



SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO
E DESENVOLVIMENTO REGIONAL
Ambientalidades e Desenvolvimento Regional no Litoral Norte do RS
5 A 7 DE NOVEMBRO | IFRS CAMPUS OSÓRIO-RS



CIDADES MÉDIAS E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: OBSERVANDO A CENTRALIDADE POLÍTICA DE SANTA CRUZ DO SUL-RS-BRASIL

GT3- Urbanização, suas dinâmicas e contradições

Rogério Leandro Lima da Silveira

(PPGDR- Universidade de Santa Cruz do Sul e CNPq. Email: rlls@unisc.br)

Luanna Adam Kappel

(Universidade de Santa Cruz do Sul. Email: lua.adamgd@gmail.com)

Resumo

O trabalho aborda a centralidade política da cidade média de Santa Cruz do Sul analisando sua importância e suas relações e interações espaciais com a região e seu papel nos processos de desenvolvimento regional e de coesão territorial. Uma das dimensões que o trabalho analisa é a centralidade política que a cidade exerce no território, através da eleição e atuação parlamentar de deputados federais e estaduais com domicílio eleitoral em Santa Cruz do Sul. Metodologicamente, o trabalho envolveu o levantamento de dados secundários sobre votos e emendas parlamentares junto ao TRE-RS, Assembleia Legislativa do RS e Portal da Transparência. Os dados foram organizados em tabelas e representados em mapas temáticos utilizando softwares Excel e QGis. Os dados demonstram a centralidade política que a cidade de Santa Cruz do Sul exerce na escala regional através da ação parlamentar dos deputados federais e estaduais com domicílio eleitoral na cidade cujas emendas parlamentares alcançam diferentes municípios através de recursos destinados a distintos setores da comunidade regional.

Palavras-chave: Centralidade Política; Cidade Média; Atuação Parlamentar; Desenvolvimento Regional.

MEDIUM-SIZED CITIES AND REGIONAL DEVELOPMENT: OBSERVING THE POLITICAL CENTRALITY OF SANTA CRUZ DO SUL-RS-BRAZIL

Abstract

The paper looks at the political centrality of the medium-sized city of Santa Cruz do Sul, analysing its importance and its spatial relations and interactions with the region and its role in the processes of regional development and territorial cohesion. One of the dimensions that the work analyses is the political centrality that the city exerts in the territory, through the election and parliamentary performance of federal and state deputies with electoral domicile in Santa Cruz do Sul. Methodologically, the work involved collecting secondary data on votes and parliamentary amendments from the TRE-RS, the RS Legislative Assembly and the Transparency Portal. The data was organised into tables and represented on thematic maps using Excel and QGis software. The data shows the political centrality that the city of Santa Cruz do Sul has on a regional scale through the parliamentary action of federal and state deputies whose electoral domicile is in the city, whose parliamentary amendments reach different municipalities through resources earmarked for different sectors of the regional community.

Keywords: Political Centrality; Medium-sized City; Parliamentary Performance; Regional Development.



SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Ambientalidades e Desenvolvimento Regional no Litoral Norte do RS
5 a 7 de Novembro | IFRS CAMPUS OSÓRIO-RS



Introdução

As cidades médias brasileiras têm apresentado intenso processo de urbanização além de também se consolidarem como núcleos urbanos que exercem destacadas centralidades e funções regionais nos territórios onde estão inseridas. Tais cidades têm se destacado por sua interrelação com o espaço regional e com o desenvolvimento territorial, através da sua participação e papel de comando e de intermediação nas redes urbanas regionais.

Em estudos anteriores (SILVEIRA et al 2021 e SILVEIRA et al 2025) analisamos, no contexto do estado do Rio Grande do Sul, a centralidade que as cidades médias exercem em relação aos fluxos de deslocamento pendular para estudo e trabalho, e aos fluxos de gestão territorial pública e privada, respectivamente.

Neste trabalho busca-se compreender uma outra dimensão da centralidade das cidades médias que é a sua centralidade política. Entendendo-a como pontos de convergência de interesses de grupos sociais e forças políticas, mas também, como espaços estratégicos de apoio que promovem movimentos, demandas, decisões, ações de cooperação e solidariedade orgânica, não apenas em escala local, mas também regional.

O artigo traz alguns dos resultados iniciais do projeto “Cidades Médias, Novas centralidades e Desenvolvimento Regional: Análise das dimensões política e socioterritorial em cidades e regiões do Rio Grande do Sul-Brasil”, em curso no âmbito do Grupo de Pesquisa Estudos Urbanos e Regionais (GEPEUR), da UNISC, que conta com apoio do CNPq e da Fapergs.

Metodologicamente, escolhemos como estudo de caso a cidade média de Santa Cruz do Sul, localizada na região centro oriental do Rio Grande do Sul. Para a análise da centralidade política dessa cidade utilizamos dados secundários do Tribunal Eleitoral do RS, referente à votação obtida pelos deputados estaduais e federais com domicílio eleitoral na cidade, que foram eleitos nos ciclos eleitorais de 2018 e 2022. Também analisamos as emendas parlamentares desses deputados que foram realizadas durante seus mandatos, a partir de dados obtidos junto ao Portal da Transparência do Governo Federal e à Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul. Além da organização dos dados secundários em planilhas e tabelas, eles



SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Ambientalidades e Desenvolvimento Regional no Litoral Norte do RS
5 A 7 DE NOVEMBRO | IFRS CAMPUS OSÓRIO-RS



foram também apresentados no formato de mapas temáticos através do uso do Software livre QGis (versão 3.14).

O trabalho está organizado em três tópicos. Num primeiro momento apresentamos a noção de cidade média que estamos utilizando no trabalho, bem como a definição conceitual de centralidade política e as variáveis de análise para sua compreensão. No segundo tópico, apresentamos sinteticamente algumas características demográficas e econômicas e da centralidade urbana e regional da cidade de Santa Cruz do Sul. No terceiro tópico, abordamos a centralidade política da cidade através da análise da votação e da ação parlamentar de deputados estaduais e federais com domicílios eleitorais na cidade. Por fim, apresentamos as conclusões parciais da pesquisa.

1 Cidade média e centralidade política

Inicialmente cabe mencionar a definição de cidade média que estamos aqui utilizando. Não há um conceito consensual de cidade média, em razão das distintas estruturas dos sistemas urbanos nacionais e das dinâmicas particulares de urbanização que essas cidades apresentam. Ora a sua definição está associada ao porte demográfico da cidade, como é o caso do IBGE, que a classifica como média a cidade que possui população entre 100.000 e 500.000 habitantes, ora se leva em conta a sua função e os papéis relacionais que apresenta no contexto da rede urbana, considerando como Sposito (2007) as cidades médias como aquelas de expressiva importância na estrutura urbano-regional.

A noção de cidade média que aqui adotamos é a que corresponde às cidades que além de possuírem um contingente demográfico expressivo, no contexto regional, também apresentam uma concentração e centralização econômicas e uma consolidada função de intermediação econômica e de serviços públicos, e de fluxos diversos, entre sua hinterlândia e a metrópole. Além disso é preciso também considerar os níveis das atividades econômicas resultantes da confluência dos sistemas de transporte e logística, e a reconfiguração espacial advinda da incorporação de novas atividades ao setor agropecuário que, por sua vez, redefinem a indústria, o comércio e os serviços, e as funções e centralidade urbana das cidades médias (SPOSITO, 2007; SANTOS & SILVEIRA, 2001; OLIVEIRA & SOARES, 2014).



**SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO
E DESENVOLVIMENTO REGIONAL**
Ambientalidades e Desenvolvimento Regional no Litoral Norte do RS
5 A 7 DE NOVEMBRO | IFRS CAMPUS OSÓRIO-RS



Desde o final do século XX observamos no Brasil que, o processo de urbanização e a crescente, ainda que desigual, expansão do meio técnico-científico informacional no território têm contribuído para uma cada vez maior diversificação e complexificação das formas, significados, conteúdos e inter-relações espaciais, nas escalas intra e interurbana. Nas regiões do país onde os usos do território revelam um maior conteúdo de ciência, tecnologia e informação observa-se uma maior interação e complementaridade entre as cidades, dado o aumento da fluidez na rede urbana, oportunizada pelos novos recursos, infraestruturas e serviços de conexão e comunicação nos territórios (SANTOS e SILVEIRA, 2001).

Diante dessas mudanças econômicas e territoriais que o País tem apresentado é possível, de acordo com Sposito (2007), que as cidades médias não apenas mantiveram suas tradicionais funções regionais e ligações com cidades pequenas e áreas rurais, e com metrópoles, pelos fluxos hierárquicos, como também passaram a desempenhar novos papéis, intermediar novos fluxos, exercer novas centralidades, e integrar novas redes urbanas. A intensidade e diversidade dessas funções e papéis, ocorrem consoante às especificidades, possibilidades e condicionantes existentes nas diversas e particulares formações socioespaciais do país onde se localizam.

Diante desse contexto de complexas e intensas mudanças no processo de urbanização brasileira, e nele do renovado papel e importância que as cidades médias apresentam, importa identificar a existência de outras dimensões de centralidade que as cidades médias apresentam nas respectivas regiões e redes urbanas.

Nesse sentido, verifica-se também a existência da centralidade política que pode ser observada especialmente naquelas cidades que, por conta do seu dinamismo econômico e social, e pela sua simultânea capacidade de polarizar, difundir e intermediar diferentes fluxos, têm se tornado centros urbanos que exercem o papel de comando na rede urbana regional.

A esse respeito, Neal (2011, p.2736) assinala que “as cidades densamente integradas aos fluxos econômicos, políticos ou sociais intermunicipais, ou seja, que apresentam destacada centralidade, desfrutam de acesso a conjuntos concentrados de recursos e da



**SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO
E DESENVOLVIMENTO REGIONAL**
Ambientalidades e Desenvolvimento Regional no Litoral Norte do RS
5 A 7 DE NOVEMBRO | IFRS CAMPUS OSÓRIO-RS



capacidade de difundir amplamente esses recursos, o que, por sua vez, oferece oportunidades para exercer controle sobre eles (ou seja, poder)”.

Concordamos também com Trindade Jr (2018, p.257) de que a centralidade política “torna os espaços urbanos pontos de convergência de interesses e forças políticas que projetam movimentos, demandas, decisões e territorialidades em nível sub-regional e local”.

Assim, entendemos que nessas cidades, a dimensão política da centralidade urbana pode ser reconhecida pela concentração da ação política de grupos de interesses setoriais, de movimentos sociais organizados, de organizações e arranjos institucionais regionais, elites locais e regionais, e de agentes políticos que tornam esses centros urbanos, espaços decisivos para a proposição, ou atração de projetos de desenvolvimento regional, bem como permitem a eles exercerem protagonismo e coordenação, mas também relevante mediação, como centros político-econômicos, em suas respectivas regiões.

Nesse artigo, abordaremos uma das variáveis ou processos que, em nosso entendimento, têm contribuído para a constituição da centralidade política que essas cidades médias exercem em suas respectivas regiões, no contexto das particularidades que os processos de urbanização e dinâmicas de desenvolvimento regional apresentam no contexto das formações socioespaciais do Rio Grande do Sul.

Trata-se da territorialização da ação política regional e estadual de parlamentares estaduais e federais eleitos, com domicílio eleitoral e residentes nessas cidades. Essa ação política e eleitoral configura um dado uso do território, na perspectiva de território usado, como desenvolvida por Santos (1996).

Concordamos com Zanfolin (2006, p. 03), quando assinala que os agentes políticos e os partidos políticos (...)participam do uso do território brasileiro disputando o controle de suas porções. Quando ganham um cargo, seja legislativo ou executivo, potencializam suas possibilidades de intervenção no território, participando da construção de novas materialidades, ora promovendo ora coibindo novos usos”.

Pensamos que através da identificação da configuração espacial da base eleitoral e da ação política desses agentes ligados inicialmente às estruturas partidárias instaladas nessas



SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Ambientalidades e Desenvolvimento Regional no Litoral Norte do RS
5 A 7 DE NOVEMBRO | IFRS CAMPUS OSÓRIO-RS



cidades e, após eleitos, atuando como representantes regionais e estaduais, por meio de mandatos populares na Assembleia Legislativa do RS ou na Câmara Federal em Brasília, poderemos verificar a importância política regional dessas cidades. Assim, nos interessa verificar de um lado os locais (municípios) de onde provêm os votos que os elegeram, e de outro lado, identificar através das emendas parlamentares que esses agentes foram autores, quais foram os lugares/municípios contemplados, e neles, quais as instituições e organizações regionais, beneficiadas.

2 A cidade média de Santa Cruz do Sul-RS

O município e a cidade média de Santa Cruz do Sul estão localizados na região do Vale do Rio Pardo, na porção centro oriental do Rio Grande do Sul, que por sua vez integra a região funcional 2 (RF2) de planejamento do território estadual.

Apresentando uma população em 2002 de 133.230 hab. (IBGE, 2022) essa cidade pode ser entendida como cidade média por conta do expressivo contingente populacional que apresenta em relação à região em que está inserida e ao seu papel de intermediação de fluxos entre a metrópole Porto Alegre e os municípios de seu entorno regional (Silveira et al., 2018, p. 72). Santa Cruz do Sul teve um crescimento populacional, entre 2010 e 2022, de 1,4%. Sua taxa de crescimento geométrico, que corresponde ao percentual de crescimento anual, foi de 0,99%, enquanto os demais municípios da região apresentaram crescimento de 0,03%. A população urbana nesta cidade é superior à média do restante da RF2: enquanto ela possui taxa de urbanização de 88,9%, os demais municípios da região possuem 59,3% (IBGE, 2010; 2022).

O município se destaca, em 2018, com um PIB per capita de R\$ 73,2 mil, valor superior à média do estado (R\$ 42,3 mil), do Vale do Rio Pardo (R\$ 21,9 mil) e da RF2 (R\$ 25 mil). (IBGE, 2018). Dados do Cempre-IBGE (2019) mostram que em Santa Cruz do Sul, os setores de comércio varejista e atacadista, serviços públicos e especializados, atividades administrativas, construção e indústrias de transformação são os que possuem um maior percentual de unidades locais, sendo estes os principais motores da economia urbana. No caso das indústrias de transformação, destacam-se os setores de alimentos, metalurgia, móveis, vestuário,



**SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO
E DESENVOLVIMENTO REGIONAL**
Ambientalidades e Desenvolvimento Regional no Litoral Norte do RS
5 A 7 DE NOVEMBRO | IFRS CAMPUS OSÓRIO-RS



madeira e produtos do tabaco. Nos setores primários, destaca-se a produção de tabaco. Nos serviços públicos, transporte terrestre, alimentação, educação, saúde e atividades esportivas e de lazer são os principais destaques.

A cidade de Santa Cruz do Sul desempenha importante papel na oferta de serviços de apoio às atividades econômicas regionais, notadamente àquelas ligadas à produção de tabaco, abrangendo desde a contratação de trabalhadores temporários para a colheita até a comercialização de insumos, transporte, logística, seguros, exportação e serviços financeiros. A cidade também oferece serviços em educação e saúde, além de comércio atacadista, lojas de departamento e manutenção de veículos.

Além disso destaca-se também a centralidade e os papéis de intermediação e de comando que a cidade média de Santa Cruz do Sul desempenha nas relações e interações espaciais decorrentes da gestão pública territorial, tanto na região do Vale do Rio Pardo, quanto na sua região de influência que muitas vezes ultrapassa os limites da RF2.

Nesse sentido, a cidade, através de sua centralidade e capacidade de atrair e intermediar os fluxos decorrentes da oferta e da demanda de serviços públicos estaduais e federais por meio das unidades dos órgãos públicos nela instaladas, desempenha posições destacadas e hierárquicas na organização e funcionamento da rede urbana regional. Essa posição de destaque da centralidade, polarização e capacidade de intermediação de fluxos de Santa Cruz do Sul é reconhecida pelo IBGE (2020) que classifica a cidade como capital regional C. na configuração e hierarquia da rede urbana estadual e nacional.

3 A centralidade política de Santa Cruz do Sul através da base eleitoral e atuação parlamentar estadual e federal

A centralidade política de Santa Cruz do Sul é analisada neste tópico através de duas variáveis ligadas a votação e atuação no Rio Grande do Sul dos parlamentares estaduais e federais eleitos em 2018 e em 2022, com domicílio eleitoral em Santa Cruz do Sul-RS. Ou seja: 1) a localização espacial e o volume de votos obtidos nos municípios que constituem a base eleitoral dos parlamentares eleitos; e 2) a localização espacial da atuação parlamentar através da identificação dos municípios destinatários das emendas realizadas pelos deputados ao



**SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO
E DESENVOLVIMENTO REGIONAL**
Ambientalidades e Desenvolvimento Regional no Litoral Norte do RS
5 A 7 DE NOVEMBRO | IFRS CAMPUS OSÓRIO-RS



orçamento público federal e estadual, e verificação dos setores ou funções destinatários e respectivos volumes de recursos despendidos por essas emendas.

A configuração espacial da base eleitoral dos parlamentares, ou seja, os municípios do estado nos quais os deputados estaduais e federais com domicílio eleitoral na cidade santacruzense, obtiveram os votos necessários para se elegerem, permite verificar, através da abrangência espacial e quantidade da votação obtida por esses parlamentares, a influência e o alcance da atuação parlamentar e/ou da campanha eleitoral, coordenada pela sua organização partidária sediada em Santa Cruz do Sul, e articulada através da rede diretórios partidários localizados em outras cidades do estado.

Já na delimitação espacial da base territorial de atuação dos parlamentares optou-se por utilizar a identificação da abrangência territorial da prática dos deputados na subscrição de emendas ao orçamento público, o que possibilitou verificar a territorialização da ação política desses parlamentares¹. Além disso foi também possível verificar como se apresenta a configuração territorial e setorial da dinâmica dos fluxos de recursos e relações de poder estabelecidos pela cidade média através dessa dimensão da sua centralidade política, não apenas na escala local/regional da região imediata de influência da cidade, mas também na escala estadual e no âmbito da rede urbana.

A eleição dos deputados estaduais e federais também depende dos votos obtidos por seu partido político ou coligação partidária. Assim, é o número de votos de cada partido ou coligação que define quantas cadeiras caberão a cada um, tanto na Câmara Federal quanto na Assembleia Legislativa. A partir dessa definição, as cadeiras obtidas pelo partido ou coligação são ocupadas por seus candidatos mais votados, respeitado, no caso da Câmara Federal, o número total de cadeiras a que cada estado tem direito, em razão do contingente demográfico de cada unidade da federação. (Brasil, Senado Federal, 2018). No caso do Rio

¹ Obviamente, que não se desconhece a existência de tantos outros indicadores da atuação parlamentar que também estão disponíveis, relacionados, por exemplo, à força, atuação, representação e identidade dos próprios partidos políticos (Pereira & Mueller, 2003). Todavia, pela objetividade e possibilidade de territorialização dos dados quanto aos valores dos recursos e aos setores temáticos envolvidos das emendas, optou-se por essa escolha.



SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Ambientalidades e Desenvolvimento Regional no Litoral Norte do RS
5 A 7 DE NOVEMBRO | IFRS CAMPUS OSÓRIO-RS



Grande do Sul, atualmente esse número é de 31 deputados federais. Já em relação à Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, o número total de cadeiras para deputados estaduais é de 55².

3.1 A base eleitoral e a atuação parlamentar federal

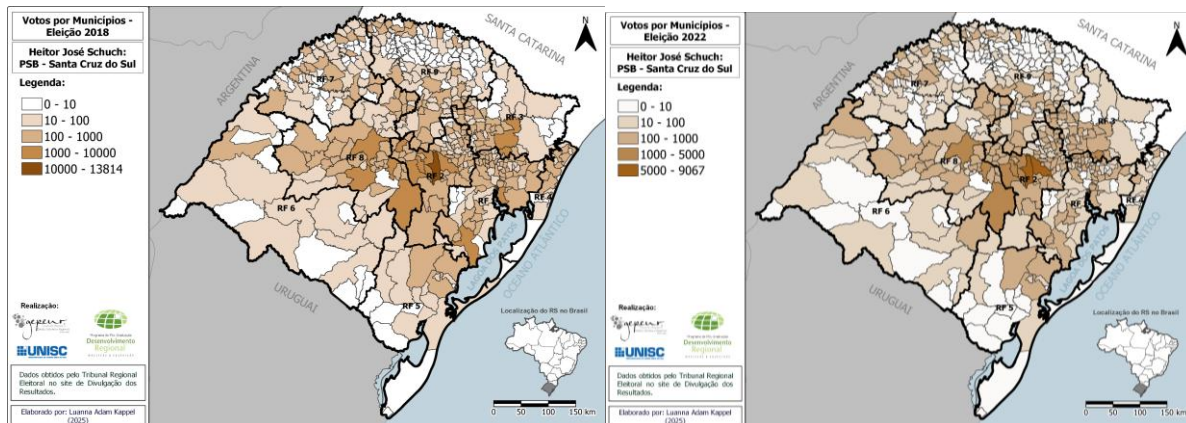
O recorte empírico de análise dos dados em relação aos parlamentares federais com domicílio eleitoral em Santa Cruz do Sul, resultou da escolha daqueles deputados que foram eleitos em 2018 e em 2022 e exerceram ou ainda exercem seus mandatos, respectivamente, na 56ª Legislatura (2019-2023) e na 57ª Legislatura (2023-2027), da Câmara Federal brasileira. Assim, a partir da análise dos dados do Tribunal Regional Eleitoral-RS, selecionou-se os deputados federais: Heitor José Schuch, do Partido Socialista Brasileiro - PSB, e Marcelo Pires Moraes, anteriormente filiado ao Partido Trabalhista Brasileiro - PTB e no presente vinculado ao Partido Liberal - PL.

As figuras 1 e 2 apresentam a configuração espacial da votação obtida, em 2018 e em 2022, pelos deputados federais Heitor José Schuch e Marcelo Pires Moraes, respectivamente.

Observa-se que a base eleitoral de Heitor J. Schuch se apresenta bem distribuída no território gaúcho, resultado da sua atuação política e sindical junto à Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (CONTAG) e aos Sindicatos de Trabalhadores Rurais organizados e atuantes em praticamente todos os municípios gaúchos. Também se destaca nesse sentido o apoio obtido pela Associação dos Fumicultores do Brasil (AFUBRA), sediada em Santa Cruz do Sul, mas com unidades comerciais em diferentes municípios das regiões de produção de tabaco no estado. Dentre os locais com as maiores votações obtidas pelo parlamentar se destacam os municípios das regiões do Vale do Rio Pardo, Central. Centro Sul e Sul.

² A definição do número de deputados estaduais no Rio Grande do Sul está estabelecida em sua Constituição Estadual de 1989, como definido seu Artigo 49, § 1.º O número de Deputados corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara Federal e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de doze.

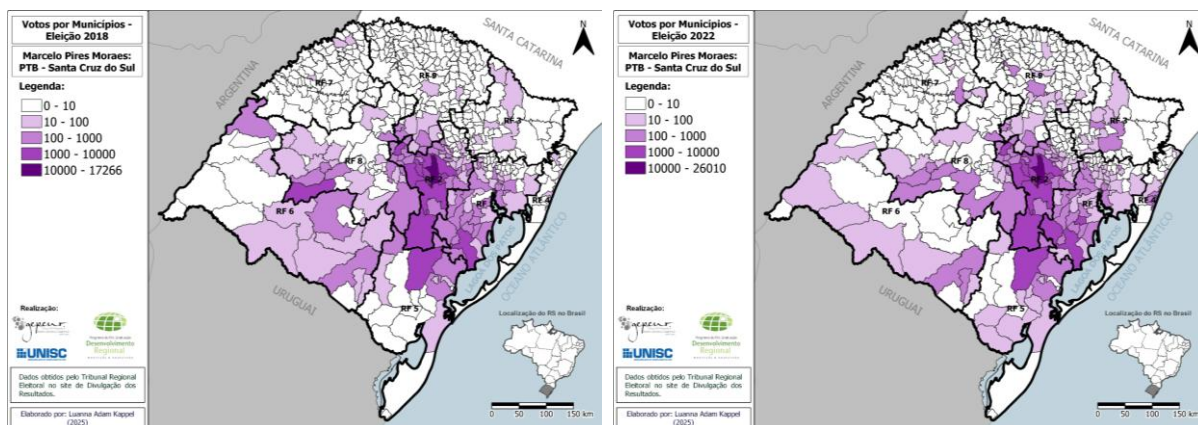
Figura 1 - Deputado Federal: Heitor J. Schuch: Votos obtidos por municípios, 2018 e 2022



Fonte: Elaborado por Luanna A. Kappel com base nos dados do TRE-RS (2018 e 2019).

O deputado federal Marcelo P. Moraes tem sua base eleitoral mais concentrada nos municípios das regiões do Vale do Rio Pardo, Central, Vale do Caí, Centro Sul e parte das regiões da Campanha e Metropolitana de Porto Alegre. Nessa territorialidade, se destacam as maiores votações obtidas nos municípios do Vale do Rio Pardo e em municípios do Centro Sul.

Figura 2 - Deputado Federal: Marcelo P. Moraes: Votos obtidos por municípios 2018 e 2022



Fonte: Elaborado por Luanna A. Kappel com base nos dados do TRE-RS (2018 e 2022).

O parlamentar é publicamente reconhecido como defensor da cadeia produtiva do tabaco, cujas principais empresas se localizam na região do Vale do Rio Pardo, mas com suas bases de operação também nas regiões Centro, Centro Sul e Sul do RS. Igualmente tem sido um dos principais apoiadores das principais reivindicações do Sindicato Interstadual da Indústria do Tabaco (Sinditabaco) e da Afubra, ambas sediadas em Santa Cruz do Sul. O



**SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO
E DESENVOLVIMENTO REGIONAL**
Ambientalidades e Desenvolvimento Regional no Litoral Norte do RS
5 A 7 DE NOVEMBRO | IFRS CAMPUS OSÓRIO-RS



parlamentar também se apresenta como apoiador da cultura tradicionalista gaúcha prestigiando os principais eventos do Movimento Tradicionalista Gaúcho, especialmente da V Região Tradicionalista, que abrange 15 municípios do Vale do Rio Pardo. A atuação do parlamentar junto a essas instituições têm contribuído para a ampliação da sua base eleitoral para além da região do Vale do Rio Pardo.

Nas duas últimas eleições, ambos os parlamentares tiveram justamente no município de Santa Cruz do Sul a maior votação obtida. É também a partir dessa cidade que ambos os parlamentares organizam suas agendas políticas e comandam suas articulações regionais com as representações e lideranças partidárias políticas locais, regionais e estaduais, bem como constroem relações e definem suas pautas com as lideranças econômicas e sociais da região. É também nessa cidade que ambos os deputados centralizam sua ação política partidária, através da destinação de emendas parlamentares, como veremos a seguir.

Cabe aos deputados federais, juntamente com os senadores, por exemplo, discutir e votar o orçamento da União, assim como fiscalizar a aplicação adequada dos recursos públicos. É durante a análise da proposta orçamentária que os deputados apresentam emendas que destinam verbas para a realização de obras específicas em seus estados e municípios. Os parlamentares também examinam o planejamento plurianual do governo federal e as diretrizes para o orçamento do ano seguinte.

O comportamento dos representantes políticos democraticamente eleitos não é resultado de um processo político simples e direto. Tendo como ponto de partida a concepção básica de que o espaço político da democracia se configura em uma arena de conflitos e negociações estratégicas entre representantes políticos, eleitores, partidos e grupos de interesses.

Na atividade legislativa, então, estariam inseridas um conjunto de ações dirigidas para municípios, comunidades, pessoas e eleitores, no qual o parlamentar tenta destinar recursos para os municípios que compõem o seu território político de atuação direta, por meio de apresentação de emendas e proposições parlamentares ou de participação das discussões do orçamento da União.



**SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO
E DESENVOLVIMENTO REGIONAL**
Ambientalidades e Desenvolvimento Regional no Litoral Norte do RS
5 A 7 DE NOVEMBRO | IFRS CAMPUS OSÓRIO-RS



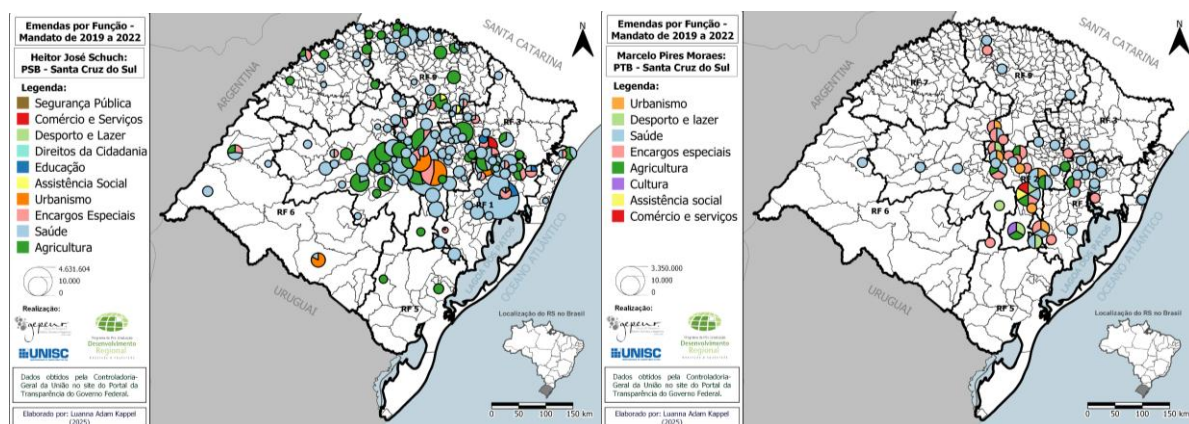
Mas o que vem a ser as emendas parlamentares? A emenda parlamentar é um instrumento que o Congresso Nacional pode utilizar na fase de apreciação legislativa para influir no processo de elaboração do orçamento anual. Tais emendas podem acrescentar, suprimir ou modificar determinados itens (rubricas) do projeto de lei orçamentária enviado pelo Executivo. Ou seja, por meio das emendas parlamentares os deputados e senadores podem opinar ou influir na alocação de recursos públicos em função de compromissos políticos que assumiram durante seu mandato, tanto junto aos estados e municípios quanto a instituições (SENADO FEDERAL, 2025).

De acordo com o Portal da Transparência, da Controladoria Geral da União (2025), há uma variedade de tipos de emendas parlamentares ao Orçamento Federal, como as individuais, as de bancada, as de comissão e as de relator. Neste trabalho, analisamos apenas os dados relativos às emendas parlamentares individuais. Essas podem ser as transferências com finalidade definida, ou seja, são propostas por cada parlamentar, e possuem recursos vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar e aplicados nas áreas de competência constitucional da União. As emendas parlamentares individuais também são classificadas como emendas individuais as transferências especiais, sendo aquelas que alocam recursos orçamentários para estados, municípios e Distrito Federal (sem a necessidade de celebração de convênio ou instrumento congênere).

A figura 3 traz dois mapas com a distribuição espacial das emendas parlamentares realizadas pelos deputados federais Heitor J. Schuch (mapa à esquerda) e Marcelo P. Moraes (mapa à direita), durante seus mandatos no período de 2019 a 2022. Os mapas permitem observar os municípios que foram beneficiados pelas emendas, os volumes de recursos das emendas por funções ou áreas setoriais às quais elas estavam vinculadas no orçamento federal³.

³ Em relação aos mapas temáticos, as emendas estão classificadas de acordo pela Portaria SOF/SETO/ME nº 42, de 14 de abril de 1999, onde estabelece conceitos como; Função, Subfunção, Programa, Projeto, Atividade, Operações especiais. Entretanto, para facilitar o entendimento, usamos somente a classificação por função.

Figura 3 - Emendas por função de autoria dos Dep. Federais Heitor J. Schuch e Marcelo P. Moraes durante o mandato de 2019 a 2022



Fonte: Elaborado por Luanna A. Kappel com base nos dados do Portal da Transparência (2018 e 2022).

A configuração espacial da destinação das emendas pelo Deputado Heitor Schuch apresenta uma maior concentração das mesmas em um primeiro e mais extenso grupo de municípios localizados nas zonas central e centro oriental do estado. Notadamente nos municípios das regiões do Vale do Rio Pardo, Vale do Jacuí, Vale do Taquari, Vale do Caí e Metropolitana de Porto Alegre. Em um segundo grupo, mais disperso e menos intenso de destinação de emendas, temos os municípios das regiões Norte e Alto Uruguai. Ao compararmos o mapa das emendas do Deputado Heitor Schuch com a figura 1, referente à dimensão territorial da base eleitoral desse deputado, observa-se certa convergência, evidenciando que a destinação dos recursos através dessas emendas busca atender os compromissos de campanha firmados pelo parlamentar.

Nessa espacialização da atuação do parlamentar, através da destinação de emendas, observa-se que há o predomínio de emendas vinculadas às funções Saúde e Agricultura revelando o compromisso e a atuação política do parlamentar com as instituições de saúde filantrópicas e comunitárias, locais e regionais, e com o setor da agricultura, em especial da agricultura familiar, através da estreita vinculação desse parlamentar com a CONTAG e com os STRs existentes nessas regiões. As emendas da função saúde e agricultura representaram 52,41% e 20,67% do valor total das emendas subscritas por esse parlamentar durante esse



**SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO
E DESENVOLVIMENTO REGIONAL**
Ambientalidades e Desenvolvimento Regional no Litoral Norte do RS
5 A 7 DE NOVEMBRO | IFRS CAMPUS OSÓRIO-RS



mandato. Destacam-se também as emendas do Deputado Heitor Schuch, relativas às funções: Urbanismo e Encargos Especiais⁴, que foram destinadas ao município de Santa Cruz do Sul.

Já na configuração territorial da destinação de emendas por parte do deputado Marcelo Moraes (Figura 3) observa-se que as mesmas se concentram sobretudo em municípios das regiões do Vale do Rio Pardo e do Vale do Caí, na zona central do estado. Há um predomínio das emendas do Deputado nas funções Saúde, Encargos Especiais e Urbanismo, cujos valores específicos destinados representam, respectivamente, 50,88%, 28,53% e 7,12% do valor total das emendas de autoria do parlamentar. Há relativa convergência entre a espacialidade da sua atuação parlamentar no mandato de 2019 a 2022 com a da sua votação obtida em 2018 e em 2022 (Figura 2), muito embora isso ocorra principalmente nas regiões do Vale do Rio Pardo e Vale do Caí. Observa-se que o município de Santa Cruz do Sul também tem sido bastante beneficiado com as emendas do deputado sendo destinadas para funções diversas como a Saúde, Urbanismo, Encargos Especiais, Comércio e Serviços, Assistência social, e Desporto e Lazer.

Ambos os deputados federais direcionam parte relevante das suas emendas para instituições localizadas na cidade de Santa Cruz do Sul, como são os casos: na saúde, dos hospitais comunitários regionais, como o Hospital Santa Cruz e o Hospital Ana Nery para o custeio de serviços de saúde e para a aquisição de equipamentos ambulatoriais e hospitalares; na segurança pública, para o Comando Regional de Polícia Ostensiva do Vale do Rio Pardo, para a aquisição de viaturas; e na agricultura, para a AFUBRA, para a realização de melhorias no parque de exposições da agricultura familiar.

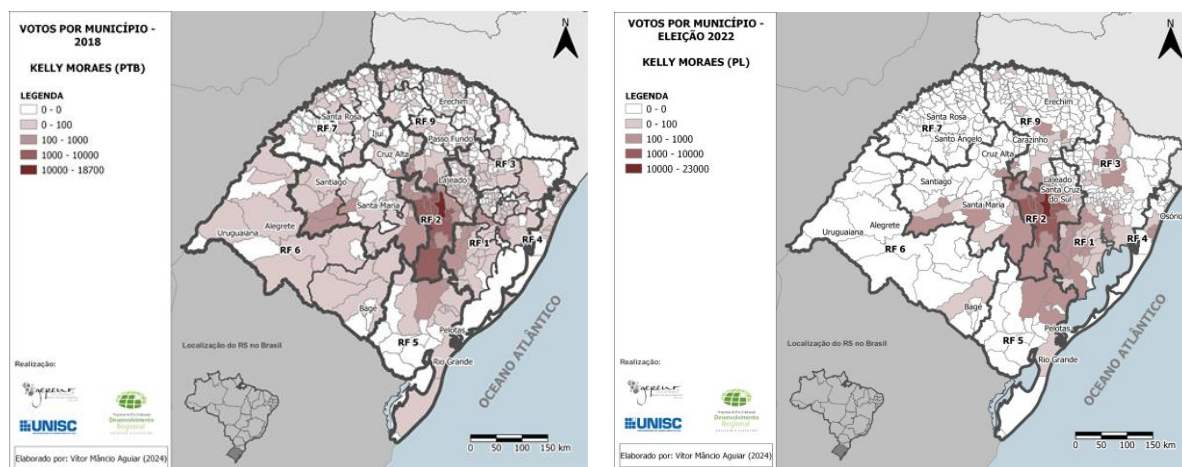
3.2 Atuação parlamentar estadual

⁴ As emendas parlamentares classificadas como função Urbanismo podem ser utilizadas para financiar obras e projetos que impactam diretamente a qualidade de vida das cidades, como infraestrutura, saneamento, transporte e espaços públicos. Já as emendas da função Encargos Especiais são recursos para custeio das despesas financeiras relacionadas aos serviços da dívida pública (juros e amortização) ou transferências constitucionais ou legais por repartição de receitas com os entes subnacionais (FPE, FPM, entre outros). (Senado Federal, 2025).

Dentre os parlamentares eleitos em 2018 e 2022 com domicílio eleitoral em Santa Cruz do Sul identificamos a deputada estadual Kelly Moraes, eleita para dois mandatos: 2019 a 2022 pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e 2023 a 2026, pelo Partido Liberal (PL). A deputada reside e vota em Santa Cruz do Sul, cidade na qual também possui histórico de ação política, tendo sido prefeita municipal no período de 2009 a 2012.

Na figura 4 temos a configuração territorial da base eleitoral da deputada estadual Kelly Moraes.

Figura 4 - Deputada estadual Kelly Moraes: Votos por municípios em 2018 e 2022



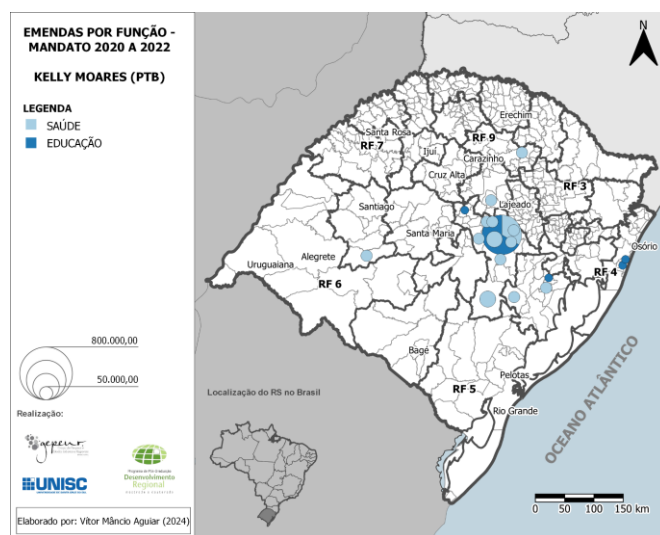
Fonte: Elaborado por Vitor Aguiar com base nos dados do TRE-RS (2018 e 2019).

Observa-se que em ambos os períodos eleitorais a maior votação obtida estava concentrada em Santa Cruz do Sul e nos municípios do entorno, Candelária, Rio Pardo, Vera Cruz, Venâncio Aires e Sinimbu, na região do Vale do Rio Pardo. Verifica-se também que em 2018 a base territorial de votação da deputada foi mais abrangente obtendo votos em diversas outras regiões do estado, ainda que em menor quantidade. Já em 2022, os votos obtidos se concentraram em municípios do Vale do Rio Pardo, parte da região Central, Centro sul e parte da região Sul do estado.

A deputada se apresenta como defensora da cadeia produtiva do tabaco, e das famílias de agricultores fumicultores, bem como atuante nas áreas de educação e saúde e na proteção aos direitos das mulheres (Assembléia Legislativa, 2023).

Na figura 5 temos a distribuição espacial das emendas parlamentares da Dep. Kelly Moraes ao orçamento estadual, durante seu mandato entre 2019 e 2022. Observa-se maior concentração das emendas no seu município de domicílio eleitoral, Santa Cruz do Sul. Também é possível observar emendas que variam no valor de R\$50.000,00 a R\$200.000,00 para as cidades vizinhas a SCS, como Vera Cruz, Venâncio Aires, Rio Pardo e Encruzilhada do Sul.

Figura 5 - Emendas de autoria da Deputada Estadual Kelly Moraes - 2019 a 2022



Fonte: Elaborado por Vitor Aguiar com dados da Assembleia Legislativa do RS (2019 a 2022).

Os recursos destinados estão principalmente vinculados às funções da Saúde e Educação. Na função Saúde, as emendas foram destinadas para custeio de serviços de saúde municipais e custeio hospitalares, e para aquisição de equipamentos para unidades básicas de saúde. Já na função Educação, os recursos das emendas foram destinados para melhoria da infraestrutura escolar. A subscrição de emendas basicamente nessas duas funções, de um lado se justificam pela trajetória de atuação política da parlamentar apoiando ações nessas duas áreas, e por outro lado, podem também ser justificadas pelas demandas regionais e locais, decorrentes da ocorrência da Pandemia da Covid-19 nesse período.

Em relação à maior parte das emendas da deputada estar direcionada à região do Vale do Rio Pardo, que integra a RF2, cabe também mencionar que no cenário da atuação



**SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO
E DESENVOLVIMENTO REGIONAL**
Ambientalidades e Desenvolvimento Regional no Litoral Norte do RS
5 A 7 DE NOVEMBRO | IFRS CAMPUS OSÓRIO-RS



parlamentar de deputados estaduais, a área de abrangência da influência dos parlamentares se circunscreve, na maioria das vezes, ao espaço regional onde o parlamentar possui seu domicílio eleitoral e onde atua politicamente, muitas vezes coincidindo com os limites das regiões dos Coredes ou Regiões Funcionais de Planejamento. O que guarda relação com o fato de o orçamento estadual estar organizado por essa regionalização funcional de planejamento, o que de certa forma condiciona o direcionamento territorial das emendas parlamentares.

Considerações finais

As cidades médias brasileiras têm apresentado crescente processo de urbanização e exercido intensa centralidade econômica e dos fluxos de serviços públicos e privados nas regiões e redes urbanas regionais onde estão localizadas e inseridas, participando ativamente do processo de desenvolvimento regional. Contudo, para melhor compreender seus papéis de comando e de interação regional, se faz necessário avançar na pesquisa sobre novas formas de expressão da centralidade de tais cidades. Esse foi o propósito deste trabalho ao analisarmos o caso da cidade média de Santa Cruz do Sul

A centralidade política da cidade de Santa Cruz do Sul pode ser percebida através da configuração territorial da votação obtida e da atuação parlamentar de deputados federais e estaduais eleitos, com domicílio eleitoral, residentes e atuantes na cidade. A análise da abrangência espacial da votação obtida pelos dois deputados federais e pela deputada estadual eleita permitiu verificar a maior concentração de votos nos municípios da região do Vale do Rio Pardo, mas também o alcance da atuação desses parlamentares, sobretudo os federais, para diferentes regiões do estado, cuja campanha eleitoral foi coordenada pelas suas organizações partidárias sediadas em Santa Cruz do Sul.

Já em relação à configuração espacial da atuação dos parlamentares, a análise da distribuição espacial das emendas parlamentares demonstrou que a territorialização da ação política desses parlamentares se concentrou principalmente nos municípios da região do Vale do Rio Pardo, e de regiões vizinhas como o Vale do Taquari, Central e Vale do Caí. A impossibilidade de obtenção de dados objetivos quanto à autoria e destinação das demais emendas parlamentares inscritas no que se convencionou chamar de “orçamento secreto”



**SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO
E DESENVOLVIMENTO REGIONAL**
Ambientalidades e Desenvolvimento Regional no Litoral Norte do RS
5 A 7 DE NOVEMBRO | IFRS CAMPUS OSÓRIO-RS



não possibilitou complementar a análise da atuação parlamentar e sua correspondente configuração espacial.

Os resultados aqui ainda são parciais. Assim, será também de fundamental importância para a análise da centralidade política verificar como se apresentaram as emendas parlamentares dos demais deputados eleitos, com domicílio eleitoral em outras cidades, que destinaram emendas para Santa Cruz do Sul. As entrevistas com parlamentares, diretores partidários regionais, prefeitos municipais também trarão novos dados, permitindo compreender melhor sua centralidade política e como se dão as relações espaciais entre a cidade e as demais cidades/municípios da região.

Referências Bibliográficas

Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul. Parlamento 2023 - Kelly Moraes (PL). 02/12/2022. Disponível em: <https://ww4.al.rs.gov.br/noticia/329846>. Acessado em maio de 2025.

Bernardes, Cristiane Brum. Parlamentares × jornalistas: a dinâmica política das mídias legislativas da Câmara dos Deputados. Sociedade e Estado, v. 28, p. 663-689, 2013.

Brasil. Controladoria-Geral da União (CGU). Secretaria de Transparência, Prevenção e Combate a Corrupção (STPC). Portal da Transparência (2025). Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/>. Acesso em abril, 2025.

Brasil. Senado Federal. Emenda ao orçamento. Senado Notícias. Glossário Legislativo. Agência Senado. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/emendas-ao-orcamento> Acessado em março, 2025.

Brasil. Senado Federal. Como funciona a eleição de deputados federais e estaduais. Senado Notícias. Agência Senado, 01/10/2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/10/01/como-funciona-a-eleicao-de-deputados-federais-e-estaduais> Acessado em março, 2025

Duarte, Luiz Fernando Dias. Valores cívicos e morais em jogo na Câmara dos Deputados: a votação sobre o pedido de impeachment da Presidente da República. Religião & Sociedade, v. 37, p. 145-166, 2017.

IBGE. Censo Demográfico de 2022. Rio de Janeiro: FIBGE, 2024. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/22827-censo-demografico-2022.html> Acessado em março, 2025.



**SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO
E DESENVOLVIMENTO REGIONAL**
Ambientalidades e Desenvolvimento Regional no Litoral Norte do RS
5 A 7 DE NOVEMBRO | IFRS CAMPUS OSÓRIO-RS



Junio, Francisco Antonio Coelho; BERNARDO, Artur Vilas Bôas; DE PAULA ALVES, Débora. Desempenho do legislativo, controle social e gestão governamental: estudo sobre o desempenho parlamentar de Deputados federais brasileiros da 55ª Legislatura (2015-2019). Contextualizaciones Latinoamericanas, v. 2, n. 29, 2023.

Neal, Zachary. Urban Studies. Volume 48(13) 2733–2748, October 2011. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0042098010388954>. Acessado em abril, 2025.

Oliveira, H. C. M. de. e Soares, B. Cidade média: apontamentos metodológicos e tipologia. Revista Caminhos de Geografia. Uberlândia, v. 15, n. 52, p. 119–133, dez/2014.

Pereira, C. & Mueller, B. Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa: A Conexão Eleitoral no Brasil. Dados, 46(4), 2003, p.735- 771.

Ricci, P.. A produção legislativa de iniciativa parlamentar no Congresso: diferenças e similaridades entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. In: Lemos, Leany (Org.). O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte. Brasília: Edições Unilegis de Ciência Política. 2008.

Ricci, P. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? Dados, 46(4), 2003. p. 699-734.

Rio Grande do Sul. Constituição Estadual de 1989. Disponível em: <https://www.estado.rs.gov.br/constituicao-estadual>. Acessado em março de 2025.

Santos, Manoel. Representação de interesses na Câmara dos Deputados: o lobby e o sucesso da agenda legislativa da indústria. Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos, v. 3, n. 1, 2014.

Santos, Milton. A natureza do espaço. São Paulo: Ed. Hucitec, 1996.

Santos, Milton e Silveira, Maria Laura. Brasil: Território e Sociedade no início do Século XXI. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2001.

Scheeffeffer, Fernando. Ideologia e comportamento parlamentar na Câmara dos Deputados: faz sentido ainda falar em esquerda e direita. Programa de Pós-graduação em Sociologia Política–Tese de Doutorado. Florianópolis: UFSC, 2016.

Silveira, Rogério Leandro Lima da. (org.) Cidades Médias, Gestão Territorial e Desenvolvimento Regional. São Carlos; Pedro e João Editores, SP., 2025. Disponível em: <https://pedroejoaoeditores.com.br/produto/cidades-medias-gestao-territorial-e-desenvolvimento-regional/> Acessado em março, 2025.



**SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO
E DESENVOLVIMENTO REGIONAL**
Ambientalidades e Desenvolvimento Regional no Litoral Norte do RS
5 A 7 DE NOVEMBRO | IFRS CAMPUS OSÓRIO-RS



Silveira, Rogério Leandro Lima da; e Faccin, Carolina Rezende. (org.) Urbanização, Cidades Médias e Dinâmicas urbanas e Regionais. São Carlos; Pedro e João Editores, SP., 2021. Disponível em: <https://pedroejoaoeditores.com.br/produto/urbanizacao-cidades-medias-e-dinamicas-urbanas-e-regionais/> Acessado em fevereiro, 2025.

Silveira, Rogério L.L.; Brandt, Grazielle B.; Silveira, Rosi C. E. Faccin, Carolina R. e Giacomettill, Nicolas B. Cidades médias e gestão territorial: análise dos fluxos de gestão pública e privada na região dos Vales – RS. IGepec, Toledo, v. 22, n.2, p. 64-80, jul./dez. 2018. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/gepec/article/view/19967>. Acessado em abril, 2025.

Sposito, Maria Encarnação Beltrão. Cidades Médias: Espaços em Transição. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2007.

Trindade Jr., Saint-Clair Cordeiro da. Por outras centralidades: Pensando especificidades e particularidades da cidade e do urbano no Brasil. In.: SERPA, A. e CARLOS, A.F.A. (Org.) Geografia Urbana: Desafios teóricos contemporâneos. Salvador: EDUFBA, 2018. p.249-266.

Zanfolin, D. E. Geografia Eleitoral: reforma política e uso do território brasileiro. Dissertação de Mestrado. Instituto de Geografia, Universidade de São Paulo, 2006.