

Emancipações no Rio Grande do Sul: racionalidade ou inseqüência nos processos de municipalização*

Ivan Antônio Pinheiro**

Paulo Cesar Delayti Motta***

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Os argumentos para emancipar numa perspectiva individual; 3. Os motivos para as emancipações; 4. Conclusões.

SUMMARY: 1. Introduction; 2. Pro-emancipation arguments from an individual perspective; 3. The reasons for emancipating; 4. Conclusions.

PALAVRAS-CHAVE: administração pública; administração municipal; emancipações; políticas públicas.

KEY WORDS: public administration; municipal administration; emancipation movements; public policies.

Este artigo mostra as inconsistências encontradas nos processos de emancipação de 30 municípios no Rio Grande do Sul. O processo de emancipação é formado por várias peças, tendo início com o credenciamento de uma comissão de emancipação e culminando com a edição de um decreto do Executivo instalando o novo município. O conjunto de todas as peças do processo de emancipação constitui um dossiê, e a partir da análise detalhada desses dossiês foram constatadas as mais variadas incoerências. Não há, por exemplo, uma motivação para emancipar que seja consistente em todos os casos; muitas vezes as informações constantes no estudo de reper-

* Artigo recebido em abr. e aceito em jul. 2003. O primeiro autor agradece o apoio recebido do sistema Fapergs/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.

cussão são distintas daquelas estabelecidas nas justificativas da comissão de emancipação. O que mais chama a atenção é a total despreocupação com os aspectos orçamentários, financeiros e fiscais, tanto do novo município quanto do município-mãe. Efetivamente, a análise dos dossiês deixa claro não haver qualquer racionalidade objetiva ao longo das várias fases dos processos de emancipação. O que a análise indica é que os processos são muito mais um jogo de interesses políticos do que propriamente a satisfação de necessidades concretas dos emancipandos.

Emancipations in the state of Rio Grande do Sul: rationality or inconsequence in the municipalization proceedings

This paper discusses the inconsistencies found in the emancipation legal proceedings of 30 counties in Rio Grande do Sul. The emancipation proceedings consist of various documents, beginning with the accreditation of an emancipation committee and ending up with the promulgation of an Executive act installing the new municipality. The set of all the proceedings documents constitutes a dossier, and the detailed analysis of these dossiers has revealed a wide range of inconsistencies. There is not, e.g., a single motivation sustaining the emancipatory arguments throughout all the cases; and often the information put into the repercussion study is not compatible with that presented in the emancipation committee justifications. What is more startling is the total lack of attention regarding the budgetary, financial and fiscal aspects affecting both the new county and the base-municipality. In fact, the analysis shows that there is not any objective rationality whatsoever throughout all the phases of the emancipation proceedings. What the analysis does indicate is that the proceedings reflect much more an interplay of political interests than the satisfaction of the emancipationists' real needs.

1. Introdução

A década de 1990 foi palco, no Rio Grande do Sul, dos últimos movimentos de emancipação municipal. Os últimos 30 municípios emancipados no início de 2001 tiveram seus processos emancipatórios deslanchados em meados dos anos 1990. Essas emancipações, no entanto, nunca foram alvo até o momento de uma análise crítica voltada para os diversos aspectos envolvidos ao longo das tramitações dos processos de emancipação e dos seus documentos constituintes.

A semelhança na estrutura das fontes primárias de informações induziu a definição da estrutura de análise. Assim, as variáveis relevantes ao problema e comuns a todos os processos tiveram o seu comportamento avaliado a partir de uma perspectiva de conjunto. Por outro lado, um conjunto expressivo de informações, embora também comuns, ficou à margem das consider-

ações, já que pouco acrescenta às questões essenciais ao objeto do estudo, como é o caso das vantagens e desvantagens das emancipações municipais.

Acredita-se ser essa a melhor estratégia para o entendimento das questões em estudo: manter próximos os dados coletados e as reflexões críticas que suscitam. Assim, os resultados e a análise têm início com a apresentação, município a município, dos argumentos alinhados por aqueles que defendiam a emancipação. O quadro-síntese vem na seqüência com as considerações que perpassam a maioria dos casos descritos, tendo por referência algumas categorias de análise identificadas nos respectivos dossiês.

As considerações críticas feitas através de coletivos elaborados a partir de questões que se acredita polêmicas e em aberto são sucedidas pela análise individual. Para facilitar a compreensão da dinâmica do andamento dos processos de emancipação, e também para não tornar as referências bibliográficas extremamente detalhadas e talvez maçantes, o quadro 1 mostra as seqüências mais importantes dos processos e os momentos em que ocorreram. Cabe assinalar que todos os dossiês consultados estão disponíveis no protocolo da Assembléia Legislativa do estado do Rio Grande do Sul.

Quadro 1
Processos que constituem os dossiês consultados*

Município	Credenciamento		Encaminha informações		Poder Legislativo autoriza plebiscito		Veto	
	Nº	Data	Nº	Data	Nº	Data	Nº	Data
Rolador	9.453	19-12-90	4.526	31-5-91	7.253	5-9-91	7.978	4-10-91
Quatro Irmãos	7.256	2-9-93	2.677	26-4-94	20.771	9-6-95	20.966	13-7-95
Boa Vista do Incra	8.036	30-9-93	1.716	8-3-95	20.662	7-6-95	20.901	13-7-95
Stá. Cecília do Sul	8.912	27-10-93	8.912	27-10-93	548	26-1-95		
Itati	9.120	4-11-93	8.474	13-12-94	20.688	8-6-95	20.919	13-7-95
Paulo Bento	9.758	30-11-93	2.099	22-3-95	20.740	8-6-95		
Capão Bonito do Sul	262	12-1-94	3.138	9-5-95	20.743	8-6-95	20.943	13-7-95
Forquetinha	967	21-2-94	3.015	3-5-95	20.685	8-6-95	20.917	13-7-95
Coqueiro Baixo	1.112	25-2-94	8.500	14-12-94	20.674	8-6-95	20.909	13-7-95
Almirante Tamandaré do Sul	1.656	16-3-94	2.110	22-3-95	20.650	7-6-95	20.892	13-7-95
Jacuízinho	1.620	16-3-94	2.819	24-4-95	20.837	22-6-95	20.965	13-7-95

continua

Município	Credenciamento		Encaminha informações		Poder Legislativo autoriza plebiscito		Veto	
	Nº	Data	Nº	Data	Nº	Data	Nº	Data
Coronel Pilar	1.794	22-3-94	55.568	10-8-94	20.675	8-6-95	20.910	13-7-95
Mato Queimado	1.897	25-3-94	7.608	9-11-94	20.697	8-6-95	20.924	13-7-95
Canudos do Vale	1.927	25-3-94	3.014	3-5-95	20.665	8-6-95	20.902	13-7-95
Bozano	2.772	28-4-94	1.661	7-3-95	20.680	8-6-95	20.914	13-7-95
Boa Vista do Cadeado	3.110	11-5-94	3.066	5-5-95	20.661	8-6-95	20.900	13-7-95
Pinto Bandeira	3.620	26-5-94	7.527	3-11-94	20.706	8-6-95	20.930	13-7-95
Cruzaltense	4.231	23-6-94	1.906	14-3-95	20.677	8-6-95	20.912	13-7-95
Novo Xingu	4.513	29-6-94	2.100	22-3-95	20.735	8-6-95	20.939	13-7-95
Pedras Altas	4.719	6-7-94	3.343	15-5-95	20.770	9-6-95	20.954	13-7-95
Aceguá	4.873	12-7-94	3.029	4-5-95	20.764	9-6-95	20.951	13-7-95
Capão do Cipó	6.974	18-10-94	3.354	15-5-95	20.666	8-6-95		
São Pedro das Missões	7.469	3-11-94	1.329	17-2-95	20.718	8-6-95	20.957	13-7-95
Westfália	7.494	3-11-94	3.098	5-5-95	20.693	8-6-95	20.921	13-7-95
Sta. Margarida do Sul	8.460	13-12-94	3.323	15-5-95	20.774	9-6-95	20.970	13-7-95
Pinhal da Serra	8.557	19-12-94	2.622	12-4-95	20.704	8-6-95		
Tio Hugo	551	26-1-95	2.946	2-5-95	20.721	8-6-95	20.959	13-7-95
Arroio do Padre	1.891	14-3-95	3.123	8-5-95	20.647	8-6-95		
São José do Sul	2.547	10-4-95	3.311	15-5-95	20.751	8-6-95	20.948	13-7-95
Lagoa Bonita do Sul	2.632	12-4-95	3.303	12-5-95	20.691	8-6-95	20.920	13-7-95

* Todos disponíveis no arquivo do protocolo da Assembléia Legislativa do estado do Rio Grande do Sul.

2. Os argumentos para emancipar numa perspectiva individual

A enumeração dos motivos para a emancipação não constitui, *per se*, um documento obrigatório. Figura na forma de um depoimento espontâneo firmado pelos membros da comissão de emancipação ou na análise da repercussão regional da criação do município, quando não em ambas as partes do processo, ocasião em que, na maioria das vezes, são cópias um do outro. Há casos ainda em que, aos argumentos alinhados pela comissão de emancipação, outros são acrescentados pelos autores do estudo de repercussão.

Os quatro primeiros casos são apresentados sem comentários, pretendendo-se, com isso, dar ciência ao leitor do entendimento atribuído à expressão “motivações para emancipar”, bem como do significado do “estudo e avaliação da repercussão regional”, se lograda a emancipação. Assim, combinando-se as informações extraídas, ora de uma parte ora de outra dos dossiês, têm-se as descrições dos motivos que levaram as comunidades a desejar a sua emancipação política, administrativa e financeira:

O caso de Arroio do Padre

Os habitantes de Arroio do Padre esperam há muito, que o poder público invista tempo e verbas nas melhorias que são uma necessidade urgente, no entanto, a zona rural tem sido notícia pelas dificuldades que enfrenta, principalmente nas áreas:

- † de conservação e manutenção das estradas de acesso e escoamento da produção;
- † da eletrificação rural e principalmente na insuficiência da distribuição de energia, cujas quedas afetam diretamente a população principalmente à noite;
- † da telefonia rural, cujos equipamentos ultrapassados e de pouca potência, geram constantes problemas nos terminais telefônicos dificultando a comunicação;
- † do empobrecimento do nosso solo pela falta de tratamento adequado e conseqüente empobrecimento do agricultor, impossibilitado de adquirir maquinário agrícola devido à atual política agrícola que o pressiona a iniciar nova atividade para a qual muitas vezes despreparado;
- † do setor de irrigação que é deficiente, pois além de pequenos os açudes que há são insuficientes para atender até mesmo sua pequena propriedade;

Além desses, nosso objetivo é também, evitar o êxodo rural, a estagnação socioeconômica, melhorar as condições de vida dos habitantes, propiciar assistência técnica para melhor explorar o potencial agrícola da região, o desejo de tornar-se autônomo e aplicar aqui o retorno dos impostos aqui gerados.

O caso de Aceguá

Antes, Aceguá e Colônia Nova formavam um só distrito: Aceguá. Por iniciativa municipal o distrito foi desmembrado, na expectativa de que haveria melhora para cada distrito individualmente considerado. Passados vários anos, embora Aceguá e Colônia Nova venham contribuindo de forma cres-

cente para a economia de Bagé, o poder público municipal vem reduzindo cada vez mais sua atenção a estas localidades (...) A Cooperativa Agrícola Mista Aceguá Ltda. (Camal), embora procurando sempre verticalizar o seu processo agroindustrial e gerando produtos finais de alta qualidade, capazes de competirem em qualquer mercado, até então, tem tido uma grande dificuldade em implantar o sistema de coleta de leite a granel, face à precariedade das estradas vicinais (...) reduziria de forma significativa o custo de transporte para o produtor (...) trabalho com uma margem muito escassa. As estradas também impedem o trânsito de caminhões; cabendo lembrar que a carga é perecível. Perda na época da sementeira por falta dos insumos na hora certa. Perda na hora da colheita, por vezes porque em época tardia. As chuvas e as condições das estradas dificultam o cumprimento dos calendários de embarques. As condições das estradas também comprometem o atendimento das questões de saúde, bem como se estendem às questões da educação, dificultando o acesso de professores e alunos, muitos são obrigados a estudar no Uruguai (...) a prefeitura municipal de Bagé, embora cobre conjuntamente com o IPTU, a taxa referente ao pagamento de coleta de lixo, este não é retirado (...) os próprios moradores transportam o lixo em condições precárias, até uma estrada (...) onde é jogado a céu aberto (...) poluição (...) Embora a vila disponha do serviço de telefonia desde 1974 e melhorado em 1979, com a instalação de uma central ligando-se a mesma 40 aparelhos, persistem até hoje as dificuldades de comunicação. A instantaneidade nas ligações é um fato muito raro de ocorrer (...) Existem poucos metros de ruas calçadas, bem como limitada extensão de rede de esgoto (...) Tanto o distrito de Aceguá como o de Colônia Nova estão tendo problemas no abastecimento de energia (...) Rede obsoleta (...) falta manutenção (...) As deficiências apresentadas anteriormente são em decorrência de ambos os distritos pertencerem a um município de vasta área territorial com um conglomerado urbano que se expandiu muito nos últimos anos (...) o meio rural há muito tempo deixou de ser prioridade (...) a iniciativa privada, embora auxiliando o poder público está limitada no seu desenvolvimento (...) é importante lembrar ainda, que o distrito de Aceguá será uma das portas de nosso estado para o Mercosul (...) considerando (...) e a incontestável melhoria das comunidades que já obtiveram suas emancipações em nosso estado, surgiu a grande motivação para que venhamos a pleitear a emancipação do município de Bagé.

O caso de Bozano

As poucas informações obtidas, sobre a arrecadação fiscal correspondente à área emancipada foram obtidas junto ao Departamento de Informações Econômico-Fiscais da Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul. As informações obtidas não permitem apontar cenários de arrecadação fiscal, por ocasião da instalação do novo município. A ausência dessa projeção, embo-

ra importante, para a comprovação da viabilidade financeira do novo município, não a desautoriza. Os novos municípios, segundo estudos já realizados, viabilizam-se, especialmente pelas receitas advindas do FPM, que garante o mínimo para todos os municípios com até 10 mil habitantes, adicionado ao repasse da parcela do ICMS. Juntos, esses recursos representam em torno de 80% do total das receitas municipais (...) no caso de Bozano, existe ainda, em funcionamento, a Usina do Passo de Ajuricaba, de propriedade da prefeitura municipal de Ijuí (...) com a emancipação, essa usina deverá render receitas ao novo município (...) As principais carências da área onde se localiza o novo município podem ser classificadas, grosso modo, em três grandes grupos: sociais, infra-estrutura e políticas públicas para o setor produtivo (...) podem se constituir em potencialidades (...) isso porque a emancipação possibilitará maior autonomia no encaminhamento dessas questões (...) destaque-se as possibilidades concretas do poder público intervir no setor produtivo, especialmente agropecuário, com políticas de incentivo à produção (...) a produção energética, através de pequenas usinas hidrelétricas pode se constituir numa importante fonte de renda para o novo município (...) outro importante setor que tem grande potencial econômico é o turismo (...)

O caso de Boa Vista do Incra

A base humana do novel município (...) é uma comunidade marcada pelo abandono dos órgãos públicos municipais que, em momento algum deram a atenção necessária e merecida a esta comunidade, seja em nível de saneamento, arruamento, comunicação, atendimento médico-hospitalar, entre outros. O estágio de desenvolvimento atual de Boa Vista do Incra foi possível graças ao trabalho, à organização e à consciência política de seu povo que hoje busca sua autonomia político-administrativa para superar os atuais entraves a fim de manter os seus filhos nesta terra, sem terem que buscar alternativas de sobrevivência em outros centros urbanos, numa lógica de exclusão e seleção, própria do êxodo rural. A criação do município de Boa Vista do Incra aproximará seu povo da administração pública, propiciando uma ação mais participativa, uma maior motivação para o exercício da cidadania, além de permitir que as arrecadações resultantes do trabalho permaneçam no município, o que favorecerá o atendimento das necessidades da população e dará oportunidade a um melhor desenvolvimento socioeconômico. A luta do povo de Boa Vista do Incra pela sua autonomia política-administrativa tem recebido apoio de autoridades municipais da região, Fortaleza dos Valos, Quinze de Novembro, Salto do Jacuí, que já apresentam resultados significativos em razão de sua emancipação. Por estas razões, a emancipação de Boa Vista do Incra será decisiva para uma melhor qualidade de vida do povo e para um efetivo desenvolvimento conjunto da região.

Principais carências: (...) possíveis de serem equacionadas com sua emancipação: o término do calçamento das ruas do setor urbano; a inexistência de um hospital comunitário e as deficiências no atendimento à saúde da população; a inexpressiva presença de agroindústria, embora com potencial matéria-prima e recursos humanos; a deficiência nas comunicações, especialmente a telefonia; a deficiência da rede de esgoto cloacal com tratamento adequado.

Potencialidades: a emancipação otimizará as suas potencialidades, pois a autonomia política-administrativa possibilitará a implementação de novos projetos de desenvolvimento que hoje são morosos e até dificultados por razões óbvias. Pode-se destacar: a estrutura agrária, hoje em via de modificação da matriz produtiva (centrada em grãos de exportação), consorciando-se com a produção de proteínas animal (carnes brancas e leite) (...); a existência de um sistema de armazenagem de grãos que atende a atual demanda, mesmo esta ampliando-se; um sistema bancário cooperativado que está autofinanciando os investimentos e custeios agrícolas dos associados; o fato de a legislação garantir um mínimo de 0,6% de receita com repasse do FPM com até 10 mil habitantes; com a emancipação de Boa Vista do Incra a orientação adequada aos produtores no uso do Bloco Modelo 15 possibilitará uma maior arrecadação do município, evitando que ocorra evasão de receitas para municípios vizinhos (...) a emancipação leva: à aproximação da administração pública municipal aos problemas dos munícipes; que a representatividade política seja ocupada por membros representando as formas organizativas das comunidades, seja na área do processo de produção, industrialização e comercialização, bem como de categorias sociais-culturais-raciais que não possuem espaço no esquema de organização tradicional; a um maior e mais direto engajamento e investimento em áreas sociais, como da saúde e na educação; a uma efetiva distribuição de renda, incorporando novos trabalhadores, especialmente jovens e mulheres. Finalmente, a emancipação possibilita o desenvolvimento urbano, conciliando com a permanência da família rural no seu hábitat de produção, evitando, assim, o êxodo rural.

O caso de Coronel Pilar

Não há, explicitamente, a exposição dos motivos que levaram a comunidade a pleitear a sua emancipação. Os trechos transcritos foram extraídos do estudo da repercussão regional, de autoria dos professores Izidoro Zorzi e José Outramari, ambos da Universidade de Caxias do Sul.

Pesquisas e estudos preliminares da performance das últimas emancipações ocorridas no estado, com número superior a 100 entre 1988 e 1992, mostram com muita clareza que estas pequenas comunidades melhoraram con-

sideravelmente sua infra-estrutura e tiveram acesso a uma série de programas nas áreas social, cultural e da educação, além de se constituírem em verdadeiras células de democracia participativa e gestão de parceria. Tais estudos mostram, pois, que essas comunidades após a sua emancipação deram um salto de qualidade, em todos os aspectos da vida de sua população. O município de Garibaldi, que hoje possui uma área de 358,9km², com a emancipação de Coronel Pilar, passará a ter uma área de 254,3km². Isto reduz consideravelmente as despesas com a manutenção de 248km de estradas, 14 escolas municipais e 32 funcionários públicos (...) Na maioria das vezes é natural um certo esquecimento das comunidades interiores por parte do governo municipal (...) Este processo, por si só, acaba contribuindo para a concentração da produção econômica na zona urbana e a proliferação dos problemas sociais, de infra-estrutura e de saneamento. Isto, em parte, explica o fato de que as administrações municipais canalizem a maior parte dos seus recursos em ações que visam sanear as questões urbanas. O distrito que atualmente pleiteia sua emancipação é eminentemente rural, como se pode verificar pelas informações que constam da primeira parte deste trabalho e quadro anexo, com características próprias, que o distinguem dos demais distritos de Garibaldi. Não vemos maiores obstáculos à emancipação de Coronel Pilar. Somos do parecer que a criação de novos municípios, formados por pequenas comunidades, representa um avanço significativo na superação de problemas locais. Esta prática desencadeia um complexo de ações que trazem uma substancial melhoria da qualidade de vida da sua população, contribui para o processo de consolidação da democracia e instaura uma gestão participativa e mais transparente da coisa pública, além de incentivar a busca de parcerias da articulação regional para o encaminhamento das questões que ultrapassem os limites da localidade.

O caso de Coqueiro Baixo

Por que Município? Motivos e Vantagens. 1) *não é revolta contra o município-mãe*; 2) é acreditar nas potencialidades desta região; 3) a sede do município fica mais próxima das comunidades; 4) permite um controle mais de perto das comunidades municipais; 5) as comunidades pequenas têm mais poder de representação; 6) as máquinas municipais estarão bem mais perto de nós, para suprir as nossas necessidades; 7) evitar o êxodo rural que é grande no município-mãe e região; 8) existem várias verbas federais e estaduais que todos os municípios recebem, independente de seu tamanho, como ICMS, FPM, (...); 9) nessas verbas federais e estaduais os Municípios pequenos têm vantagens sobre os grandes; 10) os impostos (ICMS, ITR, Funrural, e outros) têm retorno para o Município e mais chances de serem aplicados nas comunidades; 11) os serviços de Ciretram [sic], sindicatos, secretaria de educação, agricultura, saúde, delegacia de polícia e prefeitura ficam mais próximos; 12) um município novo pode criar novas linhas de

ônibus, independente das existentes; 13) não existe aumento de impostos com a criação do novo Município; 14) aumenta a possibilidade de instalação de novas firmas, empresas além das já existentes, criando com isso novos empregos; 15) instalação de Bancos, agência de correios, escola de II grau, posto da Emater [sic], e outros; 16) o sistema escola será aprimorado com mais horários de ônibus; 17) facilitará o atendimento médico e odontológico às comunidades, transformando o Posto de Saúde local em Hospital, possibilitando um atendimento completo aos moradores, com mais enfermeiras, médicos, dentistas e demais profissionais da área da saúde, até mesmo farmácia e laboratório; 18) num município novo a administração tem mais chance e mais dever de cumprir seu plano, atendendo as prioridades das comunidades; 19) a criação de um município novo aumenta a possibilidade da fixação do homem, principalmente dos jovens, que procuram os centros maiores em busca de empregos; 20) podem ser criados mais meios de comunicação como rádio, jornal, instalação de uma central telefônica com DDD e outros; 21) fiscalizar melhor o comércio, evitando desta forma a sonegação; 22) preservação da natureza, pelas condições que o Município oferece, com proposta de reflorestamento nativo para o Município; 23) um município não muito grande em área, mas com possibilidade de crescer; 24) um município onde se fará mutirão em vários setores (...); 25) um município ciente que todo o progresso depende unicamente do trabalho e da força de trabalho de cada um, com potencialidades no turismo, economia forte no setor agrícola, na pecuária e reflorestamento com plantio de árvores nativas (...). *Os exemplos das emancipações recentes vieram a mostrar que esse tipo de comunidade após a emancipação passa a ter não só uma maior autonomia política-administrativa, mas também melhora ou começa a ter acesso a novos equipamentos na área social e um considerável incremento na sua infra-estrutura (...). os municípios-mãe das áreas emancipadas (...) haviam deixado muitas dessas áreas praticamente esquecidas e com condições precárias de infra-estrutura. Isso se deve em grande parte ou por questões de falta de recursos ou por questões de prioridades de governo (as demandas no meio urbano são mais urgentes e necessitam de um maior aporte de recursos) ou até mesmo por questões políticas (...). o município de Nova Bréscia tem sofrido “um processo de esvaziamento constante de sua população rural (...) que se verifica em diferentes áreas do estado, ocorre basicamente devido a falta de condições e de equipamentos de saúde, educação, comunicações, etc., equipamentos esses normalmente só oferecidos no meio urbano (...) o processo de emancipações tem sido significativo para que isso ocorra [melhoria das condições de vida] pois dá condições e facilita às comunidades locais para buscarem soluções próprias” (...) se por um lado, com o desmembramento e o surgimento de novos municípios, poderia enfraquecer as decisões políticas de caráter regional, por outro lado o surgimento de um grande número de entidades [coletivas] representativas na região garantem uma certa homogeneidade em assuntos que dizem respeito à região como um todo [grifos nossos].*

As partes grifadas do texto anterior chamam a atenção para alguns dos exemplos de contradições verificadas entre as partes que constituem o dossiê para a emancipação: a primeira, a exposição de motivos, e a segunda, o estudo de repercussão. Tal fato ilustra a falta, ou a dificuldade, de coordenação das atividades que instruem o processo que leva à emancipação. O trecho grifado mostra que a contradição é resultante do fato de que enquanto a comissão de emancipação faz referência ao caso concreto, os autores do estudo de repercussão aludem, genericamente, aos resultados das emancipações anteriores.

O caso de Santa Margarida do Sul

Este estudo pretende apresentar considerações sobre o processo emancipacionista (...) para elaborar estas considerações será necessário analisar e discorrer sobre os dados qualitativos e quantitativos (...) Cabe ressaltar, no entanto, que a responsabilidade pelo levantamento de todos os dados primários aqui analisados são exclusivos da Comissão de Emancipação, sendo que este estudo se pautou apenas pela manipulação destes dados e pelas conclusões dela decorrentes (...) Lamentavelmente a assessoria de planejamento da prefeitura municipal de São Gabriel não informou os valores da coleta de impostos relativos à área emancipada, somente apresentando dados sobre a arrecadação global de ICMS do município-mãe com a área do futuro município inclusa (...) 3.2 — Emancipação como estratégia de desenvolvimento (...) Com efeito a história recente do estado vem demonstrando que as emancipações têm sido uma estratégia consistente e eficaz na promoção do desenvolvimento socioeconômico das pequenas comunidades. Com raras exceções, a ascensão de um distrito à categoria de município quase sempre melhorou a qualidade de vida da população e implementou elementos de cidadania (...) Entre os aspectos mais importantes no entendimento dos processos emancipacionistas como estratégia para o desenvolvimento, especialmente em comunidades da metade sul, está a possibilidade da construção de identidades locais mais significativas, com histórias, valores e práticas comuns. A boa administração de grandes áreas é, hoje, tarefa cada vez mais complexa e difícil de ser levada a contento (...) A descentralização da administração de organizações constitui tendência universal e exigência contemporânea concreta, já que o tratamento mais autônomo de unidades organizacionais menores possibilita o uso integral das potencialidades e identidades locais. Sem dúvida, o elemento da descentralização administrativa, através da emancipação, deriva várias implicações para o processo de desenvolvimento das comunidades envolvidas, como podemos verificar a seguir. Um desses elementos, talvez o mais imediato e relevante, é a fixação das pessoas no campo ou, pelo menos, nos lugares e localidades onde têm raízes e possam vir a crescer humanamente dentro de suas identidades socioculturais. Este processo por si só já pouparia ao estado os recursos que

tem gasto na busca, muitas vezes infrutífera, de soluções de problemas relacionados com emigrações indevidas, fenômeno gerador de favelas e miséria ao redor dos grandes centros urbanos. Seria apostar num empreendimento mais preventivo do que profilático, no nível social. Um dos motivos para a eficiência das novas administrações nos distritos emancipados é a possibilidade de evitar vícios administrativos, como o alto comprometimento da receita com a folha de pagamentos (...) Na verdade, a maior parte das resistências à emancipação não se justifica social ou economicamente, mas geralmente é política, motivada pelo medo da sede em perder o poder (...) Finalizando, pode-se lembrar o recente sucesso na região da emancipação de Vila Nova do Sul, de idêntica realidade socioeconômica e cultural, inclusive com algumas condições potenciais inferiores à da área emancipanda e que tem apresentado um desempenho excelente.

Do texto acima, assinado pelos professores José Marcos Froehlich e Joaquim A. J. Almeida, ambos da Universidade Federal de Santa Maria, três pontos merecem ser destacados porque se distinguem, tanto quanto à natureza como quanto ao conteúdo, dos demais dossiês: a declaração de que as informações primárias foram levantadas pelos próprios membros da comissão; o reconhecimento de que faltam informações relevantes ao processo; e o reconhecimento do peso que as considerações políticas, ainda que não explicitadas, exercem sobre os demais elementos.

O caso de Jacuizinho

O dossiê é repleto de *slogans*, que falam por si sobre as motivações: “A emancipação, além de contribuir para o progresso é também um desafio de trabalho, determinação e liderança”, “Emancipar para crescer”. Não há uma declaração que reúna os motivos para emancipar; ao invés de elaborá-la, a comissão de emancipação optou por reunir declarações favoráveis firmadas por vários prefeitos. O estudo de repercussão, de onde foram extraídos os trechos a seguir, leva as assinaturas de Gilnei L. de Moura e Renato S. de Souza e tem a chancela da Universidade de Cruz Alta.

O agrupamento desses distritos não ocorreu aleatoriamente. Apesar da falta de dados concretos para corroborar essa afirmativa, pode-se constatar empiricamente que há um interesse comum desses distritos de virem a se desmembrar de seus municípios de origem (...) existem alguns problemas, como por exemplo as partes pertencentes ao município de Espumoso consideram-se por demais distantes de sua sede, que provavelmente seriam solucionados tão logo fosse reconhecido esse novo município, além do que esses distritos possuem características culturais e sociais muito semelhantes

entre si. A arrecadação fiscal do novo município terá como base os recursos passados pela União e estado, bem como pelos recursos próprios. Em geral, nota-se que os recursos de transferência giram em torno de 70 a 80% do total das receitas dos municípios (...) Tomando-se por base a estrutura de receitas do município de Espumoso chega-se à conclusão que o FPM participa com 37% do total da arrecadação, o repasse do ICMS representa 42,63% e demais receitas somadas participam com 20,37% do total das receitas do município (...) a principal e talvez maior possibilidade desse novo município seja a garra e união de seus habitantes que estão numa luta contínua pelo seu reconhecimento enquanto município já há alguns anos. De forma mais concreta, o novo município será privilegiado por se localizar a menos de 2km de rodovia asfaltada, o que facilita sobremaneira os fluxos comerciais necessários ao desenvolvimento do novo município (...) pode-se concluir pela viabilidade socioeconômica do novo município. Este além de não inviabilizar economicamente os municípios de origem, pode propiciar atração de investimentos tanto públicos como privados e, através de uma maior descentralização administrativa, contribuir para uma maior eficiência e participação comunitária na utilização dos recursos públicos.

O caso de Capão do Cipó

O dossiê reúne as justificativas da comissão de emancipação, bem como o estudo de repercussão elaborado pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai (URI). Nas justificativas há todo um elenco de afirmativas sobre as condições atuais e futuras, tais como:

Estrategicamente nos localizamos entre uma região criadora (a fronteira) e uma produtora de grãos (Alto Uruguai e Missões). Nada melhor que produzir carne em abundância a baixos custos com precocidade e qualidade superior (...) A cidade mais próxima é Santiago, dista 55km da localidade de Capão do Cipó (...) No centro do nosso estado temos distâncias só comparáveis à fronteira ou o centro e norte do país. Estamos localizados no maior vazio territorial central do Rio Grande. Nossos fretes são os mais caros de todas as regiões produtoras do estado. Nossas safras são estocadas e escoadas quando os caminhoneiros já não têm o que transportar de outras localidades. O município-mãe, Santiago, é um município grande. Uma enormidade de quilômetros de estradas a serem cuidadas (...) Agravou-se a situação em termos de saúde e educação. Com um deslocamento tão sofrível é difícil ir ao médico ou trazer professores (...) De forma simplificada diríamos que se pudéssemos deter parte dos impostos gestados do enorme comércio de produtos primários que produzimos, alavancariamos [sic] ser um dos municípios mais promissores da região (...) Buscamos fazer a gestão dos bens e riquezas produzidos pela própria comunidade (...) A nova realidade nos impõe: ou levamos a cidade com seu progresso econômico, intelec-

tual e social para o interior, ou reaparelhamos as cidades para receber o campo. O êxodo é uma imposição do novo mundo, todos querem ter acesso à segurança na saúde, ter à disposição médicos e odontólogos (...) garantir educação qualificada a seus filhos (...) acesso à cultura, ao esporte, ao lazer (...) É possível fazer com que os filhos dos filhos dos produtores rurais de hoje sejam produtores rurais e homens urbanos nas pequenas cidades e não homens das favelas nas grandes cidades (...) O Mercosul [sic] abre o comércio para os vizinhos platinos que não possuem tradição na produção de suínos e que são históricos importadores.

Já o estudo de repercussão mostra que

Estudos de diversos centros de pesquisa (...) têm analisado os processos de emancipação em comunidades do Rio Grande do Sul. Esses trabalhos têm colocado que, principalmente, nas regiões central e fronteira, a emancipação de distritos e comunidades do interior proporciona o desenvolvimento de um melhor estágio de progresso e, fundamentalmente, estanca a estagnação econômica. Por exemplo: São Martinho da Serra, Silveira Martins, Manoel Viana, Nova Esperança do Sul e Itacurubi (todos criados em 1982). No Rio Grande do Sul, principalmente nas fronteiras com o Uruguai e a Argentina, nossas divisas foram criadas num processo de defesa dos limites territoriais, através da ação militarizada, durante grandes revoluções e através da luta pela manutenção de espaço territorial. O nosso modelo (desta área fronteira-centro) cresceu dentro dos padrões de sesmarias com grandes latifúndios que ocasionam somente a preocupação com o setor agropecuário (...) Entende-se que a questão de desenvolvimento inicia no município — como *locus* ideal para este processo desenvolvimentista e passa para o contexto microrregional, atingindo toda a região.

O caso de Santa Cecília do Sul

Merece atenção o fato de o estudo de repercussão ter sido elaborado por uma cooperativa, a Tritícola Tapejara Ltda. Esse documento explicita que

Água Santa e Charrua, com a criação de municípios, sofreram uma enorme transformação para melhor, comparativamente à época de distritos. Com Santa Cecília, certamente, acontecerá o mesmo. Quando da criação de Água Santa e Charrua, os líderes emancipacionistas eram considerados legítimos aventureiros, pois tinham a visão de que emancipar era sinônimo de progresso; e, verdadeiramente, isto ocorre. Nós estávamos desacostumados a ver o surgimento de novos municípios nas épocas do autoritarismo militar. Sabe-se que se passaram mais de 20 anos sem haver qualquer criação de município em nossa região (...) dividindo-se as administrações em peque-

nos municípios, multiplica-se os retornos gerando deste modo mais progresso e desenvolvimento (...) novos empregos, novas oportunidades, novas administrações e o que é mais importante: a euforia de lutar pelo contínuo melhoramento da comunidade que o povo criou, ou seja, o novo município (...) Hoje, graças à criação de novos municípios, encurtando as distâncias, o povo do interior também pode usufruir os melhores serviços fornecidos pelas prefeituras (...) transporte (...) educação (...) saúde (...) serviços de máquinas e equipamentos, tornando-se assim mais fácil a dignificação das pessoas como seres humanos, dando-se, assim, oportunidades para todos e isto é chamado democracia (...) As próprias autoridades constituídas em Tapejara e municípios vizinhos, apóiam a iniciativa da população de Santa Cecília em criar a sua independência administrativa pois todos vêem, graças às emancipações citadas anteriormente, que a criação (...) Ante o exposto, como cooperativa atuante na região, vemos ótimas repercussões quanto à idéia emancipacionista do distrito (...) A bem da verdade firmamos este termo.

No documento firmado pela comissão de emancipação consta que “A população está eufórica com a possibilidade de emancipação do distrito. Não há rivalidades. Os poderes constituídos e autoridades, não apresentam qualquer oposição à idéia emancipacionista. A prefeitura de Tapejara forneceu e fornece todos os dados necessários. Não há oposição dos prefeitos que perdem área”. Todavia, também consta do dossiê uma carta nos seguintes termos:

Senhor presidente (da Comissão de Assuntos Municipais da ALRS), ao cumprimentá-lo, dirijo-me a Vossa Excelência, no sentido de manifestar o descontentamento da comunidade de Linha Fernandes (Picadão), pertencente ao município de Água Santa, por estar incluída na área emancipanda (...) o grande descontentamento da comunidade, refere-se ao fato, de há cinco anos pertencer ao município de Água Santa, emancipado de Tapejara, estando este, ainda em fase de estruturação, o que custou muito sacrificio a todas as comunidades, sendo que Linha Fernandes não está disposta a viver novamente a experiência neste curto espaço de tempo, pois começa agora a colher os frutos de seu sacrificio quando da emancipação de Água Santa.

O caso de Pinhal da Serra

Não há, no dossiê, o estudo da repercussão econômica e tampouco a declaração dos motivos para a emancipação. Pelo que se depreende, eles foram substituídos por depoimentos dos moradores sobre as respectivas trajetórias relacionadas à história do município-mãe e da área que pretende ser emancipada.

Chama a atenção, no conjunto de documentos, a seguinte declaração do relator do projeto de lei que autoriza o plebiscito o deputado Francisco Ap-

pio: “São freqüentes as nossas visitas a essa comunidade, pois faz parte da região que, orgulhosamente, representamos nesta casa legislativa”.

O caso de Pedras Altas

A justificativa fundamental para o processo emancipatório encontra-se na própria publicação da Assembléia Legislativa, intitulada *Emancipação, o outro nome do desenvolvimento*, quando afirma no seu parágrafo inicial que

a história recente do Rio Grande do Sul mostra que as emancipações têm sido o caminho mais curto para o desenvolvimento das pequenas comunidades (...) A parte sul do Rio Grande, onde está localizada a área emancipanda, compreende 40% da superfície do estado, mas apenas 10% de seus municípios (...) Embora seja notório que não somente o tamanho dos municípios, mas que outras condicionantes de desenvolvimento foram decisivas para as diferenças entre as duas regiões, é inegável que o menor tamanho está associado ao seu desenvolvimento. Qualquer esforço de mudar a presente situação passa obrigatoriamente pela divisão dos grandes municípios da zona sul, onde Pedras Altas está localizada. É um passo não suficiente, mas inegavelmente obrigatório (...) A despeito da boa vontade dos sucessivos prefeitos municipais, a insuficiência de recursos materiais para atender as reivindicações dessa ampla área, não só entrava o seu desenvolvimento, como faz com que ela mais se volte para a órbita de Pedras Altas, o que já ocorre, pela proximidade, com a área circundante, pertencente a Pinheiro Machado (...) A melhora das relações receita/ha e receita/km², somada ao fato da redução do tamanho dos municípios, propiciará às comunidades pertencentes à área emancipanda uma melhor definição de prioridades, com vistas à correção de suas deficiências.

O estudo de repercussão foi elaborado pela equipe do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade da Região da Campanha (Urcamp) e dele consta:

IX — Análise de repercussão tendo por referência algumas categorias de análise identificadas nos respectivos dossiês regionais. Com base em dados *preliminares* de pesquisa e análise, a Universidade da Região da Campanha (URCAMP) forneceu uma declaração (folha 127) de que o novo município de Pedras Altas na Região da Campanha contribuirá de forma significativa ao desenvolvimento da mesma, indo ao encontro da retomada do desenvolvimento da parte sul de nosso estado. O trabalho definitivo que permitirá a elaboração do relatório final de repercussão regional da criação do novo município permanece sendo elaborado pela URCAMP (...) ainda que a situação de Pedras Altas não se enquadre no indispensável previsto no art.

2º da Lei Complementar nº 9.089, de 19 de junho de 1990, item IV, §3º, item V, que diz: “a análise da repercussão regional da criação do novo município, especialmente quando a área emancipanda integrar a região metropolitana, aglomeração urbana ou estiver localizada em sua periferia”.

Como se constata da transcrição, os técnicos que elaboraram o estudo, com o endosso da comissão de emancipação, reinterpretaram a Lei nº 9.070/90 (Rio Grande do Sul, 1990a), entendendo que, no caso, não seria necessário o estudo de repercussão. Apesar de este não ser o único caso de ausência do estudo, é o único em que a ausência é assumida e justificada com base na própria lei que o exige.

O caso de Forquetinha

Três pontos, neste caso, chamam a atenção. O primeiro é a ausência de críticas à administração local, o que se depreende da seguinte declaração da comissão de emancipação:

a localidade de Forquetinha (...) está consciente das reais condições de sua emancipação, com uma proposta desenvolvimentista definida, voltada à promoção do bem-estar da pessoa humana (...) a indústria passou a ganhar importância (...) apoio para que transformem os produtos locais (...) o comércio vem experimentando crescimento (...) o núcleo urbano fica distante 20km da cidade de Lajeado (...) o projeto de pavimentação está sendo executado (...) o setor primário está em perfeitas condições de absorver pequenos projetos ligados à agroindústria (...) Em suma, o distrito de Forquetinha está em condições de assumir uma vida administrativa própria, com melhores perspectivas para a solução dos seus problemas, a conquista dos seus sonhos e a realização dos seus projetos de preservação.

O segundo é o apoio genérico e irrestrito, na forma de declaração firmada pelo vereador presidente da Câmara Municipal de Lajeado e dirigida à Assembléia Legislativa, em favor dos dois movimentos emancipatórios (além de Forquetinha, Lajeado deu origem a Canudos do Vale), nos seguintes termos:

a par dos nossos cumprimentos, vimos em atenção ao requerimento de autoria do vereador Ademar Rodrigues da Silva, aprovado na sessão ordinária realizada no dia 11 do mês em curso, manifestar apoio a Vossa Senhoria a todos os processos emancipacionistas oriundos de distritos pertencentes ao município de Lajeado (...).

Por último, a contradição entre a citada declaração da comissão de emancipação e a dos técnicos que elaboraram o estudo de repercussão, como se vê a seguir.

Os exemplos das emancipações recentes vieram a mostrar que esse tipo de comunidade após a emancipação passa a ter não só uma maior autonomia político-administrativa, mas também melhoram ou começam a ter acesso a novos equipamentos na área social e um considerável incremento na sua infra-estrutura: estradas, telefonia, calçamento (...) incentivos ao pequeno produtor rural são algumas das questões que começam a ser resolvidas localmente e com a participação não só do poder público, mas numa verdadeira parceria com as pequenas comunidades que consegue fiscalizar mais de perto a atuação do poder público. Os municípios-mãe das áreas emancipadas, mencionadas anteriormente, haviam deixado muitas dessas áreas praticamente esquecidas e com condições precárias de infra-estrutura (...) Isso se deve em grande parte ou por questões de falta de recursos ou por questões de prioridades de governo (as demandas no meio urbano são mais urgentes e necessitam de um maior aporte de recursos) ou até mesmo por questões políticas. De uma maneira geral as condições de vida das populações residentes nessas áreas que se emanciparam tiveram um considerável salto de qualidade. Esse tipo de solução local para o desenvolvimento e o melhoramento das condições de vida tem evitado um esvaziamento populacional na zona rural como o que se verifica em outras regiões do estado. Nos últimos anos as condições de vida no meio rural têm avançado substancialmente na região do Vale do Taquari, dando condições para que as pessoas possam lá permanecer, evitando-se com isso um processo de êxodo rural mais acentuado. Além do tipo de economia que aqui se desenvolve, merece destaque o processo de emancipações que tem sido significativo para que isso ocorra, pois dá condições e facilita às comunidades locais buscarem soluções próprias.

O caso de Canudos do Vale

Os argumentos alinhados em favor da emancipação de Canudos do Vale, reunidos pelos mesmos técnicos que elaboraram o estudo da repercussão da emancipação de Forquetinha, ambos da Faculdade de Ciências Econômicas do Alto Taquari, são praticamente iguais:

Cientes de que (...) a comunidade de Canudos foi constantemente informada das conseqüências positivas e vantagens de distritos recém-emancipados, de parte de membros da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul (...) a emancipação, a exemplo de outras já conquistadas (...) trará um aumento na arrecadação de impostos (...) em comunidades menores, a apli-

cação do orçamento público é melhor fiscalizada e a relação entre governantes e seu povo fica mais próxima, o que significa fazer mais obras com recursos menores (...) evitar o êxodo rural (...).

O caso de Quatro Irmãos

O estudo de repercussão, realizado pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI), tão-somente reproduz argumentos genéricos encontrados na maioria dos textos, como mostra o trecho a seguir.

4 — Repercussão regional. Com a possível emancipação do distrito muitas são as transformações que estão ocorrendo nos níveis econômico, social e político. No estado e na Região do Alto Uruguai, muitos foram os distritos que conquistaram sua autonomia política-administrativa nos últimos anos e a história nos mostra que as emancipações têm oportunizado, através da mobilização de suas comunidades, a solução daquilo que é básico e necessário para uma convivência saudável e harmônica das pessoas, ou seja, melhoria da infra-estrutura, serviços e equipamentos públicos entre outros, apresentando um crescimento de forma integrada e um ganho significativo nas condições e qualidade de vida das pessoas (...) A percepção e geração de novas oportunidades constitui-se em estratégia de superação dos problemas existentes e de prevenção dos problemas futuros da sociedade. A partir dessa concepção entendemos que o futuro município terá um considerável incremento de recursos advindos da sua própria capacidade produtiva e do controle de reinvestimento de seus excedentes, bem como da captação de recursos de outras fontes como o estado e a União, através de projetos que visem o desenvolvimento, e a elevação do padrão de vida da população.

O caso de Itati

Em vez do estudo de repercussão há, no dossiê, duas correspondências: a primeira, da Emater/RS, descreve entusiasticamente as riquezas naturais da localidade; a segunda, firmada pela Igreja Evangélica de Confissão Luterana no Brasil, ressalta a “confiança no espírito e na força do povo germânico”, pioneiros na ocupação das terras. Além disso, constam do dossiê os

Motivos pelos quais pleiteamos a emancipação de Itati. As comunidades do interior sempre estiveram rodeadas de carências nas mais diversas áreas, como que condenadas à estagnação de desenvolvimento, à mercê das be-nesses e sobras de recursos do Poder Executivo das sedes dos municípios

(...) repassando às instâncias políticas locais e regionais as tratativas das aplicações de recursos, colocando ao cidadão a responsabilidade de fiscalizar e acompanhar o andamento dos serviços (...) pois vemos muitas vantagens trazidas pela emancipação e com autonomia política-administrativa nas decisões. Há participação direta nos recursos provindos dos órgãos estaduais e federais (...).

O caso de Cruzaltense

Consta do dossiê que a iniciativa emancipacionista não é pioneira, tendo sido antecedida por um movimento em 1988 em que, apesar de vitorioso o sim, um mandado de segurança manteve a área na condição de distrito. O depoimento do sr. Marcolino Fontana, presidente da comissão de emancipação, inconformado com o fato de que “tantos outros distritos se emanciparam com muito menos requisitos e condição (...)”, chama a atenção para o efeito negativo exercido por algumas iniciativas emancipacionistas que na sua opinião lograram, indevidamente, sucesso.

Entre as justificativas para a emancipação tem-se a

melhoria quanto à infra-estrutura (...) não existem oportunidades de emprego (...) não existe nada de lazer (...) não temos atendimento odontológico (...) necessitamos de um colégio de 2º Grau (...) Com a emancipação, pretendemos ter um melhor atendimento da administração, por estarmos próximos da comunidade, Cruzaltense cresceu e precisa de independência política e administrativa.

O estudo de repercussão foi feito pela URI e é praticamente uma cópia do realizado para Quatro Irmãos, com a repetição dos argumentos favoráveis à emancipação.

Este é um dos processos mais polêmicos, pois além da comissão de emancipação, houve também e simultaneamente uma comissão antiemancipação. O fato que chama a atenção é que enquanto nos demais dossiês são freqüentes os questionamentos quanto ao número de eleitores e as manifestações contrárias dos prefeitos dos municípios-mãe, no de Cruzaltense até o número de construções no perímetro urbano foi colocado em dúvida, uma vez que é dito que

para “coincidentalmente” fechar nos 150 prédios exigidos por lei, foram incluídas 23 casas e armazéns situados nas chácaras que circundam o perímetro urbano e que fazem parte do loteamento legal (...) onde até um poço artesiano, sem casa, foi contado como prédio (...).

O caso de Lagoa Bonita do Sul

Hoje apenas 10% aproximadamente da arrecadação do atual município de Sobradinho são investidos em Lagoa Bonita. Este sistema concentra os recursos e inviabiliza as pequenas comunidades. Faltam propostas de alternativas econômicas e de produção primária para as nossas comunidades, além disso, falta infra-estrutura básica como boas estradas, incentivo e melhoramentos nas propriedades rurais, como exemplo: silagem, melhoramento genético e acompanhamento técnico. As atuais políticas (...) estão favorecendo o êxodo rural. São difíceis as condições de saúde nas comunidades do interior, buscamos com a emancipação melhorá-las com a implantação de programas preventivos e educacionais de saúde, bem como entendemos ser possível a contratação de médicos, dentistas e demais profissionais da área (...) É nato do ser humano buscar a sua liberdade de determinação, por isso nada mais natural do que a busca de nossa independência política-administrativa.

O estudo de repercussão regional, realizado pelo Centro de Estudos e Pesquisas Econômicas da Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc), dedica a maior parte à narrativa e à descrição histórica, social, cultural, política e econômica da região do Vale do Rio Pardo, se detendo na análise da repercussão das emancipações recentes no Rio Grande do Sul, onde se nota, mais uma vez, o recurso à experiência dos precursores para justificar as expectativas pós-emancipação. O estudo de Klering (1991) é citado, lembrando, por exemplo, que os municípios menores e recém-emancipados apresentaram crescimento; todavia, nada é mencionado a respeito dos municípios-mãe. Textualmente o estudo diz que

os municípios que obtiveram índices mais favoráveis de crescimento nos anos 1990 foram os menores, ou seja, o desmembramento de municípios com vasta extensão territorial trouxe benefícios tanto para o município-mãe (...) como para o município novo (...). A criação dos novos municípios melhora as condições de infra-estrutura básica que muitas vezes os municípios-mãe não oferecem em função das políticas direcionadas para a zona urbana. Com a emancipação existe a transferência de recursos como, por exemplo, o ICMS e a distribuição do FPM através do repasse da União ao estado (...). Com o desmembramento os municípios têm condições de definirem melhor sua vocação e desta forma direcionarem os investimentos para as atividades que lhes forem mais rentáveis. Quando se trabalha com uma grande extensão de área e múltiplas atividades, sendo algumas concorrentes entre si, o direcionamento dos investimentos para algumas atividades torna-se difícil (...) "...com as emancipações, os municípios de Lajeado, Canoas e Santa Cruz do Sul não ficaram inviabilizados; pelo contrário, subiram de posição no ranking econômico" (Klering, 1993:211 — Análise). Klering (1992) coloca que um dos aspectos capazes de promover o

desenvolvimento de um município, e conseqüentemente da região e do estado é a descentralização, de forma efetiva. Esta descentralização deve ser política, administrativa e econômica pois a mesma possibilita que os problemas locais sejam contemplados.

O caso de Tio Hugo

A análise da repercussão econômica foi realizada pela Universidade de Passo Fundo com o argumento de que

Se por um lado o Poder Executivo estadual não vê com bons olhos o processo de emancipação, pois envolve um ônus maior aos cofres públicos, por outro, o Poder Legislativo aposta na descentralização. Este defende a idéia por considerar que através da mesma se estabelece uma maior proximidade entre o poder público e a população. Espera-se com isto, além de uma maior atenção para os serviços básicos, uma administração mais moderna, mais leve e enxuta (...) a fundamentação teórica discutida inicialmente permitiu que o estudo delineasse alguns pressupostos básicos para a avaliação do processo. Assim, as hipóteses que conduziriam um distrito à busca de autonomia, resumidamente, estariam configuradas da seguinte forma: os conflitos desencadeados ocorrem pela falta de homogeneização na estrutura produtiva da região, dados a especialização e os diferentes modos de produção existentes num mesmo município; o governo municipal e o distrito não apresentam identidade, devido, principalmente, à dicotomia existente entre área rural *versus* área urbana; o distrito não dispõe de infraestrutura urbana e é necessária a sua implantação. Analisando-se, em vista do exposto, as características de cada município-mãe envolvido, verificou-se que os três apresentam uma estrutura produtiva homogênea ao contrário do que se esperava de acordo com a primeira hipótese. Todos os municípios-mãe estão voltados à produção de soja, e apresentam um mesmo processo de absorção tecnológica. Do mesmo modo, não se evidenciou a falta de identidade entre o governo municipal e o distrito, pois as regiões envolvidas constituem-se, basicamente, em regiões rurais e apresentam os mesmos problemas. A última hipótese, portanto, é a que se confirma: a da necessidade de se implantar uma infra-estrutura urbana local. Neste ponto, salienta-se uma questão fundamental: a localidade de Tio Hugo apresenta uma vantagem estratégica em termos de localização. Conforme a teoria da localização econômica, este é um fator de atração para o setor urbano-industrial, o que dinamizaria a atividade produtiva e atrairia um número crescente de atividades. Abrir-se-ia espaço, então, para a geração de empregos, que absorveria a mão-de-obra que ora se desloca para outras cidades, como é o caso da população da área pertencente ao município de Ibirapuitã, por exemplo. Por outro lado, retomando-se a questão do federalismo fiscal e da esfera administrativo-financeira, observa-se que os três municípios-mãe

possuem menos do que 10.000 habitantes cada. *Com a emancipação da localidade, ao invés de três, seriam quatro os municípios a receber 0,6% do FPM. Dessa forma, toda a região ganharia, já que contam com poucas condições para investir em infra-estrutura básica.* Há que se ter cuidado, entretanto, com a eficiência administrativo-financeira ou na alocação dos recursos, função do poder local, uma vez que, pelo menos a curto prazo, não há possibilidades de ganhos do município com receita própria. Assim, considerando-se as vantagens e as restrições apresentadas nesse estudo, a equipe técnica acredita ser válida a emancipação da localidade [grifo nosso].

O trecho grifado alerta para uma estratégia que, também identificada em outros estudos, a exemplo dos realizados pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI) para as emancipações de Quatro Irmãos e de Cruzaltense, neste caso foi tornada explícita: as universidades regionais são partes diretamente interessadas nas emancipações que se verificarem no seu entorno de atuação. Esta é uma circunstância que se acredita pode comprometer a neutralidade necessária às análises conduzidas por essas instituições, embora não seja possível, nesta análise, precisar em que grau isto se verifica.

O caso de Almirante Tamandaré do Sul

O estudo de repercussão econômica também realizado pela Universidade de Passo Fundo é, em grande medida, uma cópia do de Tio Hugo, diferindo minimamente nas partes que não poderiam ser iguais, não se justificando, por isso, nenhuma transcrição.

O caso de Novo Xingu

O estudo de repercussão econômica realizado pela URI se caracteriza pelas afirmativas genéricas, a exemplo do já verificado nos casos de Quatro Irmãos e de Cruzaltense, também conduzidos pela mesma instituição.

Cabe salientar que a experiência regional, a partir das últimas emancipações, tem evidenciado que as condições, bem como o nível de vida da população especialmente do norte do estado, têm melhorado. A região enfrenta muitas dificuldades, uma vez que tem sua economia baseada no setor agropecuário. Por outro lado, os pequenos municípios da região vêm desencadeando um grande esforço no sentido da implantação de um projeto agroindustrial regional com base na produção de matéria-prima local. Muitos projetos já estão produzindo significativos resultados, assegurando maior agregação de val-

ores e aumentando o seu retorno de ICMS. (...) No contexto regional, não há dúvidas de que o futuro município de Novo Xingu, se emancipado, alcançará um rápido desenvolvimento considerando as suas potencialidades emergentes, contribuindo dessa forma para assegurar a permanência da população na região especialmente no meio rural, evitando assim o agravamento dos problemas de ordem social na periferia das grandes cidades (...) A Comissão (formada pela universidade) entende ser viável a emancipação do novo município de Novo Xingu, uma vez que atende as condições necessárias, especialmente se considerarmos os municípios recentemente emancipados, que alcançaram altos níveis de desenvolvimento.

Também a comissão de emancipação se manifestou nos mesmos moldes.

A Comissão Pró-Desenvolvimento (...) após algum tempo de trabalho chegou à conclusão que enquanto Xingu for distrito será muito difícil atrair pessoas ou empresas que investissem no local (...) a única saída seria a emancipação (...) a saída encontrada por algumas famílias foi a ida para as grandes cidades em busca de melhor qualidade de vida (...) a Comissão começou a visitar alguns municípios recém-emancipados e sentia-se na população, vereadores, prefeito e integrantes das comissões emancipadoras, que emancipar foi muito bom (...) Os motivos pelos quais estamos buscando, são vários, dentre os quais: os municípios pequenos, terão uma quantia de dinheiro considerável para aplicar em melhorias que beneficiam toda a sua população; com a criação de um novo município, haverá maior possibilidade de geração de empregos; (...) temos vários exemplos de municípios recém-emancipados, (...) agricultura, esse é o nosso setor, que precisa de mais apoio, onde temos exemplos consideráveis. O estudo realizado pelo professor Luiz Roque Klering da UFRGS e inclusive vários deputados dizem que as emancipações foram interessantes e houve um crescimento considerável e que a emancipação é o caminho mais curto para alcançar o seu desenvolvimento.

O caso de Capão Bonito do Sul

Embora conste do dossiê uma correspondência da comissão de emancipação dirigida à diretora da Universidade de Lagoa Vermelha solicitando o estudo sobre a repercussão regional na hipótese da emancipação do distrito, esse documento não foi encontrado, pelo menos enquanto documento que se assemelhe àqueles identificados nos demais casos. Consta, todavia, às folhas 101 e 102 do dossiê, a seguinte declaração, supostamente de responsabilidade da comissão de emancipação:

Repercussão regional. É inegável a imensa repercussão regional que a autonomia política do distrito de Capão Bonito trará a sua região, podendo esta ser considerada sob dois aspectos: região a ser emancipada: com a permanência dos recursos gerados e geridos pelo novo município, as prioridades poderão ser realmente priorizadas especialmente no que tange ao atendimento às necessidades dos produtores rurais, através de uma grande melhoria das estradas e comunicações. A administração mais descentralizada acompanhará de perto o homem do campo, atenderá mais eficazmente suas necessidades, e, através de uma orientação mais próxima e eficiente, fará diversificar suas atividades produtivas para sua própria subsistência. Na área educacional haverá maior aproximação entre a administração, a orientação didático-pedagógica e o aluno com o encurtamento das enormes distâncias ora existentes. A emancipação do distrito e região promoverá e acelerará seu desenvolvimento oportunizando a criação de novos empregos na região urbana; área de influência do novo município: o atual distrito de Capão Bonito tem dentro da área a ser emancipada uma infra-estrutura bastante representativa que com sua emancipação terá incentivos importantes para a intensificação de suas atividades (...) No campo da pesquisa o novo município sediará a Empresa Brasileira de Pesquisa Agrícola Braskalb (...) de sementes de milho que entre outras atividades oportuniza diversas tecnologias em área de plantio, pecuária, irrigação (...) *O que oportuniza esta repercussão regional ao novo município é uma localização privilegiada tendo ligação com Lagoa Vermelha e região: Vacaria, Esmeralda, Barracão e conseqüentemente o estado de Santa Catarina [grifo nosso].*

Trata-se, conforme visto, de documento que reproduz as afirmativas citadas em tantos outros estudos; contudo, o trecho grifado chama a atenção ao alinhar como argumento e destacar como uma vantagem uma condição que além de preexistente não seria modificada no caso da não-emancipação.

O caso de Pinto Bandeira

Em vez do estudo da repercussão econômica decorrente da emancipação pleiteada, o que se encontra no dossiê é uma monografia de conclusão do curso de Ciências Econômicas da Universidade de Caxias do Sul, intitulada *Viabilidade econômica e limitações legais para a emancipação: o caso de Pinto Bandeira, distrito de Bento Gonçalves, RS*. O estudo, caracterizado pelo acentuado ufanismo, e com todas as limitações já mencionadas nos processos antecedentes, conclui que “constatou-se, através dos dados levantados, que Pinto Bandeira preenche todos os pré-requisitos emancipacionistas, possuindo condições econômicas, culturais, sociais e políticas de desenvolver-se como município”.

O caso de Paulo Bento

O estudo da repercussão econômica, a exemplo dos de Capão do Cipó, Quatro Irmãos, Cruzaltense e Novo Xingu, também foi realizado pela URI; assim, se aplicam a este caso os mesmos comentários e críticas realizadas sobre os primeiros. Os autores reproduzem a estratégia de promover entrevistas com membros da comunidade; todavia, se limitam a reunir no dossiê as opiniões favoráveis. O texto explicita que

A comunidade de Paulo Bento vem de um longo período de amadurecimento da idéia de criar o futuro município, e percebeu-se que existe consciência e muita responsabilidade por parte da Comissão de Emancipação em relação às dificuldades que vão enfrentar e, principalmente, do compromisso assumido com as metas e objetivos no processo de implantação e planejamento do futuro município perante a comunidade (...) A percepção e geração de novas oportunidades constitui-se em estratégia de superação dos problemas existentes e de prevenção dos problemas futuros da sociedade. A partir dessa concepção, entendemos que o futuro município terá um considerável incremento de recursos advindos da sua própria capacidade produtiva e do controle de reinvestimento de seus excedentes, bem como da captação de recursos de outras fontes como do estado e da União, através de projetos que visem o desenvolvimento e a elevação do padrão de vida da população.

O caso de Boa Vista do Cadeado

Não há um documento que possa ser considerado um estudo sobre a provável repercussão socioeconômica decorrente da emancipação do distrito. O que se assemelha é o documento encontrado à folha 239 do respectivo dossiê que faz uma historiografia resumida da região.

A Cotricruz — Cooperativa Triticola de Produtores Cruzaltense Ltda. iniciou suas atividades em 25 de setembro de 1957 (...) Posteriormente ao ciclo do trigo a região passa no verão a cultivar a soja (...) passou a estimular diversas práticas de cultivo, objetivando uma melhor produtividade (...) outra ação da cooperativa que podemos destacar é o incentivo à bacia leiteira, seja através de trabalhos veterinários (...) Em síntese, a emancipação de Boa Vista do Cadeado e a Cotricruz [sic] têm uma repercussão positiva além de uma vivência de longos anos, ambos uma história de amor à terra!

Para a comissão de emancipação, a questão assim se apresentava:

O presente processo concretiza os anseios e expectativas amadurecidas há mais de 100 anos e vem solicitar aos nobres deputados a possibilidade de, democraticamente, definir o amanhã (...) Expectativa da comunidade. Quais os motivos que levam a comunidade de Boa Vista a buscar sua emancipação política-administrativa? Busca do desenvolvimento socioeconômico (...) melhor aplicação dos recursos provenientes dos impostos (ICMS e FPM), geração de empregos no serviço público, melhoria da infra-estrutura (meios de transporte, comunicação), melhoria do atendimento à saúde e a educação da população. Atendimento do interior, principalmente dos colonos que sofrem com o descaso das autoridades (...) transporte gratuito aos estudantes, telefonia rural, geração de empregos (...) enfim, desenvolver nosso futuro município aproveitando melhor nossa renda em nossa própria comunidade e em benefício de nosso próprio desenvolvimento.

O caso de São Pedro das Missões

Entre os casos apresentados, este é o sexto cuja análise da repercussão econômica foi realizada pela URI. Os trechos a seguir transcritos deixam à mostra a fragilidade conceitual e estrutural que apresenta, chamando a atenção a ausência de dados que sustentem a conclusão que defende.

a URI realizou um estudo para detectar as condições e a repercussão regional com a criação do novo município a ser denominado São Pedro (...) o futuro município abrange uma área geográfica (...) constatamos que este espaço é constituído predominantemente de pequenos municípios que apresentam boa performance. Dado o exposto, julgamos ser adequada a área geográfica do novo município (...) quanto à população, pelas informações levantadas, está na média dos municípios recentemente emancipados (...) sua economia está alicerçada na produção agropecuária (...) A experiência regional tem demonstrado que, após a emancipação, municípios com esta mesma realidade desenvolveram com êxito programas de pequenas agroindústrias (...) no que se refere à malha viária (...) está muito bem distribuída e em condições de trafegabilidade (...) tem privilegiada localização geográfica (...) quanto à educação, constatou-se a existência de um número de escolas e professores suficientes para atender à atual demanda da comunidade estudantil, favorecida com o transporte escolar (...) A comissão entende, considerando a realidade regional, ser viável a criação do novo município de São Pedro, uma vez que atende as condições mínimas necessárias.

Nesse dossiê há um documento, o único encontrado em toda a pesquisa, que expõe, de forma articulada, o “outro lado” das emancipações, razão pela qual são transcritos os trechos mais significativos.

Excelentíssimo senhor (governador), Consoante expediente de 8 de junho de 1995, telex oriundo dessa casa, vimos respeitosamente (...) externar nossa posição a respeito do processo de emancipação (...) São Pedro. Cumpre-nos informar que o município de Palmeira das Missões perdeu nos últimos anos, mais precisamente a contar de 1988, oito distritos, e com isso teve reduzido assustadoramente seu território, tendo ultrapassado o percentual de 50% a diminuição de sua área territorial. Por conseqüência, houve redução expressiva da receita do erário municipal, o que vem causando grandes dificuldades para a população, pois (com) a evasão dos recursos, reduziram-se as possibilidades de investimento nas melhorias que nossa comunidade almeja para um bom viver. Além disso, sabe Vossa Excelência que, a exemplo de tantos outros municípios do porte, Palmeira das Missões possui um custo de manutenção elevadíssimo, cuja perda de território, nos moldes ora apresentados, culminará com a mais absoluta inviabilização do município como um todo. Será o caos (...) além de perder expressão política em nível considerável, também é notório os prejuízos que serão causados nas adjacências do município-mãe. Há de se destacar, ainda, que as comunidades buscam a emancipação, mas na realidade não têm uma estrutura capaz de atender as necessidades básicas da população (...) forçando os municípios a recorrerem ao município de origem. Assim, além do município-mãe perder uma parcela considerável do seu território e, por conseqüência, dos seus recursos, continua indiretamente prestando atendimento à comunidade emancipada, já que não pode negar à pessoa humana o atendimento do que necessita para suprimento de suas necessidades básicas como cidadão. É bom ressaltar que no distrito de São Pedro, a própria comunidade local não possui interesse na emancipação (...) como forma de protesto ao processo de emancipação, os moradores firmaram um abaixo-assinado, que foi encaminhado à Assembléia Legislativa e à Justiça Eleitoral (...) causa estranheza que a Comissão de Constituição e Justiça da Assembléia Legislativa tenha emitido parecer favorável ao projeto (...) quando sabidamente grande parte dessa comunidade irresigna-se incisivamente com a possibilidade de sucesso de tal pleito (...) É de se questionar senhor governador, se vale a pena submeter uma comunidade a litígio eleitoral, se após o plebiscito terá que se assegurar às comunidades contrárias o direito de serem excluídas da área emancipanda, e com isto o novo município perde todos os requisitos que a lei determina, o que sem dúvida deixará feridas incuráveis na sociedade, além de ficar prejudicada a soberania popular, indo em sentido contrário ao princípio fundamental do estado democrático de direito. Para que se tenha uma idéia de como se processaram os feitos, o município de Palmeira das Missões sequer foi notificado a se manifestar sobre a continuidade da área territorial ou sobre a redução das receitas, bem como outros valores, contrariando frontalmente o que dispõe (...) leis nºs 9.070 e 9.089. Na verdade, as constantes e inseqüentes emancipações, a maioria delas levadas a termo por manipulação e falsas promessas de milagres econômicos, têm levado muitas comunidades a se exporem à miséria, como é o caso de várias comunidades que se emanciparam de Palmeira das

Missões e que hoje amargam situação de desespero, a ponto de suas lideranças até proporem anexação novamente a nosso município (...) buscam emancipações absurdas, para servir de trampolim político à custa da ingenuidade de nosso povo e mediante promessas de milagres econômicos que nunca aconteceram. O argumento de que comunidades menores desenvolvem-se com mais eficácia, não passa de uma retórica sem base e inconseqüente, pois do contrário senso, não seria razoável defender com afincos a unidade nacional e o estado. A fragmentação, pelo contrário, permite que pequenas comunidades enfraquecidas fiquem à mercê de discursos políticos demagógicos e eleitoreiros, que tanto prejuízo têm trazido para nossa gente (...) tem havido inclusive transferências irregulares de títulos de eleitor (...) a prova está que, somente em um exercício, houve centenas de transferências de títulos de eleitor para as áreas emancipandas, como se lá estivesse a solução dos problemas sociais. Por todas as razões expostas, é que manifestamo-nos contrários à emancipação do distrito de São Pedro julgando que em se consumando mais essa emancipação o município de Palmeira das Missões corre o risco de ficar inviabilizado.

O caso de Mato Queimado

Rigorosamente não se pode falar em estudo de repercussão. Constam do dossiê, da folha 407, em diante: uma carta do presidente da Cooperativa Triticola Regional de Santo Ângelo (Cotrisa) declarando o seu apoio à iniciativa, baseado nas riquezas existentes na região emancipanda; uma carta do presidente da Cooperativa de Eletrificação Rural das Missões Ltda., cujo teor reforça o conteúdo da primeira; uma carta da Câmara de Vereadores de Caibatê declarando que não se opõe às iniciativas emancipacionistas; e, finalmente, um estudo pessoal, assinado por Nery Alberto D. Franco, que avalia positivamente as conseqüências da emancipação. O documento, em larga medida, reproduz os argumentos já vistos em outros processos: mais recursos próprios (FPM, ICMS), maior liberdade para a sua alocação, bem como para a tomada de decisões.

Observa-se que, como não houve resistências ao processo, os argumentos não enfatizam o abandono por parte das autoridades, destacando, ao contrário, os ganhos que advirão com a emancipação.

O caso de Rolador

Não há o estudo da repercussão a que se referem as leis (Rio Grande do Sul, 1989, 1990a e b) que regulam o processo. A comissão de emancipação concluiu a sua exposição de motivos nos seguintes termos:

Por tudo isso que acabamos de relatar, neste *sucinto e desprezioso* trabalho, achamos que esta comunidade possui plenas condições de pleitear sua emancipação política, perguntando de forma democrática e plebiscitária a sua população, se ela (...) É claro que isto acarretará em muita seriedade, muita severidade, muito espírito público para suplantar as dificuldades inerentes a um município em fase de organização. Porém confiamos em nossas potencialidades e, fundamentalmente, em nossa gente que anseia traçar suas próprias metas e seu próprio rumo, fazendo a sua própria história [grifo nosso].

O caso de Westfália

A exemplo de Canudos do Vale, de Forquetinha e de Coqueiro Baixo, o estudo de repercussão leva as assinaturas de Ney J. Lazzari e de Roque D. Bersch, ambos do Centro Universitário Univates e segue o padrão dos demais: essencialmente descritivo, sem qualquer preocupação de natureza prospectiva. O trabalho, quando confrontado com os demais, apresenta condições indicativas de que faz parte da mesma “linha de produção” de textos homogêneos, dado que as premissas e as conclusões são, em todos, idênticas. O texto reproduzido a seguir ilustra essa situação.

Dos 31 municípios que hoje compõem o Vale do Taquari sete se emanciparam em 1992 (Itapuca, Capitão, Colinas, Mato Leitão, Santa Clara do Sul, Sério e Travesseiro), oito se emanciparam em 1987 ou 1988 (Dois Lajeados, Imigrante, Paverama, Poço das Antas, Pouso Novo, Progresso, Relvado, São José do Herval) e um (Teutônia) em 1981. Os demais se emanciparam na década de 1960 ou antes (...) por esses municípios serem eminentemente agrícolas, grande parte da produção é consumida na própria propriedade, não passando pelo mercado e, portanto, não sendo contabilizada nos cálculos do PIB ou da renda *per capita* (...) com o processo de emancipações ocorrido na região houve também um crescimento do índice de retorno do ICMS para a região como um todo. No final dos anos 1980, início dos anos 1990 o índice de retorno do ICMS da região ficava em torno de 3,5% ou até menos. A partir de 1993 esse índice passa para aproximadamente 4,2% o que representa um crescimento de mais de 20% no retorno do ICMS para a região (...) sem nenhuma dúvida pode-se afirmar que, de uma maneira geral, as condições de vida da população residente nesses novos municípios têm melhorado consideravelmente após a emancipação (...) Por esses dados percebe-se claramente que se trata de uma área com características próprias: pequena propriedade minifundiária com produção de subsistência vinculada ao complexo agroindustrial de produção de proteína animal da região (...) o exemplo das emancipações recentes (...) veio mostrar que esse tipo de comunidade após a emancipação passa a ter não só uma maior autonomia política-administrati-

va, mas também melhora ou começa a ter acesso a novos equipamentos (...) se por um lado o desmembramento e o surgimento de novos municípios poderia enfraquecer as decisões políticas de caráter regional, por outro lado o surgimento de um grande número de entidades representativas na região garante uma certa homogeneidade em assuntos que dizem respeito à região como um todo.

O caso de São José do Sul

Não há o estudo de repercussão e, ao que tudo indica, uma correspondência assinada pelo dr. Roque Lasuchner, diretor do Centro de Documentação e Pesquisas da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos) foi considerada como sendo suficiente. Nos trechos principais a carta estabelece que

A emancipação de São José do Sul, área essencialmente agrícola, permitirá maior integração e auto-afirmação da comunidade e de seus valores, frente ao processo de urbanização crescente, provocado pela maior região pólo de atração e concentração industrial do Rio Grande do Sul (...) que circunda o futuro município por todos os lados. As decisões em função diretamente das necessidades dos agricultores, embora tendam a diminuir nos próximos anos, serão fundamentais para a melhor exploração das potencialidades econômicas locais, para facilitar a manutenção futura de núcleos comunitários permanentes e dinâmicos e para uma urbanização crescente conduzida racionalmente, com valorização do homem. Os recursos hoje gerados na área do novo município, controlados e direcionados com grande participação comunitária, oferecem adequadas condições para o crescimento socioeconômico da população. A principal infra-estrutura, como a viária, é e será garantida pela própria dinâmica regional, em função dos grandes centros produtivos e consumidores, não exigindo investimentos diretos da população local e permitindo atender melhor, que de outra forma, as necessidades diretas dos agricultores, com os recursos gerados pelo novo município. Os centros urbanos que circundam o novo município encontram na articulação, na iniciativa local e na melhor comunicação entre municípios limítrofes locais uma real contribuição para assegurar o fluxo migratório. Isso fará com que o poder público ou recursos externos à localidade sejam talvez canalizados para ela como estratégia de melhorar as condições de vida das próprias áreas metropolitanas. Os municípios, que perdem parte de sua área com a emancipação de São José do Sul, não serão prejudicados significativamente em seu desenvolvimento, mas poderão atender, talvez melhor que antes, sua população remanescente. Assim como o município novo faz parte de uma dinâmica econômica regional que os sobrepassa e parcialmente os determina. Para as gerações futuras convém que, além da riqueza e concentração populacional, entre Porto Alegre e Caxias do Sul, existam muitos municípios como consolidadas unidades territoriais de pequena di-

menção que contam com infra-estrutura própria, identidade cultural e definição de seus ideais, reduzindo o mais possível a massificação e a falta de identidade encontrável na maioria das grandes metrópoles.

Cabe observar que não há qualquer evidência ou informação numérica que sustente a opinião do signatário. Finalmente, na folha 252 do dossiê, há uma declaração da comissão de emancipação informando que

São José do Sul, formado (...) são comunidades cercadas por ambos os lados de novos municípios, entre eles, Tupandi, Harmonia, Maratá, Pareci. Esses novos municípios têm tido um desenvolvimento muito grande em todos os setores, na educação, saúde, agricultura, transportes, oferecendo uma qualidade de vida invejável aos munícipes que veio contagiar e fazer uma grande pressão dos moradores sobre as lideranças locais, e assim deflagrar o movimento da criação de mais este município (...).

3. Os motivos para as emancipações

Os motivos que sustentaram, ou tentaram sustentar, os processos de emancipação são os mais variados. Apesar dessa variedade, é possível estabelecer um panorama geral dessas motivações. Essa visão panorâmica está consubstanciada no quadro 2.

Quadro 2

Motivos para a emancipação das municipalidades instaladas no Rio Grande do Sul em 1-1-2001

Municípios	Abandono pelo poder público do município-mãe	Ter acesso ao FPM e outras fontes transferidas	Evitar o êxodo rural	Aproximar o contribuinte da gestão pública local	Aplicar os recursos na comunidade local	Efeito demonstração das emancipações anteriores
São José do Sul		X		X		X
Westfália		X				X
Arroio do Padre	X		X			
Boa Vista do Incra	X			X		
Aceguá	X					
Coronel Pilar	X			X		X
Bozano		X			X	
Coqueiro Baixo		X	X	X	X	X

continua

Municípios	Abandono pelo poder público do município-mãe	Ter acesso ao FPM e outras fontes transferidas	Evitar o êxodo rural	Aproximar o contribuinte da gestão pública local	Aplicar os recursos na comunidade local	Efeito demonstração das emancipações anteriores
Santa Margarida do Sul			X	X		X
Jacuízinho		X		X		X
Capão do Cipó	X		X		X	X
Santa Cecília do Sul					X	X
Pedras Altas		X		X	X	X
Forquetinha			X	X		X
Canudos do Vale			X	X		X
Quatro Irmãos		X		X	X	X
Itati	X			X		
Cruzaltense	X	X		X		X
Lagoa Bonita do Sul	X	X		X	X	X
Tio Hugo		X		X	X	X
Almirante Tamandaré do Sul		X	X	X		X
Novo Xingu		X	X			X
Capão Bonito do Sul				X	X	
Paulo Bento		X			X	
Boa Vista do Cadeado	X	X			X	
São Pedro das Missões						X
Mato Queimado		X		X	X	

Obs.: As municipalidades de Pinhal da Serra, Rolador e Pinto Bandeira foram excluídas porque os dossiês não apresentavam dados suficientes.

O quadro evidencia que não houve um tipo de motivo que tenha sido consistentemente evocado pelos emancipandos. Entre os seis tipos que compõem o quadro 2, “Evitar o êxodo rural” deveria ser, do ponto de vista socioeconômico, a melhor justificativa para a emancipação; entretanto, essa argumentação foi a menos utilizada por todos os pretendentes, tendo sido explicitada em apenas oito dos dossiês. Por outro lado, as duas justificativas usadas com maior frequência foram, respectivamente, “Efeito demonstração das emancipações anteriores”, com 18 casos, e “Aproximar o contribuinte da gestão pública local”, com 17 casos.

“Ter acesso ao FPM e outras fontes transferidas” foi usado como argumento pela metade dos emancipandos (15), o que mostra não haver uma conscientização clara sobre os aspectos orçamentários e financeiros que passarão a ser responsabilidade da nova municipalidade. Apesar de estar tacitamente incluído na base da argumentação a favor da emancipação, o “Abandono pelo poder público do município-mãe” foi tornado explícito em apenas nove oportunidades.

4. Conclusões

Um aspecto que chama muito a atenção quando da análise dos dossiês é a quantidade de “estudos” realizados por profissionais vinculados às instituições de ensino superior, mas nem por isso de qualidade superior. Ao contrário, é nítido o processo de “produção em série” a partir de uma matriz básica minimamente alterada em função das particularidades de cada localidade. Nesses casos, as justificativas e os argumentos se caracterizam pela padronização, efetivas reproduções da literatura pertinente, independentemente das características locais. Era de se esperar, pela formação dos autores, que tivessem realizado pesquisas no entorno socioeconômico da localidade pretendente, levantado dados, formulado propostas de desenvolvimento, exercitado simulações, entre outros procedimentos que, efetivamente, viessem a subsidiar a conclusão que apontam. Nota-se ainda uma grande diferença entre os “estudos profissionais” e as justificativas quando reunidas apenas pelos emancipacionistas. Os “estudos” são padronizados, homogêneos, enquanto as justificativas são carregadas de emoção, a exemplo do que foi visto nos casos de Santa Cecília do Sul, Itati e Boa Vista do Cadeado.

Há casos que inclusive surpreendem, a exemplo do verificado no processo de Pinto Bandeira, onde, em lugar do estudo de viabilidade, há uma monografia de conclusão do Curso de Ciências Econômicas da Universidade de Caxias do Sul, cujo título é *Viabilidade econômica e limitações legais para a emancipação: o caso de Pinto Bandeira*; o mesmo aconteceu no caso de São José do Sul, em que foi anexado um trabalho da disciplina organização social e política do Brasil (OSPB) de uma turma de alunos da 3ª série, cujo objetivo era conhecer um pouco mais vários aspectos da comunidade, e no lugar do estudo de viabilidade foi anexada uma carta de apoio assinada pelo dr. Roque Lauschner da Unisinos. Também nos processos de Mato Queimado e de Itati os estudos foram substituídos por cartas de apoio firmadas por membros da comunidade.

Cabe ainda observar que nem mesmo o que estabelece a letra *d*, do §1º, do inciso IV, do art. 2º da LC nº 9.070/90 (Rio Grande do Sul, 1990a), é suficiente para assegurar a viabilidade das novas áreas, isto é, a que remanescer do município-mãe e a do novo município. O motivo? O fato de a exigência legal se limitar tão-somente a um dos elementos de uma demonstração de resultados ou o fluxo de caixa do município: a receita. O que dizer das despesas? Os poucos “estudos” são constituídos, basicamente, de elementos descritivos da economia em perspectiva histórica. Alguns, a exemplo dos elaborados para Jacuizinho, Bozano e Lagoa Bonita do Sul, até agregam algumas estimativas, todavia superficiais porque calcadas, por simples analogia, nos municípios mais recentemente emancipados. Assim, ainda que apreciados em conjunto, os dados dos “estudos” acrescidos das demais informações nos respectivos dossiês, não há nos

processos elementos materiais que conduzam a uma avaliação conclusiva sobre a viabilidade da futura municipalidade e tampouco da que remanescer.

O que dizer então, sobre a continuidade (viabilidade) de um município-mãe cuja área emancipanda até então respondia por 20, 25, 30 ou 35% da receita, mas que, após a emancipação permanece responsável por um percentual relativamente maior de despesas *versus* a receita perdida?

Além dos aspectos comuns, há também as singularidades que distinguem os casos analisados, o que traz ao questionamento se, por essa razão, alguns encaminhamentos não deveriam receber tratamento diferenciado, a exemplo dos argumentos alinhados pela Comissão de Emancipação de Capão do Cipó, cuja estrutura, ocupação fundiária, e economia se devem, em parte, à sua condição de fronteira. Nesses casos, é sabido que o desenvolvimento foi prejudicado em nome da segurança nacional.

Finalmente, após a leitura de todos os dossiês, verifica-se que a única chance de a perspectiva dos críticos ser incorporada aos respectivos dossiês, arrefecendo o freqüente ufanismo que acentua a documentação reunida pelos emancipacionistas, é encaminhá-la diretamente pelo Executivo ou pelo Judiciário, via Ministério Público, às Comissões de Assuntos Municipais e de Constituição e Justiça que, na Assembléia Legislativa, analisam o processo. Dito de outra maneira, o entendimento da comissão de emancipação sobre o dossiê é de que ele é uma peça, por definição, favorável à emancipação, não comportando análises isentas e tampouco críticas. Acredita-se que este entendimento, constatado na prática, não expressa a efetiva vontade do legislador.

Referências bibliográficas

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.

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.