

PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO EM CIDADES MÉDIAS: AGENTES, ESTRATÉGIAS E DESIGUALDADES NO CONTEXTO DO AGRONEGÓCIO
THE PRODUCTION OF URBAN SPACE IN MEDIUM-SIZED CITIES: AGENTS, STRATEGIES AND INEQUALITIES IN THE CONTEXTO OF THE AGROBUSSINES

Autora: Aline Benso

Filiação: Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE)

E-mail: aline.benso@gmail.com

Autor: Ricardo Rippel

Filiação: Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE)

E-mail: ricardorippel@yahoo.com.br

Grupo de Trabalho (GT): << GT7. Desenvolvimento rural, territorial e regional >>

Resumo

O artigo mapeia diferentes agentes que desempenham papel central na produção do espaço urbano no contexto do agronegócio. O Lócus empírico são as cidades-polo de Ijuí, Santa Rosa e Santo Ângelo, no Noroeste do Rio Grande do Sul. Busca-se analisar sua atuação na produção do espaço por meio de políticas urbanísticas e das transformações no uso do solo, além de compreender como mudanças de zoneamento, investimentos em infraestrutura e a valorização imobiliária promovem a segregação socioespacial. Além disso, o estudo problematiza a efetividade dos mecanismos de regulação urbana e de participação social, contribuindo para o debate sobre planejamento urbano e justiça territorial. Para isso, realizou-se revisão de literatura, levantamento de dados e análise documental, incorporação de dados do Censo do IBGE (2022) e entrevistas semiestruturadas com sujeitos de diferentes setores para captar percepções sobre urbanização e planejamento. O esvaziamento das pequenas cidades e concentração populacional em centros médios tem favorecido transformações, a partir da transição de áreas rurais para áreas urbanas, que recebem investimentos imobiliários para construções de alto padrão. Como principal resultado, há o aprofundamento das desigualdades socioespaciais.

Palavras-chave: Produção do Espaço Urbano; Políticas Urbanísticas; Transformações do Uso do Solo; Agronegócio; Participação Social e Regulação Urbana

Abstract

The article maps different agents who play a central role in the production of urban space in the context of agribusiness. The empirical locus is the hub cities of Ijuí, Santa Rosa and Santo Ângelo, in the northwest of Rio Grande do Sul. The aim is to analyze their role in the production of space through urban policies and transformations in land use, as well as to understand how changes in zoning, investments in infrastructure and real estate development promote socio-spatial segregation. In addition, the study questions the effectiveness of urban regulation and social participation mechanisms, contributing to the debate on urban planning and territorial justice. To this end, a literature review, data collection and documentary analysis were carried out, incorporating data from the IBGE Census (2022) and semi-structured interviews with subjects from different sectors to capture perceptions about urbanization and planning. The emptying of small towns and population concentration in medium-sized centers has favored urban transformations, starting with the transition from rural to urban areas, which receive real estate investments for high-end buildings. The main result is a deepening of socio-spatial inequalities.

Key words: Production of Urban Space; Urban Policies; Land Use Transformations; Agrobussines; Social Participation and Urban Regulation

1. Introdução

XO espaço urbano resulta de uma construção social marcada por conflitos, disputas e desigualdades estruturais. Longe de ser um resultado espontâneo, a conformação das cidades brasileiras reflete a atuação de diferentes agentes – incorporadores imobiliários, proprietários fundiários, investidores, o Estado e setores da sociedade civil –, cujas ações são orientadas por

interesses muitas vezes antagônicos (Carlos, 2012; Corrêa, 1986; Lefebvre, 2011). O processo de urbanização, mediado por políticas públicas e transformações na legislação urbanística, tem historicamente reforçado privilégios e aprofundado segregações socioespaciais, reproduzindo um modelo de cidade que atende prioritariamente ao capital imobiliário e financeiro (Maricato, 2011).

A racionalidade financeira que permeia os processos de urbanização pode ser analisada em locais onde ocorre a produção de importantes commodities, onde tem ocorrido reestruturações urbanas e regionais, sob comando de corporações ligadas ao setor agropecuário e que atuam em lógica globalizada. As denominadas Regiões Produtivas Agrícolas (RPA), (re) organizadas em função do agronegócio, conectadas ao sistema financeiro mundial, impactam sobremaneira espaços agrícolas e urbanos não metropolitanos ainda em acelerado processo de reorganização, promovendo “toda sorte de desigualdades socioespaciais” (Elias, 2011).

Agentes imobiliários – incorporadoras, construtoras e investidores – desempenham importante papel na produção do espaço urbano ao impulsionarem a valorização fundiária. Onde o urbano relaciona-se com o rural, há um redirecionamento dos usos do solo conforme interesses mercadológicos. O Estado, por sua vez, atua tanto como regulador quanto como indutor desse processo, viabilizando transformações espaciais por meio de investimentos em infraestrutura e de legislações que, em tese, deveriam garantir o direito à cidade, mas que frequentemente favorecem a especulação imobiliária (Furtado e Smolka, 2004; Santoro e Cymbalista, 2004). Essa dinâmica contribui para a fragmentação do espaço urbano, tal como apontado por Milton Santos (2000), em que a coexistência entre o moderno e o não moderno revela a desigualdade no acesso à cidade e aos seus recursos.

No contexto brasileiro, a valorização imobiliária tem consolidado um padrão de urbanização excludente, em que áreas infraestruturadas e bem localizadas tornam-se inacessíveis para as populações de baixa renda. O Estatuto da Cidade (2001) e o capítulo referente à política urbana da Constituição Federal de 1988 preveem a função social da propriedade como princípio fundamental, mas sua efetivação esbarra na força do mercado imobiliário e na inércia ou conivência do poder público (Maricato, 2011). Nesse sentido, compreender os processos que determinam a apropriação e transformação do espaço urbano em diferentes escalas é essencial para revelar as contradições do planejamento urbano e suas implicações para a justiça espacial.

É crescente o interesse por estudos sobre produção do espaço urbano no Brasil em municípios economicamente relacionados ao agronegócio (Reis, 2017; Silva, 2022; Elias, 2022). Neste contexto, cidades de médio porte vivenciam processos intensos de reestruturação urbana, orientados por dinâmicas econômicas, mudanças demográficas e estratégias de valorização fundiária (Amorim, 2019; Arrais, 2008; Avritzer, 2010; Batista, Bezerra e Lira, 2018; Battaus e Oliveira, 2016; Carlos, 2012, 2014).

A recente proliferação de loteamentos planejados, condomínios fechados e empreendimentos de alto padrão em cidades médias, antes fenômeno restrito aos grandes centros urbanos, evidencia a expansão do modelo de urbanização mercantilizada para novas escalas territoriais (Terci, Otero e Goulart, 2013; Ferreira, Silveira e Faccin, 2021; Lima e Silveira, 2018; Stamm et al., 2011). Neste artigo, investiga-se a produção do espaço urbano em cidades médias do Noroeste do Rio Grande do Sul, tomando como estudo de caso as cidades de Ijuí, Santa Rosa e Santo Ângelo (RS). Com população inferior a 100 mil habitantes cada (IBGE, 2022), esses municípios assumem papel de polos regionais, articulando fluxos econômicos e sociais entre pequenas cidades, áreas rurais e a metrópole de Porto Alegre (Lima e Silveira, 2018).

A análise busca compreender os agentes e estratégias que moldam o espaço urbano, considerando os impactos das políticas urbanísticas e das transformações no uso do solo sobre

a população local no contexto do agronegócio. Ainda que esses municípios revisem regularmente seus Planos Diretores e contem com conselhos municipais para o planejamento urbano, observa-se que mudanças de zoneamento e investimentos em infraestrutura têm promovido a valorização seletiva do solo, beneficiando setores específicos em detrimento do interesse coletivo. A especulação imobiliária, intensificada pela expectativa de crescimento urbano, restringe o acesso à moradia para grupos de menor renda, reforçando desigualdades socioespaciais.

Diante desse cenário, torna-se fundamental problematizar a efetividade dos mecanismos de regulação urbana e participação social. Este estudo pretende contribuir para o debate sobre planejamento urbano e justiça territorial, evidenciando como a reprodução das desigualdades no espaço urbano se manifesta em cidades médias, onde a disputa pela terra e pelos recursos urbanos reflete contradições estruturais que marcam o urbanismo brasileiro contemporaneamente. Este estudo se desenvolveu em quatro etapas. A primeira etapa corresponde à delimitação do objeto de estudo e à fundamentação teórica. Na sequência, foi realizado um levantamento de dados e análise documental, para posteriormente realizar uma pesquisa de campo e mapeamento de agentes sociais concretos. Por fim, os dados foram analisados criticamente e sintetizados para realizar a divulgação científica.

A partir da observação da proliferação de loteamentos planejados e voltados para um público elitizado nas cidades de Ijuí, Santa Rosa e Santo Ângelo, buscou-se fundamentação teórica para analisar essas transformações urbanas. A Tabela 1 mostra os principais conceitos que foram aplicados no estudo.

Tabela 1 – Fundamentação Conceitual e Aplicações no Estudo

Conceito	Autor(es)	Aplicação no Estudo
Produção do Espaço e Transformação Urbana	Lefebvre (2011); Milton Santos (2000)	Compreensão das dinâmicas urbanas. Como as transformações do uso do solo e as intervenções urbanísticas reconfiguram o território? Orienta a interpretação dos processos de expansão urbana e a valorização das terras, evidenciando as mudanças no ambiente construído.
Tipologia dos Agentes Sociais e Análise das Desigualdades	Corrêa (1986)	Orienta a identificação e o mapeamento dos agentes que atuam na produção do espaço urbano, destacando as assimetrias e contradições presentes no planejamento urbano. Como diferentes grupos e interesses influenciam as políticas de zoneamento e a organização socioespacial?
Abordagem Hermenêutica em Profundidade	Thompson (2011)	Oferece a metodologia para ir além da superfície dos dados. Possibilita a análise crítica dos contextos sócio-históricos e das formas simbólicas que sustentam as dinâmicas urbanas.

Fonte: Lefebvre (2011); Milton Santos (2000); Corrêa (1986); Thompson (2011).

Os conceitos de produção do espaço e transformação urbana (Lefebvre, 2011) fundamentam a compreensão das dinâmicas urbanas num contexto capitalista de produção e reprodução das desigualdades, as quais envolvem agentes sociais concretos (Corrêa, 1986), diferentes grupos de interesse que participam das decisões e ações urbanísticas, influenciando políticas de zoneamento que organizam e produzem o espaço. A fundamentação conceitual desenvolvida neste estudo transcorreu entre os anos de 2020 e 2021, quando a partir das palavras-chave “cidades-médias”; “planejamento urbano”; “expansão urbana”; “mais-valias fundiárias”; “direito à cidade”; “estatuto da cidade”, desenvolveram-se revisões sistemáticas de literatura. Tais revisões mostraram autores relevantes nos contextos nacional e internacional e problemáticas estudadas no âmbito das cidades médias, conduzindo a um aperfeiçoamento do estudo.

Já em 2022, com esse mapeamento conceitual consolidado, foram selecionados dados de relatórios oficiais, como documentos e leis municipais, notícias divulgadas nos meios de comunicação. Foi somente no ano de 2023, com a divulgação dos dados do censo populacional,

que foi possível extrair diretamente do site do IBGE informações estatísticas que evidenciaram o esvaziamento populacional dos pequenos municípios situados na região Noroeste do Rio Grande do Sul, e concentração populacional em Ijuí, Santa Rosa e Santo Ângelo (IBGE, 2022). Esses dados foram utilizados com a finalidade de caracterizar o contexto populacional e territorial dos municípios estudados, razão pela qual não houve um tratamento estatístico.

Entre os anos de 2022 e 2023, os dados empíricos foram analisados a partir das concepções teóricas acima definidas, e foram realizadas 14 entrevistas semiestruturadas, *in loco*. Agentes públicos em seus gabinetes; representantes de entidades e representantes de bairros, em seus locais de atuação e articulação; agentes imobiliários, em seus escritórios. Esta última etapa contribui para o mapeamento dos agentes sociais concretos, mas a sua análise detalhada constará em outra publicação, cuja metodologia principal é a análise de discurso crítica (ADC).

Os resultados ora apresentados demonstram que a atuação dos agentes sociais consolida a urbanização fragmentada. O crescimento econômico, impulsionado pelo agronegócio, aumenta desigualdades socioespaciais e redefine territorialidades, privilegiando interesses mercadológicos em detrimento do direito à cidade. Estes resultados são parciais de um projeto mais amplo, que investiga também os discursos desses agentes sociais concretos.

A seguir, será apresentada a contextualização do estudo, quais são os processos e dinâmicas na produção do espaço urbano em cidades médias no contexto do agronegócio. Na sequência, apresenta-se a geografia do poder imobiliário: quem são os agentes concretos e de que maneira suas estratégias e conflitos culminam na produção de desigualdades urbanas. Por fim, as considerações finais e referências bibliográficas.

2. Cidades Médias no Contexto do Agronegócio: Processos e Dinâmicas na Produção do Espaço Urbano

A modernização e a difusão do agronegócio na perspectiva técnica-informacional (Santos, 2000), leva a uma urbanização interiorizada na qual o crescimento de cidades intermediárias e rurais tem intensificado e reproduzido desigualdades socioespaciais. Elias e Pequeno (2005) destacam que essa dinâmica está relacionada às relações de poder e aos interesses de agentes que atuam no planejamento urbano, como proprietários fundiários, promotores imobiliários e o próprio Estado, este último, longe de ser um regulador neutro, assume papel relevante nas transformações urbanísticas por meio da flexibilização de normas para atender demandas do capital econômico, promovendo segregação em áreas que transitam do rural para o urbano (Maricato, 2011; Villaça, 2005).

A produção do espaço urbano reflete, dentre outros elementos, a disputa pelo controle da terra e dos investimentos por agentes sociais concretos (Corrêa, 1986), e ao priorizar políticas de habitação e infraestrutura alinhadas exclusivamente ao mercado imobiliário, o Estado contribui para a consolidação de um modelo excludente (Furtado & Acosta, 2013). No contexto do agronegócio, a redefinição dos usos do solo impulsiona a especulação imobiliária, transformando áreas rurais em empreendimentos urbanos de alto padrão, aumentando as diferenças entre bairros populares e os bairros mais elitizados e levando à segregação socioespacial (Maricato, 2011).

A urbanização resulta, deste modo, de um conjunto de estratégias articuladas por elites econômicas e políticas, que dominam o debate público sobre o planejamento urbano. Mapear esses agentes e estratégias, argumenta Maricato (2011), é fundamental para compreender como processos de financeirização da terra e mercantilização do espaço urbano reforçam desigualdades socioespaciais. No Noroeste do Rio Grande do Sul, locus deste estudo, a expansão da soja e a reestruturação fundiária exemplificam como o agronegócio tem redefinido

territorialidades e consolidado uma urbanização fragmentada e excludente (Elias e Pequeno, 2005).

A Região Noroeste do Rio Grande do Sul faz parte da Região Geográfica Intermediária de Ijuí, que abrange 77 municípios distribuídos em seis regiões imediatas (Santo Ângelo, São Luiz Gonzaga, Cerro Largo, Santa Rosa, Três de Maio e Três Passos). Caracteriza-se pela predominância de cidades médias e pequenas, onde as dinâmicas urbanas refletem a centralização dos fluxos econômicos em Ijuí, Santa Rosa e Santo Ângelo e esvaziamento populacional em municípios menores (IBGE, 2017).

Conforme dados do último Censo dos 11.088.065 de gaúchos, apenas 7% residem nessa região, caracterizada por municípios predominantemente de pequeno porte, com populações variando entre 2 mil e 20 mil habitantes. Ijuí, Santa Rosa e Santo Ângelo, juntos, concentram 31% da população local. Isso significa que, dos 760.616 habitantes da região, 239.422 vivem nesses três municípios, enquanto os 521.194 restantes estão distribuídos entre os demais 75 municípios (IBGE, 2022).

A Região Imediata de Ijuí, composta por 16 municípios e com uma população total de 203.542 habitantes, apresenta uma distribuição demográfica desigual. Ijuí, o maior centro urbano da região, concentra 42% da população, totalizando 85.135 habitantes e registrando uma taxa média de crescimento anual de 0,53% entre 2000 e 2022. A Região Imediata de Santo Ângelo é composta por oito municípios e população de 124.159 habitantes, dentre os quais 62% vivem em Santo Ângelo, que conta com 76.768 habitantes. A predominância de taxas negativas de crescimento entre 2000 e 2022 indica perda populacional contínua nessa região, enquanto Santo Ângelo apresentou uma taxa de crescimento nula no período total (2000-2022), oscilando entre leve queda (-0,05% de 2000 a 2010) e pequena recuperação (+0,05% de 2010 a 2022). Essa região imediata caracteriza-se pela concentração populacional no município e esvaziamento dos municípios menores.

Na Região Imediata de Santa Rosa também predomina taxas negativas de crescimento populacional entre 2000 e 2022. Dos 12 municípios analisados, apenas dois tiveram crescimento no período: Santa Rosa, com uma taxa média anual de 0,80%, e Santo Cristo, com 0,13%. Santa Rosa, o principal centro urbano da região, concentra 77.519 habitantes e tem se destacado pelo crescimento populacional mais acelerado entre 2010 e 2022 (+1,02% ao ano), indicando uma possível atração migratória interna.

Tabela 2 – Quadro Comparativo do Produto Interno Bruto

Métrica	Ijuí	Santa Rosa	Santo Ângelo
PIB a preços correntes (×1.000 R\$)	5.190.378,28	3.732.037,075	3.180.262,444
Impostos líquidos de subsídios (×1.000 R\$)	632.788,039	529.011,973	358.211,476
PIB per capita (R\$)	61.760,07	50.513,48	41.012,36
Valor Adicionado Bruto (×1.000 R\$)	4.557.590,241	3.203.025,102	2.822.050,968
Agropecuária (×1.000 R\$)	461.042,544	258.498,553	332.631,923
Indústria (×1.000 R\$)	1.147.433,357	925.504,815	469.692,417
Serviços – Exclusive Administração, Defesa, Educação, Saúde e Seguridade Social (×1.000 R\$)	2.332.806,84	1.562.770,688	1.604.724,489
Administração, Defesa, Educação, Saúde Públicas e Seguridade Social (×1.000 R\$)	616.307,5	456.251,047	415.002,138

Fonte: IBGE – Produto Interno Bruto dos Municípios (dados de 2021).

A concentração populacional e as taxas de crescimento de Ijuí, Santa Rosa e Santo Ângelo apresentam melhores perspectivas econômicas em relação aos municípios com perda populacional. Dados do do IBGE (2021) sobre o Produto Interno Bruto (PIB) destes três

municípios destacam que, em média, o Valor Adicionado Bruto (VAB) se distribui em cerca de 21% para a agropecuária; 17,7% para a indústria, 45,7% para os serviços e 15,4% para a administração pública. Na Tabela 2, a comparação do PIB entre Ijuí, Santa Rosa e Santo Ângelo possibilita a análise mais detalhada da importância econômica de cada um desses setores. Ijuí apresenta os maiores índices, seu PIB é 39,2% maior que o de Santa Rosa e 63,2% superior ao de Santo Ângelo. Já Santa Rosa supera Santo Ângelo em 17,3%. Quanto à estrutura setorial, o Valor Adicionado Bruto de Ijuí é 42,5% maior que o de Santa Rosa e 61,7% superior ao de Santo Ângelo. Santa Rosa tem um VAB 13,4% maior que o de Santo Ângelo. Quanto à participação dos setores econômicos, é essencial compreender percentuais proporcionais a cada atividade econômica do município. A Figura 1 mostra esses dados relativos que serão analisados na sequência.

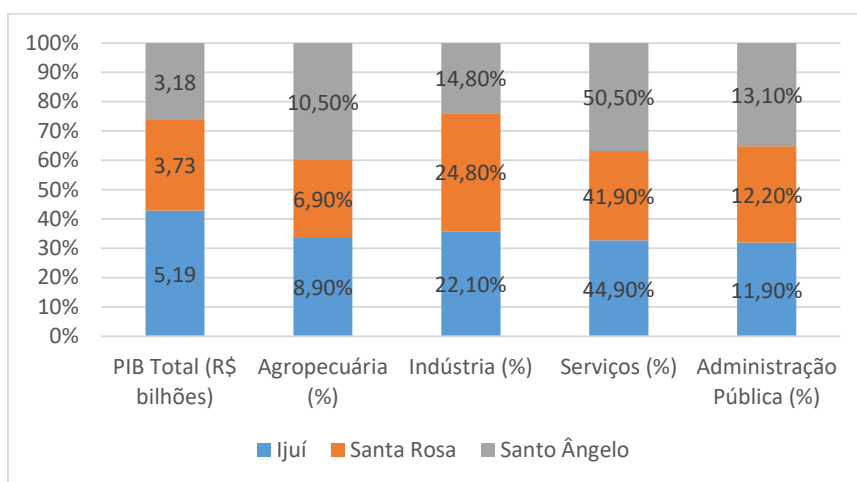


Figura 1 – Gráfico Distribuição percentual do PIB por setor Fonte: IBGE – Produto Interno Bruto dos Municípios (2021).

Quanto à Agropecuária, Santo Ângelo tem a maior participação relativa no PIB, 10,5%, demonstrando uma economia com maior dependência do setor rural. Já a participação de Ijuí é intermediária, 8,9%, sugerindo uma economia mais diversificada. A menor participação relativa da agropecuária é de Santa Rosa, com 6,9%, evidenciando a importância econômica da indústria e dos serviços. Quanto à Indústria, Santa Rosa lidera os valores proporcionais, com 24,8% em participação. Isso demonstra que a indústria é importante para a geração de riquezas no município. Na sequência, Ijuí tem 22,1% do seu PIB advindo da indústria. Já Santo Ângelo tem a participação menos expressiva, com apenas 14,8%, o que mostra uma economia menos industrializada.

Em relação aos serviços, Santo Ângelo tem um percentual maior, de 50,5%, sugerindo uma economia fortemente baseada em atividades comerciais e prestação de serviços. Ijuí possui 44,9% do PIB relacionado aos serviços, também reforçando a importância desse setor. Já a participação de Santa Rosa é menor, 41,9% do PIB é relacionado aos serviços. A administração pública tem um peso de 13,1% em Santo Ângelo; 12,2% em Santa Rosa e 11,9% em Ijuí. Essa participação indica que há presença de estabelecimentos públicos de abrangência regional nos três municípios, representando também a importância dos recursos públicos na economia regional.

Os dados do PIB mostram que os serviços e a indústria estão em destaque, porém, a agricultura é estruturante na economia regional. Dados de usos da terra do censo agropecuário (IBGE, 2017) mostram que Ijuí possui 68.898 hectares de área total, dos quais 53.956 hectares (78%) são dedicados a estabelecimentos rurais, distribuídos em 1.626 propriedades. Em Santa Rosa, a ocupação agropecuária representa 62% (30.389 hectares) de sua área total de 48.940

hectares, enquanto Santo Ângelo registra 70% (47.359 hectares) de 67.930 hectares. Além disso, praticamente todos os estabelecimentos desses municípios contam com pessoal ocupado, reforçando a relevância socioeconômica da agricultura local. Esses indicadores demonstram a forte base rural da economia regional, sustentada principalmente pela produção agrícola e pela presença de pequenos e médios produtores. Vale destacar que em 2022, através da Lei Federal 14.349, Santa Rosa recebeu o título de berço nacional da Soja, sendo o cultivo desta *comoditie* o vetor da indústria, serviços e agropecuária.

A diversificação setorial nos três municípios, relacionados à indústria, serviços e agropecuária, está ligada à agricultura (Sebrae, 2022). A Tabela 3 evidencia as diferenças e similaridades socioeconômicas dos municípios de Ijuí, Santa Rosa e Santo Ângelo, objetivando analisar sinteticamente o perfil municipal, com base em dados divulgados pelo Sebrae (2022) e pelo Datasus (2010).

Tabela 3 – Comparação Socioeconômica e Educacional de Ijuí, Santa Rosa e Santo Ângelo (RS)

Indicador	Ijuí	Santa Rosa	Santo Ângelo
População total (2021)	84.041	73.882	77.544
Pontuação média do ENEM (2022)	413	405	396
Remuneração média por trabalhador (2022)	R\$ 3.574	R\$ 3.450	R\$ 2.988
Número de empregados (2022)	25.481	25.852	20.410
Matrículas no ensino superior (2022)	6.193	4.275	6.356
Empresas ativas (março de 2024)	13.354	10.337	10.687
Valor do item agrícola de maior valor (2022)	Soja em grão: R\$ 125.052.000	Trigo em grão: R\$ 61.380.000	Trigo em grão: R\$ 66.960.000
Total de cabeças do item pecuário de maior valor (2022)	Galináceos: 75.000	Suínos: 60.900	Suínos: 41.243
Índice de Gini (2010)	0,47	0,54	0,54

Fonte: Informações Municipais publicizadas pelo DataMPE Brasil, Sebrae (2022) e Datasus (2010).

No âmbito educacional os três municípios apresentam números muito semelhantes, especialmente se considerar a proporção entre o número de habitantes. A presença de instituições de ensino superior na região com tradição em Ensino, Pesquisa e Extensão, como a Unijuí, URI e FEMA, evidenciam a qualidade da educação e potencial formativo superior. Tanto a remuneração média como o número de trabalhadores indicam que as atividades econômicas são mais relevantes em Ijuí e Santa Rosa em comparação a Santo Ângelo. Em Ijuí há um número maior de empresas ativas, o que pode significar uma economia local mais dinâmica, com maior oferta de serviços e estrutura de apoio ao agronegócio mais diversificada.

Em Ijuí, a principal atividade agrícola é a produção de soja em grão, e o valor estimado em R\$125 milhões destaca-o como um polo de produção de soja, uma cultura de alto valor agregado. De fato, Ijuí lidera o ranking estadual de municípios com maior número de estabelecimentos agrícolas do censo agropecuário (IBGE, 2017). Já em Santa Rosa e Santo Ângelo, o trigo em grão é o item agrícola de maior valor, sugerindo uma economia agrícola menos voltada para produtos de exportação, e, possivelmente com menor valor agregado. Por outro lado, Santa Rosa e Santo Ângelo se destacam pela produção de suínos, e Ijuí pela produção de ovos e carne de frango. Os três municípios juntos se destacam pelo fornecimento de proteína para alimentação humana.

Por fim, o índice de Gini mede a desigualdade de renda e representa que quanto maior o valor, de 0 a 1, maior a desigualdade econômica. Embora a diferença entre os três municípios

possa parecer pequena à primeira vista, na prática pode impactar o acesso a serviços de saúde, oportunidades de emprego e desigualdade de renda.

Há uma hierarquia regional delimitada, onde Ijuí se destaca como polo regional dominante, seguido por Santa Rosa e por Santo Ângelo, que também desempenham papéis importantes na economia e nos fluxos urbanos. O cenário de esvaziamento populacional dos pequenos municípios favorecendo a densidade Ijuí, Santa Rosa e Santo Ângelo, viabiliza projetos de expansão, calcados no interesse em transformar áreas anteriormente rurais em áreas urbanas, promovendo a valorização das terras por meio da modificação dos seus usos. Por outro lado, o esvaziamento populacional nos municípios menores, indica processos de concentração fundiária impulsionados pela expansão da cultura da soja, pela intensificação das tecnologias aplicadas à agricultura que possibilitam maiores ganhos em propriedades infraestruturadas.

Informações divulgadas pela Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater/RS-Ascar, 2024), o Rio Grande do Sul teve, no ano de 2024, a maior safra de soja desde o ano de 1970. A estimativa média de produtividade chegou a 3,3 toneladas por hectare, e representou um aumento de 70,83% em comparação com o ano anterior. No contexto do agronegócio, as dinâmicas urbanas são influenciadas pelos períodos de safra, quando as atividades econômicas geram maior fluxo de investimentos em cidades com maior potencial de crescimento. Nas imediações do perímetro urbano dos municípios, ao identificar áreas rurais com potencial para se tornarem urbanas e lucrar com essa transformação, incorporadores podem adquirir essas terras, realizar as alterações necessárias para a urbanização, como infraestrutura e serviços. Posteriormente, comercializar as propriedades resultantes com um valor agregado significativo. Para compreender transformações urbanas decorrentes desses processos, é fundamental conhecer os agentes concretos, suas estratégias e conflitos.

3. A Geografia do Poder Imobiliário: Agentes, Estratégias e Conflitos na Produção das Desigualdades Urbanas

O mapeamento de agentes sociais concretos foi realizado a partir da análise da composição dos Conselhos Municipais do Plano Diretor, conforme estabelecido no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) e na Constituição Federal de 1988 (Art. 182). Os órgãos responsáveis por se reunir e deliberar sobre solicitações de alterações no Plano Diretor são: o Conselho Municipal do Plano Diretor (Conpladip), em Ijuí; o Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável, em Santa Rosa; e o Conselho Municipal da Cidade (Comcidade), em Santo Ângelo.

O Conpladip foi regulamentado pela Lei Complementar nº 6.929, de 21 de janeiro de 2020, última atualização desta legislação urbanística. As reuniões ocorrem mensalmente em espaço cedido pelo Poder Público Municipal, e atualmente é formado por três representantes do Poder Executivo, indicados pelo prefeito; um representante da Universidade local (Unijuí); dois representantes dos profissionais de engenharia e arquitetura; um representante dos moradores de bairros de Ijuí; um representante das empresas comerciais e industriais de Ijuí; 1 representante dos ambientalistas e movimentos populares de Ijuí e um representante das empresas imobiliárias de Ijuí.

O Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável foi regulamentado por meio da Lei Complementar nº 118, de 28 de agosto de 2017. As reuniões periodicamente com a finalidade de analisar e deliberar sobre propostas de modificação das políticas urbanas. Sua composição legal é formada por Representantes do Poder Público Municipal (6 membros e suplentes): Indicados por órgãos das áreas de Planejamento, Desenvolvimento Social, Meio Ambiente, Habitação, Obras e Agropecuária, e formalmente designados pelo prefeito.

Representantes da Sociedade Civil (6 membros e suplentes): 2 representantes de entidades empresariais, com pelo menos 1 vaga reservada ao setor imobiliário e/ou da construção civil; 2 representantes de entidades sindicais; 2 representantes de entidades técnicas e/ou instituições de ensino ou pesquisa.

Diferentemente de Ijuí e Santa Rosa, o Comcidade reúne-se regularmente em espaço exclusivo para uso de todos os conselhos municipais de Santo Ângelo., cedido e mantido pelo Poder Público Municipal. Delibera sobre políticas urbanas e é composto por Entidades Governamentais: Escritório da Cidade; Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e Habitação; Secretaria de Governo e Relações Institucionais; Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano; Coordenadoria de Mobilidade Urbana; Representantes dos Distritos; Entidades Não Governamentais: Conselho Municipal do Meio Ambiente; Conselho do Patrimônio Arqueológico, Histórico e Cultural (COMPAHC); Conselho Municipal de Trânsito; Conselho Gestor do Fundo Local de Habitação de Interesse Social; Conselho Municipal de Desenvolvimento (Comude); Conselho Municipal de Desenvolvimento Agropecuário (Comdasa); Fórum dos Conselhos Municipais; Sociedade dos Engenheiros e Arquitetos de Santo Ângelo (SENASA); Subseção da OAB.

Em Ijuí, a participação nos conselhos de planejamento urbano reflete uma dinâmica plural, porém assimétrica. A Associação Ijuíense de Proteção ao Ambiente Natural (AIPAN), fundada em 1974, atua como guardião da agenda ambiental, pressionando por zoneamentos que preservem recursos naturais e contestando projetos de expansão urbana predatória. Paralelamente, a Universidade Regional do Noroeste do Estado (UNIJUÍ), mantida pela Fundação de Integração, Desenvolvimento e Educação (Fidene) desde 1969, desempenha um papel histórico na formação técnica e na assessoria comunitária, com docentes e discentes contribuindo para mapeamentos urbanos e políticas habitacionais. Apesar dessa pluralidade, a composição do conselho municipal é marcada por uma hegemonia de interesses corporativos: a Associação das Empresas Imobiliárias (AEII), criada em 1988, e a Associação Comercial e Industrial (ACI), fundada no início do século XX, ocupam espaços privilegiados, enquanto a União de Associações de Bairros, estabelecida em 1974, tem influência limitada frente ao poder econômico.

Em Santa Rosa, a governança urbana é predominantemente tecnocrática e empresarial. O Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável, reserva metade de suas vagas para representantes do setor imobiliário, sindicatos industriais e entidades técnicas, como a Associação Profissional dos Engenheiros e Arquitetos (APEA-SR), fundada em 1978. A UNIJUÍ, com campus no município desde 1990, participa de debates, mas sua atuação é restrita a projetos alinhados às prioridades do poder público. Nota-se a ausência institucionalizada de representantes de bairros periféricos, coletivos culturais e movimentos ambientais, o que revela uma estrutura que trata as demandas sociais de maneira unilateral, sem a participação de atores importantes, como líderes comunitários.

Tabela 4 – Perfil dos Coordenadores dos Conselhos Municipais de Plano Diretor *de Ijuí, Santa Rosa e Santo Ângelo (RS)*

Município	Perfil do Conselheiro Coordenador
Santa Rosa	Diretor de uma indústria metalúrgica; presidente do sindicato das indústrias metalúrgicas mecânica e de material elétrico; ocupa cargo de diretor na FIERGS
Ijuí	Vereador, atuou concomitantemente como secretário de planejamento e regulação urbana; atua no ramo das imobiliárias; já presidiu a Feira de Imóveis do município.
Santo Ângelo	Chefe do gabinete do executivo municipal. Político.

Fonte: Dados da pesquisa.

Em Santo Ângelo, a preservação histórica e a atuação universitária destacam-se na atuação no planejamento urbano. O Conselho do Patrimônio Arqueológico, Histórico e Cultural (COMPAHC), criado em 2009, emerge como força contrária à especulação imobiliária em áreas tombadas, vinculadas aos Sete Povos das Missões. A Universidade Regional Integrada (URI), mantida pela Fundação Regional Integrada (FURI) desde os anos 1990, promove pesquisas sobre desenvolvimento sustentável, mas enfrenta resistência de grupos políticos que controlam o conselho. Apesar da retórica participativa, a coordenação do conselho é exercida por representantes do Executivo, reforçando uma gestão centralizadora. A Tabela 4 mostra o perfil dos Coordenadores dos Conselhos Municipais de Plano Diretor dos três municípios estudados.

Observa-se que os conselhos municipais responsáveis pelo planejamento urbano não são liderados por representantes de bairros, associações culturais, ambientais ou sociais. A relevância desses conselhos reside no fato de que suas deliberações impactam diretamente a organização socioespacial dos municípios, incluindo alterações de zoneamento previstas nos planos diretores. Ademais, essas instâncias funcionam como um mecanismo de legitimação do planejamento urbano, conferindo respaldo político a decisões que podem beneficiar determinados setores econômicos em detrimento de outros interesses.

Cada município define seu zoneamento a partir de critérios específicos que delimitam os usos permitidos e proibidos em cada região. Em Ijuí, o Plano Diretor (2020) estabelece no Título XI, Artigo 228, que as zonas urbanas são classificadas em quatro tipos: Zona Residencial 1 e 2; Zona Comercial 1 e 2; Zona Industrial 1 e 2; Zona de Expansão. Em Santa Rosa, a nomenclatura das zonas urbanas é similar, mas com ajustes que refletem a dinâmica local. As categorias incluem: H1 e H2 (Habitação), CV1, CV2 e CV3 (Comércio Varejista), CA1, CA2 e CA3 (Comércio Atacadista), S1, S2 e S3 (Prestadores de Serviços), além de I1, I2 e I3 (Indústrias) e também são delimitadas as chamadas Zonas de Expansão (Santa Rosa, 2017). A classificação em Santo Ângelo segue a mesma lógica, Zona Residencial, Comercial, Industrial e Expansão Urbana (Santo Ângelo, 2011).

Interessa para este trabalho analisar as chamadas Zonas de Expansão, áreas que se confrontam com o rural, distantes do centro das cidades. As transformações dessas áreas mudam o paradigma tradicional centro/periferia (Maricato, 2011), que relegava as áreas que hoje se denominam de expansão às camadas mais pobres da população. Diferentemente do passado, os atuais projetos imobiliários apostam na valorização dessas áreas, criando novos vazios urbanos em cidades intermediárias.

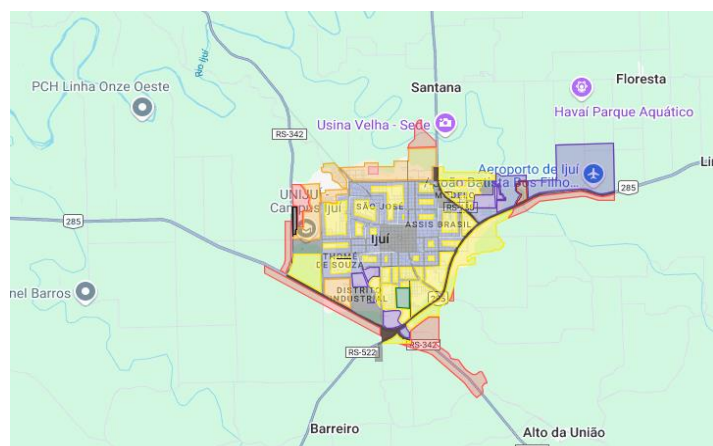


Figura 5 – Mapa de Ijuí com destaque para as mudanças de zoneamento urbano.

Fonte: leis municipais.

A Figura 2 mostra o Mapa com as últimas mudanças de zoneamento urbano em Ijuí, destacando-se em rosa, nas áreas de divisa com o rural, as últimas ampliações do perímetro

urbano do município. Na Tabela 5 é possível identificar os últimos loteamentos criados por decreto municipal, que se inserem nesse contexto de expansão urbana. Observa-se tanto a criação de loteamentos destinados às construções residenciais de alto padrão, quanto aqueles destinados às populações de baixa renda, nos bairros mais populares.

Tabela 5 – Loteamentos Criados em Ijuí entre 2020 e 2023

Loteamento	Descrição	Legislação	Fonte
Loteamento Lima	Projeto de parcelamento do solo urbano denominado "Loteamento Lima".	Aprovado pelo Decreto nº 7.757, de 2022.	Leis Municipais
Loteamento Maas	Projeto de parcelamento do solo urbano denominado "Loteamento Maas".	Aprovado pelo Decreto nº 8.259, de 2023.	Leis Municipais
Loteamento Global Sul	Projeto de parcelamento do solo urbano denominado "Loteamento Global Sul".	Aprovado pelo Decreto nº 8.149, de 2023.	Leis Municipais
Loteamento no Bairro Getúlio Vargas	Loteamento destinado a habitações populares no bairro Getúlio Vargas.	Secretaria de Habitação divulgou lista de beneficiados em junho de 2023.	Rádio Progresso
Loteamento no Bairro Colonial	Projeto para construção de 29 unidades habitacionais destinadas a famílias em situação de aluguel social.	Confirmado pela Secretaria de Habitação em junho de 2023.	Rádio Progresso
Loteamento Imigrantes I	Loteamento localizado próximo ao Quartel, com lotes de 308m² a 765m², adequado para construções residenciais.	Informações disponíveis no Portal Imóveis Ijuí.	Leis Municipais
Loteamento Alameda dos Pássaros	Projeto de parcelamento do solo urbano denominado "Loteamento Alameda dos Pássaros".	Aprovado pelo Decreto nº 7.538, de 2021.	Leis Municipais
Loteamento Florença	Empreendimento inspirado no bairro Florença, na Itália, com infraestrutura completa.	Lotes variam de 280 a 480m², com energia elétrica, água e esgoto.	Rádio Progresso
Loteamento no Bairro Luiz Fogliatto	Construção de 150 casas para famílias de baixa renda inscritas no Cadastro Único.	Investimento de R\$ 28,8 milhões, com recursos federais e municipais.	Prefeitura de Ijuí
Empreendimentos Regulares	Seis empreendimentos regulares aprovados dentro de um novo formato.	Visando crescimento ordenado do setor de loteamentos.	Prefeitura de Ijuí

Fonte: Elaboração da autora com base nas Leis Municipais e Informações dos jornais “Nordeste Online” e “Rádio Progresso”.

A expansão do perímetro urbano para regiões próximas à rodovia BR285 mostra a transformação de áreas rurais para áreas residenciais, pelo potencial de valorização imobiliária. Empreendimentos como “Alameda dos Pássaros” e “Florença” mostram intenção de transformar os respectivos bairros em áreas nobres. Em contrapartida, o Executivo tem implementado projetos de interesse social, visando reduzir o déficit habitacional em áreas mais carentes da cidade. Outra mudança ocorreu em 2021 com a Lei Complementar nº 7.053, de 9 de junho, que reclassificou a área entre a RS-342, Rua do Comércio e o Arroio Espinho de Zona Urbana 2 para Zona Residencial 1. Essa transformação ampliou a área urbana integrada à malha da cidade, afetando empreendimentos locais.

Um dos principais projetos dessa região é o Parque da Pedreira, que promoveu a reurbanização e regularização dos Bairros Thomé de Souza e Pindorama. O custo da obra foi de aproximadamente R\$ 15 milhões, financiado pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2), incluindo investimentos de R\$ 5 milhões em habitações para cerca de 180 famílias. O projeto contemplou praças, áreas de lazer, infraestrutura viária e recuperação ambiental do lago da pedreira e do Arroio Espinho (Persich e Allebrandt, 2016).

Além disso, o Decreto nº 6.668, de 2019, aprovou o Loteamento Alameda das Flores, situado na Rua Carlos Zimpel, de propriedade da Colina Urbanismo Ltda. Essa área, que recebeu mudanças no zoneamento e novos investimentos públicos e privados, foi beneficiada

recentemente por asfaltamento financiado pela Caixa Econômica Federal. A Figura 3 mostra a divisão territorial do município de Santa Rosa, dividido em 12 bairros. Diferentemente de Ijuí e Santo Ângelo, o centro e a periferia de Santa Rosa são mais delimitados. Os bairros são destinados às moradias populares, já o centro corresponde às categorias de residência mais elevadas.

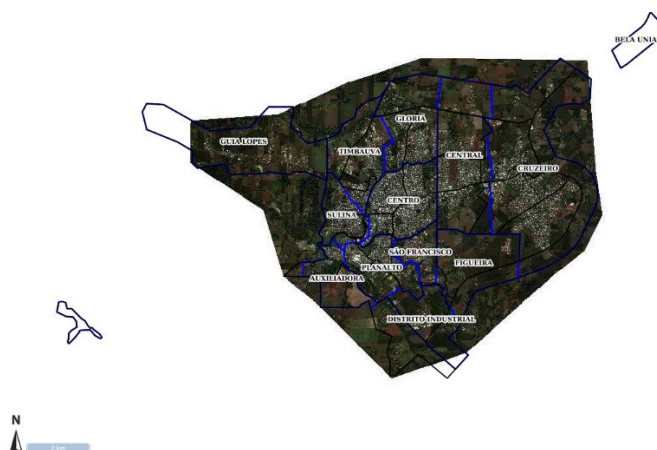


Figura 3 – Mapa de Santa Rosa (RS) com destaque para os bairros.
Fonte: geosantarosa.gov.br

Entretanto, há também uma mudança de paradigma em curso em Santa Rosa, através da criação de áreas destinadas à expansão urbana, que conforme consta no Artigo 90 do Plano Diretor (2020), abrange 67,84km². São áreas identificadas para crescimento futuro, e indica que o município está se preparando para intensificar a ocupação e a implantação de infraestrutura. A Tabela 6 mostra a relação dos principais empreendimentos imobiliários do município, entre 2020 e 2023, e a análise detalhada de cada descrição dos loteamentos contribui para essa compreensão.

Tabela 6 – Loteamentos Criados em Santa Rosa (RS) entre 2020 e 2023

Nome do Loteamento	Descrição	Legislação	Fonte
Loteamento Popular Eldorado II	Aprovado em 2020, este loteamento visa oferecer opções habitacionais populares, ampliando o acesso à moradia para famílias de baixa renda.	Decreto nº 31/2020	Leis Municipais
Loteamento Residencial Imperador	Também aprovado em 2020, este empreendimento residencial busca atender à crescente demanda por moradias na região, oferecendo lotes para construção de residências.	Decreto nº 133/2020	Leis Municipais
Loteamento Alto da Colina	Liberado em março de 2023, localizado na saída para o Lajeado Pessegueiro, no bairro Cruzeiro. Conta com 318 lotes residenciais e investimento aproximado de R\$ 20 milhões.	Decreto nº 15/2023	Jornal do Comércio
Loteamento Cappellari Fase II	Liberado em 2023, este loteamento oferece 81 lotes residenciais, 2 comerciais, além de áreas verdes e institucionais, localizado em Guia Lopes.	Não especificado	Prefeitura de Santa Rosa
Loteamento Bella Morada	Aprovado em 2023, este empreendimento busca proporcionar novas opções de moradia, contribuindo para o desenvolvimento urbano da cidade.	Decreto nº 113/2023	Não disponível
ZEIS-1 (Propriedade de Miro Jesse e Milton Vogel)	Delimitada em 2021, esta Zona Especial de Interesse Social visa promover habitação de interesse social	Lei Complementar nº 160/2021	Leis Municipais

Nome do Loteamento	Descrição	Legislação	Fonte
	em área específica, facilitando o acesso à moradia para populações de baixa renda.		
ZEIS-1 (Propriedade de SLX Empreendimentos Imobiliários Ltda)	Estabelecida em 2023, esta ZEIS no Bairro Cruzeiro busca facilitar a implementação de projetos habitacionais destinados a famílias de baixa renda.	Lei Complementar nº 204/2024	Leis Municipais
Fonte: Elaboração própria com base nas Leis Municipais e Informações dos jornais “Noroeste Online” e Rádio Progresso			

Em Santa Rosa, o Plano Diretor sofreu modificações significativas em dois momentos: pela Lei Complementar nº 148, de 8 de dezembro de 2020, e pela Lei Complementar nº 190, de 16 de novembro de 2023. A primeira alteração, composta por 64 artigos, revisou o sistema viário urbano, impactando a mobilidade e a infraestrutura de transporte. Paralelamente, a prefeitura investiu R\$ 20 milhões na pavimentação de 32 ruas, com recursos do Financiamento à Infraestrutura e Saneamento (FINISA), da Caixa Econômica Federal.



Figura 4 – Mapa de Santo Ângelo (RS) com destaque para as mudanças de zoneamento urbano.

Fonte: leis municipais.

Em Santo Ângelo a Lei nº 4.564, de 23 novembro - altera mapa de zoneamento área de preservação permanente para área de transição. São as áreas de expansão urbana, que podem ser visualizadas na Figura 4, na cor branca. A reclassificação do solo urbano para área de transição indica uma propensão ao desenvolvimento urbano numa área que poderá ser explorada por promotores imobiliários futuramente. Trata-se de 4.240,00 metros quadrados situados na Avenida Universidade das Missões, nas imediações da URI Santo Ângelo.



Figura 5 – Alteração de zoneamento de Área de Preservação Ambiental para Área de Transição em Santo Ângelo - RS, nas imediações da URI, Santo Ângelo (RS).

Fonte: Google Earth.

À esquerda situa-se uma área a ser explorada, e à direita uma área que já foi loteada. Trata-se do empreendimento denominado Reserva das Missões. No site de leis municipais de Santo Ângelo não foram localizados os decretos e outras leis que instituem o parcelamento do solo em forma de loteamentos. Mas este robusto empreendimento imobiliário está no portfólio da incorporadora Inovar (2023), e segundo consta no site, são 800 terrenos que possuem entre 360 e 556m², que estão em fase de comercialização.

As mudanças de zoneamento são solicitadas junto às Secretarias Municipais de Planejamento Urbano, debatidas nos conselhos municipais e, posteriormente, encaminhadas às câmaras municipais para aprovação legislativa. É no Poder Legislativo que as leis são alteradas, permitindo ou restringindo determinadas atividades em cada zona. Em Santo Ângelo, a Lei nº 4.375, de 15 de setembro de 2020, redefiniu o zoneamento, convertendo uma Área Residencial (AR) em Área de Eixo Indutor (AEI). Conforme o Plano Diretor, as AEIs visam estimular o desenvolvimento econômico ao integrar setores terciários e secundários.

Além disso, a Lei nº 4.374, de 15 de setembro de 2020, alterou uma Área de Expansão Urbana para Área Industrial, abrangendo 133,5 hectares na Linha Picadinha, com acesso direto à RS-344. Essa mudança atraiu investimentos, incluindo um projeto da Inovar Incorporações para um condomínio de luxo e obras de asfaltamento financiadas por emendas parlamentares. Nessa localidade, está sendo construído o primeiro condomínio conceito fazenda resort do Noroeste do Rio Grande do Sul (Inovar, 2023).

A partir da análise da atuação dos conselhos municipais e das transformações urbanísticas em curso nos municípios de Ijuí, Santa Rosa e Santo Ângelo, com base na tipologia dos agentes sociais concretos de Corrêa (1986), é possível identificar alguns dos principais atores envolvidos na estruturação e transformação das cidades, enfatizando motivações e influências no planejamento urbano. Os **proprietários fundiários** possuem terras situadas na divisa entre as áreas rurais e urbanas e se interessam na valorização de suas propriedades. Não atuam diretamente nos conselhos, mas interagem informalmente com autoridades públicas, proprietários de meios de comunicação, empresários locais, donos de construtoras, objetivando canalizar esforços em prol de projetos de expansão urbana.

As **incorporadoras**, por sua vez, são investidores que promovem grandes empreendimentos em diferentes partes do território. Necessitam de regulamentações favoráveis para viabilizar seus projetos, por isso, interagem na informalidade com autoridades públicas,

empresários e imobiliárias. Não participam dos conselhos municipais, mas podem exercer pressão através de projetos transvertidos de interesses econômicos comuns. As **construtoras locais** são agentes importantes na materialização do crescimento urbano, pois executam grandes obras de infraestrutura e edificação. Já no nível intermediário, as imobiliárias, que se interessam pela comercialização dos imóveis, são mais ativas nos conselhos municipais participativos, e promovem os interesses dos agentes citados anteriormente.

O papel do **poder público municipal** é central no planejamento urbano e regulação do uso do solo, definindo normal e promovendo, e/ou se comprometendo com obras de infraestrutura. Apesar de não poder se comprometer com grupos de interesse, frequentemente associa as pautas econômicas ao planejamento urbano, favorecendo modelos de desenvolvimento expansionistas como foco na geração de emprego e renda. Não se pode esquecer que, de acordo com Smolka (1974), o desenvolvimento urbano quando associado à construção civil é política keynesiana/intervencionista.

As **universidades** são responsáveis pela geração de conhecimento técnico-científico, e também pelo desenvolvimento de projetos de extensão, que atuam diretamente nas comunidades afetadas pelo desenvolvimento urbano. Sua atuação pode favorecer contrapontos e projetos alternativos ao modelo atual.

As **Organizações Não-Governamentais (ONGs)** atuam na defesa do meio ambiente, na preservação do patrimônio histórico-cultural e na promoção de políticas urbanas mais inclusivas. Em muitos casos, contestam a aprovação de projetos que possam causar degradação ambiental ou excluir populações vulneráveis do acesso a espaços urbanos de qualidade. Os movimentos sociais representam os interesses da população, especialmente de grupos marginalizados, lutando por moradia digna, mobilidade urbana e acesso equitativo a serviços públicos. Sua presença nos conselhos municipais é essencial para garantir uma perspectiva cidadã de planejamento urbano, embora muitas vezes sua capacidade de influência seja reduzida pela predominância de agentes econômicos.

Um agente muito importante e influente é a **mídia**, que atua de maneira muito dinâmica em relação às pautas urbanas. Ao retratar problemas urbanos relacionados aos bairros de maneira geral, pressiona o poder público por melhorias, como iluminação, transporte coletivo, pavimentação, etc. Por outro lado, a pauta econômica contribui para difundir a narrativa de que o potencial construtivo em áreas de expansão é essencial para o desenvolvimento dos municípios. Associa-se às incorporadoras, imobiliárias e comércio para promover o projeto expansionista. Além disso, proprietários dos meios de comunicação, frequentemente, são proprietários fundiários, e seus investimentos podem ser diversificados, apoiados em diversas etapas da cadeia produtiva tanto do agronegócio quanto da construção civil.

O setor **industrial** é um importante agente de produção do espaço. Atua ora nos bastidores, ora na composição dos conselhos municipais. O principal interesse identificado é na difusão de uma narrativa desenvolvimentista que favoreça os grupos econômicos de modo geral, e os interesses pontuais de maneira particular. Investimentos em bairros populares localizados nas imediações de áreas industriais são fundamentais para a atração de mão-de-obra. Deste modo, nessas áreas o preço das terras urbanas não pode ser elevado.

A contradição mais evidente no relacionamento entre os agentes sociais concretos acima descritos entre a lógica de mercado e a necessidade de promover um planejamento urbano que garanta acesso a serviços, mobilidade e moradia digna para todos. O mercado impulsiona a valorização e a especulação de terras, e os projetos urbanísticos são moldados para atender com prioridade as demandas dos grandes empreendimentos. Esse modelo resulta, dentre outros aspectos, na segregação socioespacial.

São as intersecções entre interesses econômicos e sociais que geram conflitos e contradições no planejamento urbano. As relações informais entre agentes econômicos e

agentes públicos, muitas vezes distorcem processos de participação democrática, que exigem processos de discussão inclusivos, identificados quando demandas divergentes são debatidas, já que o cenário urbano é complexo e plural.

Considerações Finais

Este trabalho investigou a produção do espaço urbano em cidades médias no Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, onde a expansão do agronegócio tem impulsionado a reestruturação urbana favorecendo a transformação de áreas rurais em empreendimentos de alto padrão. A urbanização interiorizada (Milton Santos, 2000) reproduz desigualdades socioespaciais, a partir da redefinição do uso do solo e da flexibilização de normas urbanísticas que favorecem a financeirização da terra e a mercantilização do espaço (Elias e Pequeno, 2005; Furtado & Acosta, 2013).

A base econômica de Ijuí, Santa Rosa e Santo Ângelo (RS) é rural, dado que a área dos municípios dedicada a estabelecimentos agropecuários gira em torno de 70% a 80% do território. Além disso, Santa Rosa possui o título de “Berço Nacional da Soja (Lei 14.349/2022). Apesar de haver uma hierarquia urbana destacando Ijuí como polo regional dominante, por possuir os melhores números em relação à economia, educação e distribuição de renda, há padrões de desenvolvimento urbano identificados nos três municípios.

Os conselhos de planejamento urbano são conduzidos por representantes do setor imobiliário, indústria e poder público e a participação de movimentos sociais, ambientalistas e comunidades periféricas, apesar de extremamente relevantes, se restringem a pautas pontuais, como melhorias nos bairros populares, preservação de áreas ambientais e patrimônio histórico e cultural. As reuniões dos conselhos do plano diretor dos três municípios evidenciam que a participação social é relevante para que o poder público dê legitimidade e transparência aos processos de tomada de decisões. No entanto, no processo de investigação não foram identificadas críticas ao modelo de expansão urbana em curso, nem mesmo alternativas, como análise de lotes urbanos vagos, assim como residências disponíveis para venda e locação localizadas em ruas e bairros residenciais já estabelecidos.

Diferentemente do passado, quando havia uma dicotomia entre centro e periferia, as transformações contemporâneas têm levado à criação de bairros elitizados em locais mais afastados da cidade, com a possibilidade de criação de condomínios exclusivos, como é caso do Resort Fazenda em Santo Ângelo, ou do Loteamento Florença, em Ijuí. Em Santa Rosa, esse processo de expansão para áreas rurais também está em curso, mas devido a vocação industrial do município, há uma ênfase em projetos mais populares, visando a construção de moradias para trabalhadores das indústrias.

Há notável preocupação por parte do poder público em resolver o *déficit* habitacional nos bairros populares, por meio da criação de loteamentos em bairros já estabelecidos, como no caso de Ijuí, nos Bairros Getúlio Vargas, Colonial e Luiz Fogliato; e em Santa Rosa, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Já Santo Ângelo carece de dados públicos que deem visibilidade para esses empreendimentos populares.

Nos sites das incorporadoras, é possível identificar lançamentos imobiliários nos três municípios, e a análise documental comprova que há investimentos públicos e privados que beneficiam esses grupos econômicos. Mas os grupos econômicos não capturam o Estado apenas por meio de investimentos em infraestrutura, mas principalmente através da flexibilização da legislação urbanística, sem a qual não seria possível estabelecer construções em áreas mais afastadas da cidade. Os problemas estruturais desse modelo expansionista é a demanda futura por serviços públicos, como transporte coletivo, postos de saúde e agentes comunitários,

escolas, etc. A partir do momento que casas comecem a ser construídas nessas localidades, haverá pressão por estruturas públicas que dêem conta de atender esses cidadãos.

Proprietários fundiários, incorporadoras, construtoras locais, poder público municipal, ONGs, movimentos sociais, mídia e indústria são os principais agentes sociais concretos que atuam em processos de expansão urbana dos municípios de Ijuí, Santa Rosa e Santo Ângelo. Essas dinâmicas correspondem a apenas uma fração do que significa, efetivamente, o planejamento urbano desses municípios, mas é definidora de um novo paradigma de diferenciação socioespacial em curso nessa região.

Outros estudos são essenciais para analisar de maneira mais abrangente o fenômeno urbano em cidades médias no contexto do agronegócio, dentre eles, as construções verticais e projetos imobiliários voltados para condomínios de luxo. Uma das limitações deste estudo é que não investigou as ocupações urbanas e as áreas irregulares, embora esses fenômenos sejam emergentes, e portanto, necessitam de estudos que aprofundem o conhecimento. Além disso, cabe analisar mais criteriosamente a própria cadeia do agronegócio, os fluxos financeiros decorrentes da indústria, comércio e serviços que dele derivam. Por fim, este estudo é um recorte de uma investigação mais ampla que foi desenvolvida entre 2021 e 2023, e publicações futuras serão necessárias para dar conta dessas limitações acima descritas.

Referências

ARRAIS, T. A. A cidade e a região/a cidade-região: reconhecer processos, construir políticas. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, n. 20., p. 88–91, jul./dez. 2008.

ARRETCHE, M. O mito da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.11, n. 31, 1996.

AVRITZER, L. O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 91, p.205–221. 2010.

BATISTA, M. C. L. R.; BEZERRA, U.; LIRA, S. A Lei de Incorporação Imobiliária e sua Aplicação nos Loteamentos. **Revista de Estudos Jurídicos do UNI-RN**, Natal, n. 2, p.1–26 jan./dez. 2018.

BATTAUS, D.; OLIVEIRA, E. A. O direito à cidade: urbanização excludente e a política urbana brasileira. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 97, p.81–106, jan./abr. 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988** (Art. 182). Diário Oficial da União. (1988). Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso no dia 03/04/2025

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União. 2001. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm> Acesso no dia 03/04/2025

BRASIL. Lei nº 14.349, de 25 de maio de 2022. Diário Oficial da União, Seção 1, 26 de maio de 2022, p. 3. 2022 Recuperado de <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=515&pagina=3&data=26/05/2022>> Acesso no dia 03/04/2025

BONDUKI, N.; KOURY, A. P. Das Reformas de Base ao BNH: as Propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 12., 2007, Belém. Anais [...]. Belém: ANPUR, 2007. p.1-15. Disponível em: <https://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/1236/1219>. Acesso no dia 04/04/2025.

CARLOS, A. F. Le droit à la ville comme projet de nouvelle société. **L’Homme et la société**, Paris, n. 195-186, 65–81, jul./ dez. 2012

CARLOS, A. F. A. Da “organização” à “produção” do espaço no movimento do pensamento geográfico. In: A. F. A. Carlos (Ed.), **A produção do espaço urbano: agentes, processos, escalas e desafios**. 3. ed. São Paulo, SP: Contexto. 2014. p. 53-74.

CORRÊA, R. L. **O espaço urbano** [Série Princípios]. São Paulo, SP: Ática. 1986

CORRÊA, R. L. (2014). Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: R. L. Corrêa (Ed.), **A produção do espaço urbano: agentes, processos, escalas e desafios**. 3ª ed. São Paulo, SP: Contexto. 2014. P.41-53.

ELIAS, D. Consumo produtivo e urbanização no Brasil: as cidades do agronegócio. **Revista Ciência Geográfica**, Bauru, v. 26, n.2, p.1003-1019. 2022

EMATER/RS-ASCAR. **Safra de verão 2023/2024: Área de cultivo (ha)**. 2024. Disponível em: <https://admin.estado.rs.gov.br/upload/arquivos//0-safra-de-verao-23-24-expodireto-final.pdf>> Acesso em 05/03/2025

FERREIRA, J.S.W. A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. **Simpósio Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização**, Bauru, v. 1, p.1-20. 2005.

FERREIRA, L. R., DA SILVEIRA, R. L. L., & FACCIN, C. R. Noroeste do Rio Grande do Sul: Dinâmica regional e os fluxos de gestão do território na Região Funcional 7. **Simpósio Latino-Americano de Estudos de Desenvolvimento Regional**, Ijuí, v.2, n2, p.1-16. 2021.

FURTADO, F.; ACOSTA, C. Recuperación de plusvalías urbanas en Brasil, Colombia y otros países de América Latina: Legislación, instrumentos e implementación. Lincoln Institute of Land Policy, 2012.

FURTADO, F.; SMOLKA, M. Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: bravura ou bravata? In: SANTORO, P. (Org.) **Gestão social da valorização da terra** São Paulo: Instituto Polis, p. 39-51. 2005.

GUAZI, T. S. Diretrizes para o uso de entrevistas semiestruturadas em investigações científicas. **Revista Educação, Pesquisa e Inclusão**, Boa Vista, v. 2, p.1-20, 2021.

IJUÍ-RS. **Lei Complementar nº 6.929, de 21 de janeiro de 2020**. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Ijuí, consolida a legislação urbanística; revoga legislações que menciona, e dá outras providências. 2020

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. (2021). **Produto Interno Bruto dos Municípios**. 2021. Recuperado de <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html>> Acesso no dia 03/04/2025

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2017: Resultados definitivos**. 2019. Disponível em: https://loja.ibge.gov.br/censo-agropecuário/agropecuário/censo-agropecuário-2017-resultados-definitivos.html?utm_source=chatgpt.com> Acesso no dia 03/04/2025

INNOVAR EMPREENDIMENTOS. **Reserva das Missões Residencial**. 2023. Disponível em: <https://www.innovar.emp.br/empreendimentos/reserva-das-missoes-residencial/>> Acesso no dia 03/04/2025.

INNOVAR EMPREENDIMENTOS. **Rancho LM Fazenda Resort**. 2023. Disponível em: <https://www.innovar.emp.br/empreendimentos/rancho-lm-fazenda-resort/>> Acesso no dia 03/04/2025

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2022: resultados preliminares**. 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/2022-censo-demografico.html>> Acesso no dia 03/04/2025

LEFEBVRE, H. *O direito à cidade*. São Paulo, SP: Centauro. 2011

LIMA, J. G.; SILVEIRA, R. L. L. da. Cidades médias brasileiras a partir de um novo olhar denominacional e conceitual: cidades de comando regional. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, v. 16, n. 42, p. 8-41. 2018

MARICATO, E. Metrôpoles desgovernadas. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 25, n.71, p.7–22, abr.2011.

MARICATO, E. Para entender a crise urbana. **CaderNAU-Cadernos do Núcleo de Análises Urbanas**, Rio Grande, v.8, n. 1, p. 11-22, 2015

REIS, C. R. dos. **Agronegócio e urbanização: a relação rural-urbano em Cascavel/PR**. 2017. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Francisco Beltrão, 2017.

PERSICH, J. C.; ALLEBRANDT, S. L. Interfaces entre gestão social e políticas públicas em projetos de revitalização urbana: O caso do Parque Popular da Pedreira de Ijuí/RS. **Salão do**

Conhecimento, [S. l.], v. 2, n. 2, p.1-6. 2016. Disponível em: <https://www.publicacoeseventos.unijui.edu.br/index.php/salaoconhecimento/article/view/7257>. Acesso em: 4 abr. 2025

PORTAL DAS MISSÕES. (2023). **PT anuncia emendas de R\$ 1 milhão e ônibus para Santo Ângelo**. 2023. Disponível em: <https://pmsantoangelo.abase.com.br/site/noticias/gabinete-do-prefeito/79666-pt-anuncia-emendas-de-r-1-milhao-e-onibus-para-santo-angelo>> Acesso em 03/04/2025

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ÂNGELO. **Novo lote de asfalto tem valor superior a 5 milhões**. 2023. Disponível em: <https://pmsantoangelo.abase.com.br/site/noticias/gabinete-do-prefeito/86209-novo-lote-de-asfalto-tem-investimento-superior-a-r-5-milhoes>> Acesso no dia 16/11/2023

RÁDIO PROGRESSO. **Ijuí receberá loteamento com 105 terrenos próximo a Unijui**. 2019. Disponível em: <https://radioprogresso.com.br/ijui-recebera-loteamento-com-105-terrenos-proximo-a-unijui/>> Acesso no dia 12/10/2023

REZENDE, D. A.; ULTRAMARI, C. Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. **Revista de Administração Pública**, v. 41, n. 2, p.255–271, mar./abr. 2007.

RIBEIRO, C.; PONTUAL, V. A reforma urbana nos primeiros anos da década de 1960. **Vitruvius**, n. 10. 2009.

ROLNIK, R. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Presidente Prudente, v. 11, n.2, p. 31-50, 2009.

SANTA ROSA-RS. (2017). **Lei Complementar nº 118, de 28 de agosto de 2017**. Institui o Plano Diretor Participativo de Desenvolvimento Sustentável do Município de Santa Rosa, estabelecendo diretrizes de ordenamento, orientação e controle do desenvolvimento em todo o seu território municipal e dá outras providências. 2017.

SANTO ÂNGELO-RS. **Lei nº 3.526, de 27 de junho de 2011**. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de Santo Ângelo e dá outras providências. 2011.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record. 2000.

SANTORO, P.; CYMBALISTA, R. Introdução à expressão “gestão social da valorização da terra”. In: SANTORO, P. (Ed.), **Gestão social da valorização da terra**. São Paulo, SP. 2004. p.9-13.

SEBRAE. **Observatório DataMPE Brasil**. 2022. Disponível em: <https://datampe.sebrae.com.br/>> Acesso em 03/04/2025.

SILVA, M. R. Notas sobre o processo de urbanização brasileiro: um olhar para as “cidades do agronegócio”. **GeoTextos**, Salvador, vol. 18, n. 2, p. 87-100, dez., 2022.

SMOLKA, M. **Preço da terra e valorização imobiliária urbana**: esboço para o enquadramento conceitual da questão. Brasília, DF: IPEA. 1979.

VILLAÇA, F. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo, SP: PosFAUUSP. 2005