Pinheiro Motta.fm Page 713 Tuesday, October 28, 2003 4:13 PM

Significado e importância das emancipações: uma polêmica ainda não resolvida no Rio Grande do Sul*

Ivan Antônio Pinheiro**
Paulo Cesar Delayti Motta***

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Marcos emancipacionistas no Brasil; 3. Constituição e trâmites do processo emancipatório no Rio Grande do Sul; 4. Marcos emancipacionistas no Rio Grande do Sul; 5. Os argumentos para emancipar: uma visão de conjunto; 6. Conclusões.

SUMMARY: 1. Introduction; 2. Emancipationist legislation in Brazil; 3. Constitution and development of the emancipation process in the state of Rio Grande do Sul; 4. Emancipationist legislation in the state of Rio Grande do Sul; 5. The arguments for emancipating: an overview; 6. Conclusions.

PALAVRAS-CHAVE: emancipação municipal; administração pública.

KEY WORDS: municipal emancipation; public administration.

Com base nas últimas emancipações municipais no Rio Grande do Sul, este artigo mostra que a questão das emancipações, apesar de não ser um tema recente, permanece alvo de estudos e pesquisas. A análise das causas e as projeções dos efeitos das emancipações, quer por insuficiência de informações, quer por contradição nos resultados, são questões inconclusas e, portanto, ainda em aberto como objeto de pesquisa. Por ser um tema ambiv-

* Artigo recebido em fev. e aceito em jun. 2003. O primeiro autor agradece o apoio recebido da Fapergs e do CNPq para o desenvolvimento da pesquisa que serviu de base para este artigo.
** Professor adjunto no Programa de Pós-Graduação em Administração da EA/UFRGS. E-mail: iapinheiro@ea.ufrgs.br.
*** Professor adjunto no Programa de Pós-Graduação em Administração da EA/UFRGS. E-mail: pcdmotta@ea.ufrgs.br.

Pinheiro Motta.fm Page 714 Tuesday, October 28, 2003 4:13 PM

alente, e por isso polêmico, essa questão emociona e divide também a classe política e a imprensa. Quando entrevistados, 52,7% dos prefeitos presentes ao 21º Congresso de Municípios da Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (Famurs) se declararam a favor das emancipações, 25,2% contra, e 20,5% a favor com restrições. Quanto à imprensa, o jornal *Zero Hora* publicava, no mesmo dia e na mesma página, os resultados da pesquisa com os prefeitos e matéria assinada falando sobre as "Fábricas de cargos". Em outra edição, o mesmo jornal apresentava um editorial chamando a atenção para que nas emancipações não prosperassem o lobismo e a demagogia. A análise dos processos de emancipação dos 30 municípios instalados no Rio Grande do Sul em 1º de janeiro de 2001 mostrou que nas condições do marco regulatório vigente não ficou, em nenhum dos casos analisados, comprovada a viabilidade da área emancipada nem que a área remanescente do município de origem não restaria prejudicada. Além das limitações de caráter geral e que configuram o marco regulatório, pode-se dizer que a criação dos 30 municípios no Rio Grande do Sul está repleta de procedimentos que são passíveis de questionamentos de toda ordem.

The meaning and importance of emancipation: still an issue in the state of Rio Grande do Sul

Considering the latest municipal emancipations in the state of Rio Grande do Sul, this paper shows that the emancipation process, although not a recent issue, remains the subject of studies and research. The analysis of the causes and the projections of the emancipation effects, due to lack of information or contradictory results, are inconclusive issues and still open to research. Because they are an ambivalent and polemic subject, emancipations also stir emotions and divide politicians and the press. When interviewed, 52.7% of the mayors attending Famurs' 21st Congress of Municipalities declared to be in favor of the emancipations, 25.2% were against, and 20.5% in favor but with restrictions. As for the press, in the same edition and page that the newspaper *Zero Hora* published the poll results, it also published a signed article discussing the "Mass production of appointments to office"; in another issue, the same newspaper published an editorial defending that neither lobbying nor demagogy should prosper in the emancipation processes. The analysis of the emancipation processes concerning the 30 counties installed in January 1st, 2001 in Rio Grande do Sul has shown that under the regulatory conditions in force none of the emancipated areas were proven viable and the remaining areas of the original counties would not be penalized. Besides general limitations and those due to the regulatory framework, one can say that the establishment of the 30 counties in Rio Grande do Sul is full of procedures that are subject to and kinds of questioning.

Pinheiro Motta.fm Page 715 Tuesday, October 28, 2003 4:13 PM

1. Introdução

Não se pode afirmar que o tema deste artigo, emancipação municipal, seja um objeto recente de estudos e pesquisas. Pode ser dito que a questão das divisões regionais, referência mais abrangente e que circunscreve o tema, tendo como foco o caso do Rio Grande do Sul, teve início a partir de 1626 com a efetivação do primeiro assentamento jesuíta (Mesquita, 1984). Em trabalho posterior, onde recorre a Willadino e Felizardo, a autora aponta que já em 1805 todo o território gaúcho se encontrava dividido em quatro vilas: a de Rio Grande, a de Rio Pardo, a de Santo Antônio da Patrulha e a de Porto Alegre (Mesquita, 1992). Mendes (2000:36) assinala que "por ocasião da Guerra dos Farrapos, eram 14 os municípios e em 1860 somavam 28"; ao final do período imperial, a província já contava com 61 unidades administrativas. Desde então, após sucessivos desmembramentos territoriais, se chegou, hoje, aos 497 municípios que constituem o estado do Rio Grande do Sul.

Se antiga e bastante estudada, o que faz então com que a emancipação municipal ainda seja objeto de pesquisa? Em primeiro lugar, pelo fato de haver controvérsias entre os estudiosos que investigaram as causas, bem como o grau em que essas podem ser admitidas como procedentes, justificando a luta das comunidades visando a autonomia político-administrativa. Por outro lado, os efeitos e os resultados das emancipações também dividem aqueles que se dedicam ao tema.

Mesquita (1992:177), por exemplo, aponta que, "de um modo geral, as razões alegadas para a emancipação centram-se na necessidade de implantar uma infra-estrutura urbana inexistente ou precária (...) há também a expectativa, algumas vezes explicitada, da geração de empregos urbanos para reter ou fazer retornar os filhos e parentes que foram estudar fora".

Fachin e Chanlat (1998), entre outros, destacam que a maior proximidade entre os tomadores de decisão, os políticos e os gestores públicos, e aqueles que sofrem as conseqüências dessas decisões, os cidadãos-contribuintes, tende a aumentar a qualidade do processo decisório. Melhor identificando as prioridades, bem como facilitando o controle social que, ao invés de *ex post facto*, se verifica tempestivo. Todavia, conforme observado por Mesquita (1992:178), entre os atores que fomentam os movimentos emancipatórios há também aqueles que aspiram ao poder local para "valer-se de um cargo público em benefício de seus interesses próprios não declarados (...)", registrando ainda, no seio daquelas iniciativas, a presença das "frações sociais dominantes desejosas de se tornar frações governantes, isto é, de ampliar o seu patrimônio de poder" (Mesquita, 1992:180). A autora parece ter identificado tentativas para reintroduzir, em uma das suas diferentes manifestações, a "gestão patrimonialista" no setor público (Bresser-Pereira & Spink, 1999; Bobbio, 2000; Rosenfield, 2002; entre outros). Rosenfield (2002:22), comentando sobre de-

Pinheiro Motta.fm Page 716 Tuesday, October 28, 2003 4:13 PM

terminadas práticas ainda verificadas no setor público brasileiro, esclarece que "a apropriação privada de fundos públicos é uma forma patrimonialista de exercício de poder, típica de países que encontram dificuldades de enveredarem para uma forma republicana". Finalmente, ao utilizar o *iceberg* como metáfora para assinalar esses aspectos, Mesquita (1992) sugere que a parte oculta dos movimentos emancipatórios é maior do que aquela tornada pública.

Já Meneguetti Neto (2002:15), em matéria assinada para o jornal *Zero Hora*, firma a opinião de que "aumentar o número de municípios, dentro de um contexto de crise fiscal, representa mais um problema do que uma solução, onde o contribuinte é um dos prejudicados mais visíveis".

Klering (1991), ao analisar as emancipações ocorridas no Rio Grande do Sul na década de 1980, reitera os argumentos utilizados por Mesquita quando assinala as motivações na origem dos movimentos libertários. Limita-se, todavia, à parte visível do *iceberg*. Destaca também o maior controle e fiscalização, expressões da cidadania, facilitados em um território menor, pois "a pequena distância entre o poder público e a sociedade facilita sobremaneira o diálogo e a busca do entendimento, numa verdadeira democracia, tal como apregoada por Platão na Grécia, com o povo na praça" (Klering, 1991:11). Nesse trabalho, o autor analisa o resultado das 111, na época, mais recentes emancipações, e focaliza o problema de pesquisa sob a perspectiva quantitativa, realçando os indicadores econômicos. Depois de afirmar que "os 12 municípios que se emanciparam em 1982 tiveram um resultado muito acima da média do estado (...) os 89 municípios que se emanciparam no período de 1987/88 (...) cresceram mais rapidamente que os municípios desmembrados, que por sua vez cresceram mais rapidamente que os municípios não afetados por qualquer desmembramento" (Klering, 1991:12), conclui que, "de modo geral, as emancipações são altamente positivas para o desenvolvimento de um estado e de um país" (Klering, 1991: 15). Após ter sublinhado que "a análise objetiva dos resultados obtidos, numa visão retrospectiva, constitui subsídio prestimoso para a decisão quanto às próximas emancipações, que estão sendo encaminhadas por várias localidades do estado" (Klering, 1991:91), o autor ganhou destaque como ator do processo desenrolado nos anos 1990. Implicitamente, quando referenciados os estudos técnicos e científicos sobre as vantagens da emancipação. Explicitamente, o autor é inúmeras vezes citado nos processos de emancipação como o autor da projeção financeira que subsidiou o estudo da repercussão econômica (assinado pela Universidade de Santa Cruz do Sul) que resultaria da emancipação do município de Lagoa Bonita do Sul, bem como no trabalho realizado pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI) para a Comissão Emancipacionista de Novo Xingu.

Já o trabalho de Mendes (2000:viii), um estudo focado em três casos de municípios-mãe e os municípios deles emancipados (de Torres, Três

Pinheiro Motta.fm Page 717 Tuesday, October 28, 2003 4:13 PM

Forquilhas e Morrinhos do Sul; de Guaíba, Eldorado do Sul; e de Feliz, Alto Feliz, Linha Nova e Vale Real), apresenta conclusões diferentes:

> no aspecto financeiro, a pesquisa revelou que, com a emancipação, houve perda, pouco significativa na transferência de FPM[1] para os municípios-mãe de Guaíba e Feliz e sem prejuízos para Torres, inicialmente. No conceito de grande cidade registrou-se uma vantagem em todos os processos, pois considerando o coeficiente virtual teria-se (sic) uma participação menor na parcela de recursos destinada ao estado. Já no ICMS não se verificou vantagem no caso de Torres e Guaíba e no processo de Feliz houve um ganho muito discreto, uma vez que, a parte relevante dos recursos destinados aos municípios é distribuída com base no critério do desempenho econômico local. Na análise das receitas e despesas observou-se uma tendência: os municípios com menor contribuição relativa da população local nas suas finanças, apresentam os menores valores relativos nos gastos com investimentos e os maiores valores relativos nos gastos com pessoal e com a despesa legislativa. Na ótica dos munícipes existe um consenso, à exceção do caso de Eldorado do Sul, de que a emancipação foi positiva para todos os municípios envolvidos no processo.

Assim, a análise das causas, bem como a projeção dos efeitos da emancipação municipal, quer por insuficiência de informações, quer por contradição nos resultados, é questão inconclusa e, portanto, ainda aberta a pesquisas acadêmicas.

A questão não divide apenas os acadêmicos, mas também a classe política. Colle (2001) relata que uma consulta realizada por *Zero Hora* entre 258 prefeitos gaúchos por ocasião do XXI Congresso de Municípios da Famurs apontou que: 52,7% eram a favor das emancipações; 25,2% eram contra; 20,5% a favor, com restrições (que tenham arrecadação própria, assumam parte das dívidas e dos funcionários inativos do município-mãe, entre outras); e, 1,6% (quatro) não opinou. Finalmente, "Em defesa do municipalismo" é o sugestivo título da matéria assinada pelo deputado federal Fetter Jr. (PPB-RS) assim concluída: "aproveitando esta intensa mobilização dos prefeitos brasileiros, quero propor a incorporação da luta pelo municipalismo na lista de suas reivindicações (...) continuarei trabalhando para defender esta bandeira que considero vital para que os municípios possam obter os recursos necessários (...)" (Fetter Júnior, 2002:15).

[1] Fundo de Participação dos Municípios.

Pinheiro Motta.fm Page 718 Tuesday, October 28, 2003 4:13 PM

A imprensa também tem se posicionado sobre o tema. No mesmo dia e na mesma página que publicou a pesquisa já mencionada, uma influente jornalista local vinculada à Rede Brasil Sul, portanto uma formadora de opinião, atribuiu o seguinte título à matéria que assina: "Fábricas de cargos" (Oliveira, 2001a). Posteriormente, em editorial intitulado "Limites às emancipações", lê-se que "o lobismo e a demagogia não podem prosperar em questão tão relevante".[2]

Reafirma-se, pois, que o tema objeto de estudo, bem como as questões e problemas que circunscreve, não só estão em aberto como fomentam polêmicas.

De volta às questões que motivaram este artigo, pode também ser alinhado o fato de que o processo que resultou, em 1º de janeiro de 2001, na instalação dos 30 mais recentes municípios do estado do Rio Grande do Sul, conforme registrado pela mídia, foi marcado por controvérsias, contestações e até disputas judiciais, tornando-o naturalmente um objeto que demanda estudos mais aprofundados para o seu melhor entendimento.

2. Marcos emancipacionistas no Brasil

Segundo Mendes (2000:33), "no cenário brasileiro foram constantes as modificações no número de municípios: de 1940 a 1960, surgiram 1.192 novas unidades e entre 1960 e 1970 mais 1.186. No período do governo militar houve um refreamento deste processo, sendo que de 1970 a 1980 apenas 39 municípios foram criados em todo o país". Martins e Pereira (s.d.:335-6) observam que

> A criação de novos municípios teve um impulso extraordinário nas décadas de 1980 e 1990, parcialmente como resultado da redemocratização. Isso porque, no regime militar, as exigências para a criação de novos municípios eram difíceis de ser cumpridas (...) Antes de 1988, a legislação que orientava a criação de novos municípios obedecia a critérios rígidos (...) A Constituição de 1967, no seu capítulo III, art. 14 prescrevia que "Lei complementar estabelecerá os requisitos mínimos de população e renda pública e a forma de consulta prévia às populações locais, para a criação de novos municípios". Note-se, portanto, que a consulta deverá envolver as populações envolvidas, isto é, tanto do município-mãe quanto a do distrito que requer a emancipação.

[2] *Zero Hora*, 3 jul. 2001, p. 14.

Pinheiro Motta.fm Page 719 Tuesday, October 28, 2003 4:13 PM

Assim, a volta ao estado de direito trouxe também o ímpeto emancipacionista. Pinheiro (1999), recorrendo ao IBGE, cita dados ligeiramente diferentes dos de Mendes (2000), mas que, todavia, apontam no mesmo sentido como mostra a tabela.

Evolução do número de municípios por região
(Brasil, 1940-90)

	Número de municípios — final de década					
Regiões geográficas	1940	1950	1960	1970	1980	1990
Norte	88	99	120	143	153	298
Nordeste	584	609	903	1.376	1.375	1.509
Sudeste	641	845	1.085	1.410	1.410	1.432
Sul	181	224	414	717	719	873
Centro-Oeste	80	112	244	306	317	379
Brasil	1.574	1.889	2.766	3.952	3.974	4.491

A partir dos anos 1990, o número total de municípios apresentou a seguinte evolução: 4.974 (1996), 5.507 (1997) e, com mais 54 municípios em 2001 (30 dos quais no Rio Grande do Sul), o país tem, hoje, 5.561 municípios instalados (Brasilchannel, 2002). Citando Tavares, Pinheiro (1999:50) informa que "no período 1993-97, teriam sido incorporados 534 novos municípios ao rateio do Fundo de Participação dos Municípios".

É oportuno esclarecer que o sistema de partição dos recursos do FPM obedece a um conjunto de normas e procedimentos que resultam na determinação de índices que mensalmente são aplicados sobre o montante a ser rateado, que é de 22,5% sobre o valor do imposto de renda e do imposto de produtos industrializados arrecadado pela União. São consideradas a população e a renda *per capita* (anualmente apuradas pelo IBGE) na constituição do índice dos municípios-capitais e, no caso dos municípios do interior, somente a população. O estudo mais detalhado desses índices (sugere-se a leitura da Decisão nº 1.105/2001 do TCU — Plenário), bem como as especificidades de cada índice estão além deste artigo; contudo, é importante registrar que

Pinheiro Motta.fm Page 720 Tuesday, October 28, 2003 4:13 PM

> Quando o coeficiente de um município aumenta, o valor da sua cota financeira também aumenta, enquanto que a cota de todos os outros municípios do mesmo estado diminui. Isto acontece porque o aumento será retirado da cota financeira dos demais municípios do estado. Se o coeficiente diminuir, os demais municípios do mesmo estado terão o valor da cota aumentado.
>
> (Brasil, 2002:7)

A questão das emancipações municipais e a do rateio dos recursos do FPM estão dessa forma vinculadas. Tavares (apud Pinheiro, 1999:51) destaca que "o FPM é a principal fonte de receita (superior a 50%) para a maioria dos municípios brasileiros", enquanto Mincarone (1991:17) observa que "sabidamente, o FPM é a fonte principal de recursos da maioria dos municípios, principalmente aqueles que não possuem comércio desenvolvido". Assim, ter acesso a essa fonte cativa de recursos, que independe do esforço individual de cada município, é um dos fatores que catalisam as iniciativas emancipacionistas. Essa não é a única fonte de recursos transferidos entre os entes da Federação e de que disporá a área emancipada. O art. 158 da Constituição Federal (Brasil, 1988), por exemplo, dispõe que

> Pertencem aos municípios:
>
> I — o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem;
>
> II — cinqüenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados;
>
> III — cinqüenta por cento do produto da arrecadação do imposto do estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;
>
> IV — vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do estado sobre as operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Finalmente, a Constituição Estadual (Rio Grande do Sul, 1989), bem como a legislação infraconstitucional, estabelece as regras para a distribuição entre as municipalidades dos recursos a que se referem. Portanto, a arquitetura institucional-tributária é fator que, por si só, incentiva o desmembramento regional.

Pinheiro Motta.fm Page 721 Tuesday, October 28, 2003 4:13 PM

Preocupado com as conseqüências econômicas e financeiras decorrentes dos sucessivos desmembramentos territoriais, cujo impacto mais imediato é a pulverização dos recursos do FPM, o governo federal, mobilizando a sua base política, modificou o dispositivo constitucional que até então regulava a matéria (Brasil, 1996). O quadro 1 compara o texto anterior ao atual.

Quadro 1

Fundamentos constitucionais para a emancipação — a Constituição Federal de 1988 e a Emenda Constitucional nº 15/96

Constituição Federal, 1988 5-10-1988	Emenda Constitucional nº 15 12-9-1996
Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.	Mantido.
§4º. A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em lei complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas.	§4º. A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos municípios envolvidos, após a divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

A nova redação do §4º, condicionando a consulta plebiscitária à demonstração da viabilidade econômica, financeira e administrativa do novo município implicou, na prática, a suspensão dos processos em andamento. Além disso, ao substituir a expressão "populações diretamente interessadas" por "populações dos municípios envolvidos" incorporou um procedimento até então inexistente, pois a população do município-mãe deve agora também ser consultada. O fato de essas duas novas exigências serem vistas como obstáculo aos processos emancipatórios é, *per se*, mais uma evidência que se soma à falta de unanimidade em torno do tema emancipação. Mais ainda, ao submeter a regulamentação a uma lei complementar federal a ser discutida e votada, o governo federal adiou *sine die* a resolução das iniciativas em andamento, bem como trouxe para mais perto de si o controle do processo que, até então, estava sob a jurisdição legiferante dos estados.

Em matéria assinada, Santos (2001) informa que "a intenção do governo federal, ao tomar para si o poder de estabelecer as normas do processo,

Pinheiro Motta.fm Page 722 Tuesday, October 28, 2003 4:13 PM

foi justamente a de evitar o ocorrido em anos anteriores com a criação de um número elevado de municípios sem condições mínimas". Dessa forma, o governo federal conseguiu, também, refrear as novas iniciativas. Vale lembrar que a iniciativa do governo federal não é nova, conforme se verifica no seguinte trecho extraído de Mello (1971:28-9):

> Até o advento da Constituição de 1967, regulamentada, nesse ponto, pela Lei Complementar nº 1, de 9 de novembro do mesmo ano, a criação de municípios era matéria de competência exclusiva do poder estadual. No exercício dessa faculdade, muitos estados se desmandaram na criação desordenada e muitas vezes ilegal de municípios, levados ora pelo desejo de carrear para si as antigas cotas dos impostos de renda e de consumo atribuídas a cada município, ora com a intenção de criar feudos eleitorais, cujo funcionamento era facilitado pela manipulação daquelas mesmas cotas.

Com efeito, Emerin (2001b) informa que em junho de 2001 havia 71 iniciativas de emancipação em andamento no estado do Rio Grande do Sul, sendo que para 28 já haviam sido expedidas as credenciais para as respectivas comissões de emancipação. No Rio Grande do Sul, ainda na perspectiva da autora, apesar da clareza do texto da Emenda Constitucional nº 15/96 (Brasil, 1996), as iniciativas emancipacionistas prosseguiam devido a dois motivos: falta de unanimidade entre os membros da Assembléia Legislativa, em particular entre aqueles com assento na Comissão de Constituição e Justiça; e a ausência de um parecer oficial expedido pela Procuradoria da Assembléia (Emerin, 2001b:6). Na mesma página do jornal, a editora de política, Rosane de Oliveira, sob o título "Posição dúbia", afirmava que

> Por orientação de seus procuradores, a Assembléia Legislativa vem expedindo as credenciais com a ressalva de que o processo será paralisado a meio caminho, se não (??) houver a edição da lei complementar. Só que essa ressalva contradiz o discurso e o comportamento dos próprios parlamentares agora agarrados a um parecer da Procuradoria-Geral do estado.

O parecer referido pela editora informava que

> Quando norma de eficácia plena seja substituída, por via de emenda constitucional, por norma de eficácia contida, deve-se entender, até que seja colmatada a lacuna, que o direito anterior continua a produzir seus efeitos. Assim, até que venha a lei complementar do poder central regulando o disposto no §4º do art. 18 da Constituição Federal, com a redação que lhe deu a Emenda Constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996, permanecem em vigor as leis complementares estaduais que regularam o §4º do art. 18

Pinheiro Motta.fm Page 723 Tuesday, October 28, 2003 4:13 PM

> da Constituição Federal em sua redação originária, para se evitar o estado de anomia.
>
> (Rio Grande do Sul, 2001:1)

A questão só veio a ser esclarecida com o relato do ministro Sepúlveda Pertence, seguido do pronunciamento em decisão unânime do Supremo Tribunal Federal (STF), que, em resposta à Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin nº 2.381-1) movida pelo Partido Progressista Brasileiro (PPB) contra a instalação do município de Pinto Bandeira, deferiu medida cautelar para suspender até decisão definitiva a vigência e a eficácia da Lei Estadual nº 11.375/99 (Rio Grande do Sul, 1999) que criara o município. É importante esclarecer que a Adin foi movida pelo PPB a pedido do então prefeito de Bento Gonçalves, Darcy Pozza, município-mãe do qual se desmembrara o município de Pinto Bandeira.

No cerne da questão que decidiu a favor dos impetrantes estava a discussão sobre a eficácia, ou não, dos termos da EC nº 15/96 (Brasil, 1996). Em seu relato (Brasil, 2001:10), o ministro esclarecia que

> nenhuma norma constitucional é despida de alguma eficácia. Por isso, as normas constitucionais, cuja eficácia plena depende de legislação futura, dizem-se de eficácia limitada. É dizer: limitada, porque não plena. Mas, ainda assim, eficácia. E essa eficácia, posto limitada — ensinam os doutores — tem o sentido negativo que implica, em linha de princípio, a revogação de todas as regras preexistentes que lhe sejam contrárias.

Assim, a Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul se viu obrigada a emitir nova informação, pois "a Constituição é o que o Supremo Tribunal Federal diz que ela é" (Rio Grande do Sul, 2001:1).

Concluindo, tomando-se o caso do Rio Grande do Sul, apesar de o legislador ter previsto procedimentos visando assegurar tanto a viabilidade da área emancipanda quanto a do município-mãe, na prática, rara e minimamente tais dispositivos foram observados. É provável que tais experiências, entre outras, tenham também inspirado o legislador da EC nº 15/96 (Brasil, 1996). A julgar pelo relato do ministro Sepúlveda Pertence, a controvérsia em torno do tema não se limita aos públicos já mencionados, uma vez que "a experiência de descentralização, no ponto, teve resultados reconhecidamente desastrosos: a natural incapacidade de resistência das assembléias legislativas aos movimentos emancipacionistas levou à proliferação de municípios inviáveis" (Brasil, 2001:17-8).

Pinheiro Motta.fm Page 724 Tuesday, October 28, 2003 4:13 PM

3. Constituição e trâmites do processo emancipatório no Rio Grande do Sul

Basicamente, no seu aspecto formal, um processo de emancipação é constituído por um dossiê que se desdobra em três ou quatro "subprocessos", excepcionalmente cinco, cronologicamente sucessivos:

- o primeiro reúne a ata da reunião dos munícipes e o pedido de credenciamento da comissão de emancipação à Assembléia Legislativa, bem como as respectivas credenciais após receber o parecer favorável da procuradoria da casa;
- o segundo traz o conjunto das informações que orientarão a análise dos deputados estaduais sobre a pretendida emancipação;
- o terceiro subprocesso, após a análise e o parecer, se favorável, dos relatores das comissões de Assuntos Municipais e de Constituição e Justiça, traz o projeto de lei que, se aprovado em plenário, autoriza a realização, sob a coordenação do Tribunal Regional Eleitoral, do plebiscito sobre a emancipação. Se vitoriosa a iniciativa, tem início o trâmite de um novo projeto de lei — o da criação da nova municipalidade. Todavia, considerando que o projeto de lei que autoriza o plebiscito deve antes receber a sanção do governador, é possível que este o vete. Nesses casos, há então o quarto subprocesso;
- o quarto reúne as justificativas do veto e a manifestação do plenário da Assembléia Legislativa frente ao veto, confirmando-o ou não.

Em um quadro de normalidade, após a sanção do governador ao projeto de lei que autoriza o plebiscito (ou a derrubada do seu veto) e tendo sido aprovada a emancipação quando da consulta à população, não há motivos para que não seja sancionada a lei que cria o novo município. Todavia, conforme verificar-se-á a seguir, os casos analisados, devido a um acidente cronológico, escaparam à normalidade. Durante o processo que culminaria com a publicação das leis de criação das respectivas municipalidades houve a edição da Lei nº 9.100 (Brasil, 1995.), que regulou as eleições municipais que seriam realizadas em 3 de outubro de 1996.

Assim, para o melhor entendimento do fenômeno, contemplando outras perspectivas além daquelas constantes nos processos e dossiês que foram a fonte básica das informações, foi necessário consultar os pronunciamentos emitidos por outras entidades que "escreveram a história", a exemplo da Comissão de Assuntos Municipais da Assembléia Legislativa do estado do Rio Grande do Sul, do Tribunal Regional Eleitoral, do Supremo Tribunal Federal, e da Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul. Foram também en-

Pinheiro Motta.fm Page 725 Tuesday, October 28, 2003 4:13 PM

trevistados o deputado estadual Jair Foscarini, e o professor e técnico da Fundação de Economia e Estatística do estado do Rio Grande do Sul, Antonio Fraquelli, ambos citados em quase todos os processos que receberam o veto do Poder Executivo. Por se tratar de tema contemporâneo, foi necessário, também, recorrer à mídia impressa, fonte de valiosas informações.

Sem dúvida, sob certos aspectos, e em determinados momentos, a pesquisa desenvolvida assumiu um contorno exploratório, pois, se aos poucos, alguns questionamentos em aberto na literatura iam sendo respondidos, confirmados ou contraditos, outros se levantavam, determinando a busca de novos dados em fontes complementares. É importante registrar que a escolha dos municípios expressa, também, uma opção metodológica dos autores: ao invés de avaliar *ex post facto* os resultados dos processos de emancipação, à semelhança dos estudos citados, dirigiram o estudo para a análise dos processos em si.

Finalmente, este artigo procura trazer respostas às questões em aberto verificadas na literatura, e explorar as razões que levam o tema "emancipação" a se revelar tão polêmico por todos que com ele se envolvem.

4. Marcos emancipacionistas no Rio Grande do Sul

Costa e Silva, citado por Mendes (2000:37), apresenta a evolução do número de municípios no Rio Grande do Sul:

- municípios primitivos — 4;
- desmembrados de Porto Alegre — 56;
- desmembrados de Rio Grande — 14;
- desmembrados de Santo Antônio da Patrulha — 21;
- desmembrados de Rio Pardo — 137;
- total até 1967 — 232;
- total de 1967 a 1995 — 235;
- total — 467.

Combinando as informações de Pinheiro (1999) e de Santos (2001:8) tem-se esta série histórica:

- 1809 — 4;
- 1857 — 26;

Pinheiro Motta.fm Page 726 Tuesday, October 28, 2003 4:13 PM

- 1900 — 64;
- 1982 — 232;
- 1983 — 244;
- 1989 — 333;
- 1993 — 427;
- 1997 — 467.

Aos 467 devem ser somados os 30 municípios instalados em 1º de janeiro de 2001, conforme mostra o quadro 2, o que totaliza, nesta data, a existência de 497 municípios no estado do Rio Grande do Sul.

Quadro 2

Os municípios de origem (mãe) e as municipalidades recém-emancipadas — RS, 2001

Município-mãe	Localidade emancipada
Bagé	Aceguá
Bento Gonçalves	Pinto Bandeira
Caibaté	Mato Queimado
Campinas do Sul	Cruzaltense
Carazinho	Almirante Tamandaré do Sul
Constantina	Novo Xingu
Cruz Alta	Boa Vista do Cadeado
Cruz Alta	Boa Vista do Incra
Erechim	Paulo Bento
Erechim	Quatro Irmãos
Esmeralda	Pinhal da Serra
Garibaldi	Coronel Pilar
Ijuí	Bozano
Lagoa Vermelha	Capão Bonito do Sul
Lajeado	Canudos do Vale
Lajeado	Forquetinha
Nova Bréscia	Coqueiro Baixo
Palmeira das Missões	São Pedro das Missões

Pinheiro Motta.fm Page 727 Tuesday, October 28, 2003 4:13 PM

continua

Município-mãe	Localidade emancipada
Pelotas	Arroio do Padre
Pinheiro Machado	Pedras Altas
Salto do Jacuí	Jacuizinho
Salvador do Sul	São José do Sul
Santiago	Capão do Cipó
São Gabriel	Santa Margarida do Sul
São Luiz Gonzaga	Rolador
Sobradinho	Lagoa Bonita do Sul
Tapejara	Santa Cecília do Sul
Terra de Areia	Itati
Teutônia	Westfália
Victor Graeff	Tio Hugo

Conforme visto, até 1996, as diretrizes balizadoras dos processos emancipatórios estavam definidas no art. 18 da Constituição Federal que, por sua vez, no §4º, remetia a questão à lei complementar estadual e à Constituição Estadual (Rio Grande do Sul, 1989) que, no seu art. 9º, estabelece que

> A criação, incorporação, fusão ou desmembramento de municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, no período entre 18 e seis meses anteriores às eleições para prefeito, observados os requisitos estabelecidos em lei complementar, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas.

Finalmente, dando curso às determinações da Constituição Estadual, três leis complementares foram promulgadas:

- a Lei Complementar nº 9.070, de 2 de maio de 1990, que regulamenta o art. 9º da Constituição Estadual e "Dispõe sobre a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios e dá outras providências" (Rio Grande do Sul, 1990a);
- a Lei Complementar nº 9.089, de 19 de junho de 1990, que "Dispõe sobre os requisitos para a criação de municípios de que trata a Lei Complementar nº 9.070" (Rio Grande do Sul, 1990b);

Pinheiro Motta.fm Page 728 Tuesday, October 28, 2003 4:13 PM

- a Lei Complementar nº 10.790, de 28 de maio de 1996 que "Introduz modificação na Lei Complementar nº 9.070 e alterações" (Rio Grande do Sul, 1996).

Também pertinente ao tema é a emenda à nº 20 Constituição Estadual, de 5 de novembro de 1997, que no seu art. 9º estabelece que "A criação, incorporação, fusão ou desmembramento de municípios far-se-ão por lei estadual" (Rio Grande do Sul, 1997).

Tais leis disciplinam os procedimentos para a alteração territorial do estado do Rio Grande do Sul, definindo as condições mínimas, estabelecendo os procedimentos e orientando o encaminhamento dos processos visando a emancipação de uma área, que pode ser parte ou o todo de um ou mais distritos, de um ou mais municípios, que pretende adquirir autonomia política, administrativa e financeira.

Em síntese, o processo que conduz à emancipação é constituído das etapas a seguir enumeradas, cujos propósitos, na visão dos autores, são os que acompanham cada descrição.

1. Eleger uma comissão emancipacionista constituída por, no mínimo, seis integrantes provenientes das lideranças da comunidade que deseja ser emancipada.

2. Elaborar um requerimento subscrito por, no mínimo, 100 eleitores residentes e domiciliados na área emancipanda, todos devidamente identificados, solicitando à Assembléia Legislativa a emissão de credenciamento oficial para que os membros da comissão emancipacionista possam dar início ao cumprimento das exigências legais para a emancipação.

3. Protocolar, junto à Assembléia Legislativa, o pedido de emissão de credenciais para os membros da comissão emancipacionista.

4. Se cumpridas as exigências legais, após o parecer da Procuradoria da Assembléia Legislativa, são expedidas as credenciais, bem como são informadas as autoridades das comunidades envolvidas — os prefeitos e os presidentes das câmaras de vereadores. A credencial é um documento oficial, pessoal e intransferível, que autoriza o portador a requerer e receber, de quem de direito, todas as informações necessárias para instruir o respectivo processo de emancipação. Simbolicamente, o evento registra a ida do povo (a comunidade que pretende ser emancipada) aos seus representantes (os deputados estaduais), a uma instância superior (a Assembléia), para informar o descontentamento com os atos dos seus também representantes, o prefeito e os vereadores, cuja atuação é agora local. Bem como para solicitar a autorização para fazer prova dos motivos da sua insatisfação querendo com isso não só obter a liberdade para escol-

Pinheiro Motta.fm Page 729 Tuesday, October 28, 2003 4:13 PM

her novos representantes para o exercício do poder local, como gozar de maior autonomia e distanciamento daqueles que, quando os representaram, falharam no atendimento das suas expectativas.

5. Coletar e reunir os documentos que, a um só tempo, procuram demonstrar os motivos da insatisfação dos demandantes e são necessários, por isso exigidos, para subsidiar a análise que pautará a recomendação da Comissão de Assuntos Municipais para o plenário da Assembléia Legislativa autorizar, ou não, a realização de consulta (plebiscito) junto à comunidade diretamente envolvida. O conjunto de documentos exigido sugere que, sem prejuízo de outras, quatro preocupações orientaram o legislador: ter assegu-rada a representatividade dos que pleiteiam a emancipação. Ao mesmo tempo que os seus representantes (os deputados estaduais) ouvem a comunidade reclamante, devem se assegurar de que, se concedida a autonomia, a nova municipalidade terá condições de se desenvolver sem prejuízo daquela que lhe deu origem. Afinal, os deputados representam todas as comunidades, em particular as duas mais diretamente envolvidas: o município-mãe e a área demandante.

6. Protocolar junto à Assembléia Legislativa, o requerimento e os documentos que o acompanham para obter a autorização para realizar consulta popular na área que pretende ser emancipada.

7. Um dos membros da Comissão de Assuntos Municipais é designado relator do processo. Se aprovado o parecer, é então elaborado um projeto de lei a ser votado pelo plenário da Assembléia Legislativa.

8. Se aprovado, o projeto de lei segue para a sanção ou o veto do governador.

9. Se vetado, retorna para nova apreciação do plenário da Assembléia.

10. Se de início sancionado, ou se derrubado o veto, o projeto se transforma em lei autorizativa, e será informado o Tribunal Regional Eleitoral (TRE) que coordenará a consulta eleitoral.

11. Se vencer o sim, "pelo voto da maioria dos eleitores que compareceram às urnas, mediante votação em que tenham se manifestado, pelo menos, 50% dos eleitores inscritos", conforme estabelece o art. 16 da LC nº 9.070/90 (Rio Grande do Sul, 1990a), após a homologação do TRE e comunicada a decisão à Assembléia, o plenário vota o projeto de lei que resultará na criação do novo município.

12. Após a sanção do governador e a publicação no *Diário Oficial*, é considerado criado o novo município.

Pinheiro Motta.fm Page 730 Tuesday, October 28, 2003 4:13 PM

13. Tem início, então, a preparação para a instalação do novo município. Como exemplo, merece ser observado o que diz o art. 27 da LC nº 9.070/90 (Rio Grande do Sul, 1990a): "Enquanto não for instalado o novo município, a administração e a contabilidade de sua receita e despesa serão feitas em separado pelos órgãos competentes das prefeituras do município que lhe deu origem".
14. Finalmente, a instalação ocorrerá após o cumprimento do calendário eleitoral, quando serão escolhidos o titular do Executivo, o seu substituto, e os vereadores representantes dos novos munícipes.

As etapas 3, 6, 7, 9 e 11 constituem processos com numeração (protocolo) individual junto à Assembléia Legislativa; juntas constituem o dossiê de emancipação. Estes dossiês foram a fonte municipal que orientou este artigo.

Finalmente, conforme se depreende das seções anteriores, os procedimentos que instruem os processos emancipatórios são, em larga medida, preestabelecidos e obedecem ao que dispõe a LC nº 9.070/90 (Rio Grande do Sul, 1990a). Entre os seus 35 artigos merecem ser destacados o 2º, o 3º e o 4º que estabelecem

> Art. 2º — Nenhum município será criado sem verificação da existência, na área emancipanda, dos seguintes requisitos:
>
> I — população estimada não inferior a 5.000 (cinco mil) habitantes; ou
>
> II — eleitorado não inferior a 1.800 (um mil e oitocentos) eleitores;
>
> III — o mínimo de 150 (cento e cinqüenta) casas ou prédios em núcleo urbano já constituído ou de 250 (duzentos e cinqüenta) casas ou prédios, no conjunto de núcleos urbanos situados na área emancipanda;
>
> IV — condições reais de desenvolvimento, que serão avaliadas justificadamente pela Assembléia Legislativa do estado.
>
> §1º — Não será criado município se esta medida implicar:
>
> a) para o município de origem, a perda de requisitos exigidos nesta lei;
>
> b) descontinuidade territorial;
>
> c) quebra da continuidade e da unidade histórico-cultural do ambiente urbano;
>
> d) perda, pelos municípios que lhe deram origem, de mais de 50% (cinqüenta por cento) da arrecadação de tributos e outras receitas.

Pinheiro Motta.fm Page 731 Tuesday, October 28, 2003 4:13 PM

§2º — Entende-se por preservação da continuidade e da unidade histórico-cultural do meio ambiente urbano, para os efeitos desta lei, a manutenção das instituições e valores espirituais, materiais, culturais e históricos transmitidos coletivamente por uma sociedade e o conjunto de condições naturais e influências que atuam sobre os organismos vivos e seres humanos dentro do perímetro urbano de uma povoação.

§3º — Na avaliação das condições reais de desenvolvimento a Assembléia Legislativa deverá ter em conta, especialmente:

I — o padrão de crescimento demográfico da área emancipanda nas duas últimas décadas intercensitárias;

II — a existência, além de escola de 1º Grau de, no mínimo, um dos seguintes equipamentos públicos:

a) abastecimento de água;

b) sistema de esgotos sanitários;

c) rede de iluminação pública;

d) posto de saúde;

e) posto policial, civil ou militar;

III — a análise da estrutura econômica atual da área emancipanda e sua evolução recente, conforme estimativas oficiais, abrangendo a produção agrícola, agropecuária, industrial e setor terciário;

IV — a análise da receita tributária da área emancipanda, compreendendo arrecadação e transferências, que viabilize a execução das funções típicas da administração municipal e a manutenção dos serviços públicos essenciais;

V — a análise da repercussão regional da criação do município, especialmente quando a área emancipanda integrar a região metropolitana, aglomeração urbana ou estiver localizada em sua periferia (art. 2º, §§ e incisos — redação dada pela Lei nº 9.089/90).

Art. 3º — As informações concernentes aos requisitos enumerados nos itens I a IV do artigo anterior serão fornecidas, mediante solicitação da Comissão Emancipacionista da Assembléia Legislativa do estado, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, a contar do recebimento do pedido, pelos seguintes órgãos:

a) item I — pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE;

b) item II — pela Justiça Eleitoral;

c) item III — pelo IBGE, pela prefeitura do município de origem ou outra prova idônea (CEEE, Corsan, Registro de Imóveis);

Pinheiro Motta.fm Page 732 Tuesday, October 28, 2003 4:13 PM

d) item IV — pela Secretaria de Estado da Fazenda e por outros órgãos, através de levantamento socioeconômico da área emancipanda.

Art. 4º — O documento relativo ao art. 2º, item IV, será acompanhado da apresentação, pela Comissão Emancipacionista, de mapas, fotos e outros documentos pertinentes.

Assim, em razão das instruções prescritas em lei, os processos são muito semelhantes quanto à estrutura e ao conteúdo. Todos, por exemplo, apresentam extensas relações nominais de eleitores, propriedades, ativos públicos (escolas, postos de saúde, de segurança, oferta de telefonia, energia elétrica, entre outros, inclusive os bens considerados partes integrantes dos ativos mencionados), servidores etc. Além disso, os processos são ilustrados com fotos que procuram valorizar as riquezas locais (rios, cachoeiras, construções naturais etc.), a vida comunitária (associações, clubes, igrejas, festas, comemorações típicas, folclore), mapas, relatos e depoimentos dos povoadores pioneiros ou dos seus descendentes, todos invariavelmente favoráveis à emancipação.

5. Os argumentos para emancipar: uma visão de conjunto

Apesar do inter-relacionamento que envolve os argumentos, não se podendo, por exemplo, imaginar que a alegação de abandono pelo poder público seja independente da expectativa de aplicar na localidade os recursos nela gerados, os dados, quando vistos em conjunto, convidam a novas reflexões. A primeira e a mais imediata é a freqüência (18 vezes) com que o exemplo das emancipações anteriores foi citado como justificativa para a pretendida emancipação. Ora, o resultado dessas emancipações não é livre de controvérsias, independentemente dos interlocutores, se acadêmicos, políticos, juristas ou formadores de opinião. É certo, estatisticamente, que alguns municípios serão bem-sucedidos nos seus empreendimentos, enquanto outros não terão a mesma sorte. Porém, só por esse fato não se pode, no presente, prospectar, negativa ou positivamente, sobre o resultado da emancipação pretendida, pois inúmeras são as variáveis intervenientes no curso histórico do processo.

Em segundo lugar, por ordem de citação (17 vezes), aparece a certeza de que a maior proximidade entre os cidadãos contribuintes e os gestores públicos aumenta a participação direta da comunidade, melhorando a qualidade da gestão, sobretudo através do controle dos primeiros sobre os últimos. O acesso assegurado à quota-parte do FPM, bem como a outras fontes de recursos, e a certeza de aplicá-los na localidade é também um estímulo citado na literatura pertinente e confirmado neste artigo; contudo, surpreende que não tenha sido utilizado com maior freqüência.

Pinheiro Motta.fm Page 733 Tuesday, October 28, 2003 4:13 PM

O abandono do poder público, mais atento e sensível às pressões dos residentes na sede municipal em vez das demandas das comunidades rurais, não logrou a freqüência esperada em vista das citações feitas pelos estudiosos do tema, tendo obtido, neste estudo, apenas nove registros. Por outro lado, o inverso também foi verificado, isto é, elogios pelo esforço da administração, ora implícitos — descrevendo as excelências da infra-estrutura local —, ora explicitamente. Frente aos dados, cabe a questão: as críticas ao abandono são efetivas, ou antes, uma resposta às resistências, quando ocorrem, à emancipação?

Outro aspecto importante do resultado da análise feita é que era esperado que um dos principais argumentos a favor da emancipação, inclusive para "convencer" os membros da Assembléia Legislativa, fosse o estudo da repercussão econômica, demonstrando as efetivas possibilidades do desenvolvimento local pós-emancipação. A realidade é que, quando feitos, é grande a fragilidade que esses "estudos" apresentam: faltam dados e, quando existentes, por vezes se revelam incompletos, incoerentes, não há uma estrutura mínima de análise, nem tampouco considerações de natureza prospectiva, entre outras importantes informações necessárias para subsidiar o parecer dos parlamentares, surpreendendo que, inclusive, tenham (os parlamentares estaduais) aprovado todas as solicitações para a realização de plebiscitos. Um dos pontos mais sensíveis e relevantes do processo, a questão das receitas da futura municipalidade, bem como da que remanesce, nos poucos casos em que foi apreciado, o foi de maneira superficial. Pode-se, sem dúvida, afirmar que o Legislativo estadual descumpriu a própria lei que escreveu, eis que o art. 2º da LC nº 9.089/90 (Rio Grande do Sul, 1990b) estabelece que

> Art. 2º — Nenhum município será criado sem a verificação (...)
>
> IV — condições reais de desenvolvimento, que serão avaliadas justificadamente pela Assembléia Legislativa do estado.
>
> §1º — Não será criado município se esta medida implicar:
>
> (...);
>
> d) perda, pelos municípios que lhe deram origem, de mais de 50% (cinqüenta por cento) da arrecadação de tributos e outras receitas.

A tese do descumprimento da lei não é esdrúxula. Emerin (2001b), por exemplo, noticiou que

> Para Paulo Odone (PMDB), é pouco provável que a CCJ (Comissão de Constituição e Justiça) impeça o andamento dos processos de emancipação. Ele acredita que o clamor das comunidades fale mais alto do que a própria legis-

Pinheiro Motta.fm Page 734 Tuesday, October 28, 2003 4:13 PM

lação. Para ilustrar, Odone cita as emancipações vetadas pelo ex-governador Antônio Britto que acabaram por se concretizar depois de vários recursos à Justiça.

Ao estabelecer tal exigência, quis o legislador que a área pretendente à emancipação apresentasse evidências de que teria condições de, com os seus próprios recursos, não só manter as estruturas de funcionamento, como a oferta dos serviços públicos, quer os obrigatórios — direitos, e por essa razão assegurados por lei aos cidadãos — quer os demais anseios manifestos pela comunidade local. Assim, acredita-se que, no mínimo, deveriam constar dos processos as evidências numéricas relativas aos principais gastos da futura municipalidade, a exemplo dos com o quadro de pessoal efetivo, com os dirigentes (a prefeitura, o secretariado, assessores comissionados), com o custeio (luz, água, telefone, expediente etc.), e até mesmo com eventuais investimentos. Na hipótese da inexistência de uma série histórica fornecida pelo município-mãe, que fossem então realizadas projeções e simulações, com a explicitação dos critérios, tanto das despesas quanto das receitas. O número de vereadores, por exemplo, não é difícil de estimar, dado que, em parte, é predefinido pela Constituição Federal, bem como a estrutura da Câmara Municipal.

6. Conclusões

Conforme visto, a criação de municípios a partir do desdobramento de um ou mais territórios é assunto tão antigo quanto polêmico, dividindo os interlocutores, sejam eles políticos, juristas, acadêmicos ou gestores. Apesar de antigo e de a sua regulamentação já ter sido submetida aos mais diversos arranjos de natureza legal-institucional, da centralização no governo federal à descentralização quando a competência para normatização coube aos estados, tudo indica que até hoje ainda não se chegou a uma solução. Se não definitiva, porque incompatível com a natureza dinâmica da sociedade, pelo menos não suscetível a tantas críticas que acabam por justificar o retorno ao extremo oposto.

São conhecidas as dificuldades operacionais, quando não incoerências, se tratadas em norma única realidades tão diversas como as existentes no Brasil, bem como também são conhecidos os desvios de natureza política, a exemplo do tráfico de influências, nunca assumido e de difícil comprovação, mas facilitado quando prevalece a excessiva centralização. Por outro lado, não se pode dizer que quando a regulamentação foi descentralizada, ficando a cargo dos estados, também não tenham surgido abusos de toda ordem.

Pinheiro Motta.fm Page 735 Tuesday, October 28, 2003 4:13 PM

No entendimento dos autores, a legislação que rege o processo de emancipação é incompleta, quando não incorreta, porque destaca aspectos de menor relevância para a sustentabilidade dos municípios, tanto do novo quanto do remanescente. O constituinte de 1988, avançando sobre espaços abertos com a redemocratização do país, atribuiu aos estados a competência para regulamentar a matéria, evitando que realidades sociais, econômicas, geográficas e étnicas, entre outras, tão distintas, fossem tratadas como iguais. O constituinte gaúcho foi rápido: sete meses após a promulgação da Constituição Estadual, promulgava a lei complementar exigida para a regulamentação da matéria no âmbito do estado do Rio Grande do Sul; tão rápido que pouco mais de um mês depois teve de promulgar nova lei complementar modificando, em parte, o texto da primeira e, em 1996, uma terceira lei viria a complementar o referido marco regulatório em termos de legislação, procedimentos, instituições envolvidas etc.

O marco regulatório estadual, além de enfatizar aspectos de menor importância, porque arbitrários, a exemplo do número de eleitores, propriedades, população, entre outros não considerados neste artigo como a existência de posto policial e de posto de saúde, apresenta, na opinião dos autores, várias limitações, como:

- é estático, não considerando o fenômeno — a emancipação — em perspectiva histórica. Ignora, por exemplo, o impacto que as emancipações mais recentes e originárias do município-mãe considerado exercem sobre as condições atuais, bem como podem, a partir de uma perspectiva de conjunto, afetar o futuro dos municípios envolvidos;
- trata os fenômenos de forma isolada, ignorando, também, o efeito combinado dos movimentos emancipatórios simultâneos, cujos impactos são potencializados, sobretudo se os movimentos de origem têm o epicentro no mesmo município-mãe. Um caso particular desta situação é o dos distritos pertencentes a mais de um município que juntos pleiteiam a sua fusão e a conseqüente emancipação dos respectivos municípios-mãe;
- não prevê considerações quanto ao mérito e tampouco sugere questionamentos de ordem qualitativa com relação às informações que instruem o processo. Em geral, qualquer informação trazida ao processo é suposta verdadeira e de fé pública;
- não incorpora a perspectiva do estado, ator cuja relevância, pelas competências constitucionais e responsabilidades junto às populações envolvidas, dispensa maiores esclarecimentos;
- situa-se à margem das diversidades, de toda ordem, que identificam um estado como o Rio Grande do Sul onde, por exemplo, as extensões da chamada metade sul, assim como a sua geografia, a distinguem, sobremodo,

Pinheiro Motta.fm Page 736 Tuesday, October 28, 2003 4:13 PM

tanto da região serrana quanto do litoral norte, bem como do Alto Uruguai. Há indicativos, também, de que as áreas de fronteira deveriam ser objeto de tratamento singular;

- não traz ao processo informações que permitam estabelecer e dirimir o contraditório, quando existir, entre as partes, ou seja, não integra a lógica atual do processo, a inclusão de estudos e avaliações que não concluam por recomendar a emancipação.

Assim, qualquer projeto que tenha por objetivo a qualificação do processo de emancipação deve, na opinião dos autores, levar em consideração essas dimensões.

A questão das emancipações, pela complexidade envolvida, parece não ser redutível a situações e procedimentos predeterminados. Entre os extremos centralização/descentralização deve-se buscar um meio-termo mais adequado. Por outro lado, centralizar a regulamentação não significa, necessariamente, centralizar a administração. Ao contrário, as evidências empíricas apontam no sentido de afirmar as vantagens, com larga margem, da descentralização frente à centralização, sobretudo, quando se tem em conta o dinamismo da sociedade contemporânea. Além disso, nos sistemas democráticos e representativos, o município, tendo como núcleo a sede, é a célula fundamental, o espaço de irradiação, a escola política, o local de exercício e de emergência das futuras lideranças nacionais. Portanto, é desnecessário enfatizar que a análise crítica realizada não pressupõe, e tampouco implica, posicionamento *a priori* contra as emancipações, apesar de um dos autores (Pinheiro, 1999) já ter defendido, quando conveniente, a tese da fusão de municípios.

Contudo, na percepção dos autores, tão importante quanto criar um município, é dotá-lo das condições minimamente necessárias para participar do concerto da formulação e da implementação das políticas públicas, em perfeita articulação com as demais esferas de governo, evitando as lacunas e a multiplicidade de esforços. Por outro lado, tais condições, a exemplo da infra-estrutura, não podem ser criadas a partir de um marco zero; elas devem preexistir, herdadas do município-mãe, e este, por sua vez, não pode ter o seu desenvolvimento comprometido a partir da emancipação de uma área. Se "emancipar para desenvolver" é o lema básico dos emancipacionistas, não deve ser esquecido que a infra-estrutura é, também, precondição para o desenvolvimento e, regra geral, a construção da infra-estrutura é um empreendimento que requer o envolvimento dos governos estadual, federal e, por vezes, das municipalidades adjacentes.

Nas condições do marco regulatório vigente, a criação de municípios "aumenta o número de comensais sem a contrapartida do aumento do bolo", uma vez que não ficou, em nenhum dos casos analisados, comprovada a viabilidade da área emancipanda nem tampouco que a área remanescente do

Pinheiro Motta.fm Page 737 Tuesday, October 28, 2003 4:13 PM

município de origem não restaria prejudicada. Utilizar como argumento para as emancipações futuras as emancipações exitosas do passado, é uma falácia que pode levar a equívocos, não se aplicando ao tema a profecia que se auto-realiza.

Além das limitações de caráter geral e que configuram o marco regulatório pode-se dizer que a criação dos 30 municípios no Rio Grande do Sul está repleta de procedimentos que são passíveis de questionamentos de toda ordem, já que, na maioria das vezes, não observaram minimamente o que dispõe a legislação específica. Restam dúvidas, por exemplo, quanto ao número real de eleitores, se houve ou não, com o desmembramento, descontinuidade territorial ou histórica. Mais ainda, os estudos da repercussão econômica, financeira e administrativa, decorrentes da criação da nova municipalidade, quando existem, são frágeis, sendo inclusive desprovidos de coerência interna. Assim, à luz dos elementos trazidos aos processos, a criação desses municípios foi, como se diz na linguagem popular, "um tiro no escuro", isto é, pode se acertar ou não, já que, nesses casos, conforme dito, o exemplo dos precursores não serve como indicativo quanto aos resultados futuros.

Nenhuma das evidências das supostas irregularidades, ainda que alinhadas por aqueles que se posicionaram contra as emancipações, conseguiu captar a atenção dos parlamentares na Assembléia Legislativa, uma vez que as ignoraram por completo. O Poder Legislativo, talvez pelo fato de deter a competência para elaborar os institutos legais que regulamentam o tema, no caso, agiu como se a qualquer tempo pudesse também modificá-los através de um mecanismo simplificado e distinto do clássico processo legislativo. Não obstante, ao fazê-lo, colocou-se acima da Constituição, conforme ilustra o caso referido de Pinto Bandeira.

O Poder Executivo, ainda que por motivos diversos, um aliado dos antiemancipacionistas, também não logrou sucesso nas suas tentativas de interromper a "onda emancipacionista", vencido que foi pelas forças políticas que circunscrevem, delimitando, a condução desses processos. Falhou, todavia, por não ter conseguido reunir elementos que sustentassem convincentemente os vetos; ademais, debilitou a sua argumentação quando criou restrições não previstas em lei, como o quórum qualificado e indicadores de difícil entendimento.

Referências bibliográficas

BOBBIO, N. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos.* 4. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil.* Brasília: Senado, 1988.

Pinheiro Motta.fm Page 738 Tuesday, October 28, 2003 4:13 PM

———. Emenda Constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996. Dá nova redação ao §4º do art. 18 da Constituição Federal. Brasília, DF: Senado, 1996.

———. Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995. Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996 e dá outras providências. Brasília, DF: Senado, 1995.

———. Ministério da Fazenda. *O que você precisa saber sobre FPE e FPM*. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/portugues/document/publica.html>. Acesso em: 29 jul. 2002.

———. Supremo Tribunal Federal. Julgamento de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade nº 2.381-1. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, 20 jun. 2001.

BRASILCHANNEL. Disponível em: <www.brasilchannel.com.br>. Acesso em: 18 out. 2002.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

COLLE, E. Prefeitos gaúchos aprovam busca de independência. *Zero Hora*, Porto Alegre, 17 jun. 2001. Política, p. 13.

EMERIN, D. Retomados processos de emancipação. *Zero Hora*, Porto Alegre, 20 mar. 2001a. Política, p. 8.

———. Emancipações dividem Legislativo. *Zero Hora*, Porto Alegre, 18 jun. 2001b. Política, p. 6.

FACHIN, R.; CHANLAT, A. (Orgs.). *Governo municipal na América Latina: inovações e perplexidades*. Porto Alegre: Sulina/Editora da Universidade/UFRGS, 1998.

FETTER JÚNIOR. Em defesa do municipalismo. *Zero Hora*, Porto Alegre, 12 mar. 2002. Opinião, p. 15.

KLERING, L. R. Emancipações políticas do RS na década de 80: razões, histórico e diretrizes. In: MINCARONE, M. (Org.). *Emancipação — liberdade para prosperar*. Porto Alegre: Assembléia Legislativa (Comissão de Assuntos Municipais), 1991.

LIMITES às emancipações. *Zero Hora*. Porto Alegre, 3 jul. 2001. Editorial, p. 14.

MARTINS, H. T.; PEREIRA, A. C. C. A criação de municípios no Brasil: o caso de Juatuba e Santa Rita de Minas. *Revista de Iniciação Científica*, Minas Gerais: Unicentro Newton Paiva, p. 330-350, s.d.

MELLO, D. L. de. *O município na organização nacional*. Rio de Janeiro: Ibam, 1971.

MENDES, F. de M. Impacto financeiro e a percepção dos munícipes nas emancipações de Torres, Guaíba e Feliz. 2000. Dissertação (Mestrado em Administração) — Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

Pinheiro Motta.fm Page 739 Tuesday, October 28, 2003 4:13 PM

MENEGUETTI NETO, A. Emancipação: mais um problema. *Zero Hora*. Porto Alegre, 3 jul. 2002. Opinião, p. 15.

MESQUITA, Z. Divisões regionais do Rio Grande do Sul: uma revisão. *Ensaios FEE*, Porto Alegre, ano 5, n. 2, p. 95-146, 1984.

———. Emancipações no RS: alguns elementos para reflexão. *Indicadores Econômicos FEE — Análise Conjuntural*, Porto Alegre, v. 20, n. 3, p. 169-184, nov. 1992.

MINCARONE, M. Sistema de distribuição de receitas. In: MINCARONE, M. (Org.). *Emancipação — liberdade para prosperar*. Porto Alegre: Assembléia Legislativa (Comissão de Assuntos Municipais), 1991.

OLIVEIRA, R. de. Fábrica de cargos. *Zero Hora*, Porto Alegre, 17 jun. 2001a. Política, p. 8.

———. Posição dúbia. *Zero Hora*, Porto Alegre, 18 jun. 2001b. Política, p. 6.

PINHEIRO, I. A. Incorporações e fusões: lições do mundo corporativo para a agenda da reforma do Estado. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 33, n. 6, p. 41-60, nov./dez. 1999.

RIO GRANDE DO SUL. *Constituição do Estado do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Assembléia Legislativa, 1989.

———. Lei Complementar nº 9.070, de 2 de maio de 1990. Dispõe sobre a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios e dá outras providências. Porto Alegre: Assembléia Legislativa, 1990a.

———. Lei Complementar nº 9.089, de 19 de junho de 1990. Dispõe sobre os requisitos para a criação de municípios de que trata a Lei Complementar nº 9.070, de 2 de maio de 1990. Porto Alegre: Assembléia Legislativa, 1990b.

———. Lei Complementar nº 10.790, de 28 de maio de 1996. Introduz modificação na Lei Complementar nº 9.070, de 2 de maio de 1990, e alterações. Porto Alegre: Assembléia Legislativa, 1996.

———. Emenda Constitucional nº 20, de 5 de novembro de 1997. Altera o art. 9º da Constituição do estado. Porto Alegre: Assembléia Legislativa, 1997.

———. Lei nº 11.375, de 28 de setembro de 1999. Dá nova redação aos arts. 1º, 2º, 3º da Lei nº 10.749, de 16 de abril de 1996. Porto Alegre: Assembléia Legislativa, 1999.

———. Procuradoria Geral do Estado. Informação nº 12/01-GAB, de 20 de junho de 2001. Porto Alegre: Poder Executivo, 2001.

ROSENFIELD, D. L. *PT na encruzilhada: social-democracia, demagogia ou revolução?* Porto Alegre: Leitura XXI, 2002.

SANTOS, K. Regulamentação tramita a passo lento. *Zero Hora*, Porto Alegre, 18 jun. 2001. Política, p. 8.