

AS EMANCIPAÇÕES RECENTES NA PERSPECTIVA REGIONAL

Dilnei Rohleder¹

RESUMO

O presente artigo pretende contribuir com subsídios que permitam avaliação crítica ao fenômeno emancipacionista enquanto manifestação social reativa às relações políticas e econômicas vigentes. As mudanças na Constituição Federal de 1988 delegaram aos estados a elaboração de legislação pertinente às emancipações. Como resultado, houve aumento de 91% no número de municípios gaúchos (de 244 em 1988 para 467 em 1996). Esse rearranjo territorial merece discussões que contemplem além da dimensão econômica e social, especialmente a política.

Palavras - chave: Serviços públicos, Governos locais, Cultura política.

ABSTRACT

This article intends to contribute with subsidies that allow critical evaluation to the phenomenon of the emancipations while social manifestation

¹ Mestre em Desenvolvimento Regional pela UNISC, professor na UNIJUÍ e URI.

reactivates to the political and economical relationships effective. The changes in the federal constitution of 1988 delegated to the states the elaboration of pertinent legislation to the emancipations. As result, there was increase of 91% in the number of municipal districts in the State of RS (of 244 in 1988 for 467 in 1996). Such I rearrange territorial it deserves discussions that meditate besides the economical and social dimension, especially the politics.

Key Words: Public services, Local governments, Political culture

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste texto é aprofundar a análise iniciada em 1995, quanto aos efeitos das emancipações sobre o desenvolvimento socioeconômico regional, a partir de alguns municípios criados no Rio Grande do Sul, entre 1987 e 1992, estabelecendo relação de causa e efeito do processo e possíveis inferências para o fenômeno em geral.

Os objetivos específicos buscam identificar e analisar os principais motivos que levaram à criação dos novos municípios, quais suas prioridades e desafios.

A hipótese geral do trabalho é de que as emancipações se constituem em fenômeno fundamental para que a região internalize a dinâmica do processo de transformação social em curso.

Como primeira hipótese específica do trabalho, entende-se que existia demanda reprimida com potencial para emancipação, que em função do quadro político e dos critérios adotados pelos regimes autoritários, postergaram a tendência emancipacionista, principalmente no período de 1970 a 1980. A partir dessa realidade, as regiões noroeste e norte do RS, que possuíam significativa densidade demográfica e distritos relativamente distantes das sedes, participaram a partir dos anos 1980, de um intenso processo emancipacionista.

A segunda hipótese específica é que o avanço da democracia re-

presentativa exige proximidade das instituições que respondem pelos anseios coletivos - a qualificação democrática do indivíduo implica participação direta no exercício da política, o que, por sua vez, pressupõe participação na organização do Estado e das instituições civis.

Trata-se de trabalho de pesquisa empírica, com seleção induzida de alguns municípios emancipados entre 1987 e 1992, a partir da área territorial de Três de Maio, Santo Ângelo e Ijuí.

Os casos foram escolhidos de forma dirigida, considerando-se número de emancipações ocorridas nas áreas envolvidas, área territorial, população e importância socioeconômica no contexto regional. A tabela abaixo mostra alguns dados dos municípios de origem, bem como população e área territorial dos novos municípios.

A primeira parte do texto é de perspectiva histórica, com considerações sobre o significado e natureza do Estado e contextualização sobre as relações entre as instâncias de governo, ou seja, municipal, estadual e federal.

A segunda parte contém elementos que buscam identificar os principais motivos que levaram às emancipações e quais as prioridades de ação frente às demandas sociais, utilizando dados fornecidos pelos próprios municípios e apontamentos e observações dos contatos diretos, bem como análises de autores que estudaram o tema.

Todos os municípios da amostra foram visitados durante o segundo semestre de 1995, no sentido de esclarecer os objetivos do trabalho e com o intuito de buscar informações primárias e secundárias. Também foram realizadas entrevistas com líderes políticos locais e questionários dirigidos aos municípios, bem como aos representantes políticos.

2 O MUNICÍPIO BRASILEIRO ANTES E PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988

A origem do município no Brasil remonta ao período do Brasil-Colônia, tendo sido concebido nos moldes de Portugal, com forte esquema de centralização e dependência aos interesses da coroa.

Segundo Meirelles (1993), da constituição imperial de 1824 até a constituição de 1937 o município foi alvo de forte influência da primeira instância de poder (governo central), com avanços e retrocessos na autonomia e nas funções pertinentes.

A limitação política e econômica do império já haviam gerado grande turbulência social no Brasil das décadas de 30 e 40 do século XIX. A proclamação da República em 1889 habilita as tensões dos conflitos de interesses entre a esfera estadual e federal, que no período imperial foram “sufocadas”. Com o advento da República as forças regionais passam a agir sem trégua na busca pela maior capacidade de resposta e adaptação da economia primário-exportadora frente às oscilações do comércio internacional.

Nesse quadro, o município brasileiro tinha pouca expressão, visto que a organização das instâncias superior estava em fase de acomodação. Dada a concepção vertical da organização da federação brasileira, ao município não era atribuído o grau de instância autônoma.

Para Meirelles (1993), a legitimação do poder municipal no Brasil, no que tange a autonomia, pode ser dividida em dois grandes períodos: anterior à constituição de 1946, pois até então prevalecia uma cultura de apropriação e submissão da figura do poder local à conveniência dos regimes, representando um eficiente instrumento de manutenção de interesses políticos vigentes; pós-constituição de 1946, onde a preocupação foi conferir aos municípios a garantia de exercerem os aspectos políticos, administrativos e financeiros, ou seja, aumentar a sua autonomia.

A prática da partilha, pela qual os municípios passam a contar com transferência de recursos oriundos de tributos estaduais e federais, foi instituída a partir de 1934. Segundo Lordello de Mello, após 1946, os municípios participam também de tributos federais, principalmente do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Com a constituição de 1988 as transferências constitucionais da instância federal são compostas por: 50% do ITR (Imposto Territorial Rural); 70% do IOC (Imposto da União sobre Operações de Crédi-

to); 22,5% do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados que constituem o FPM. As transferências constitucionais da instância estadual constituem-se de: 25% do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços); 50% do IPVA (Imposto sobre propriedade de Veículos Automotores) incidentes sobre fatos geradores no município.

Atualmente as receitas dos municípios compõem-se de transferências constitucionais, anteriormente citadas e de receitas tributárias² (de competência do governos locais). No entanto, enquanto não houverem alterações significativas no sistema tributário, os municípios devem enfatizar a arrecadação do ISS que incide sobre operações econômicas (serviços), podendo, assim, flexibilizar os tributos (IPTU e ITBI) para os contribuintes de baixa renda.

Para Lordello de Mello (1994), sem os critérios de redistribuição e compensação “os municípios brasileiros jamais conseguiriam desempenhar o papel de prestadores de serviços essenciais à comunidade, [...], mesmo com a grande deficiência que ainda caracteriza o sistema”.

No período de 1964 a 1984, sob a bandeira da “modernização conservadora”³, os poderes municipais são redimensionados segundo a linha dos governos militares, que justificam centralizar na união o controle municipal, sob o pretexto de melhor servir aos interesses do país e evitar desvios de verbas a nível local.

No Brasil, o diagnóstico de perigo interno iminente criou tensões de ordem política originando a repressão à incipiente “democracia representativa” durante mais de duas décadas. Configurava-se um período de

² As receitas tributárias são: IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano); ISS (Imposto sobre Serviços); ITBI (Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis - inter vivos); IVVC (Imposto sobre a Venda a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos - extinto em 31 de dezembro de 1995); Taxas e Contribuições de Melhoria.

³ Entende-se como a ação deliberada à transformação da sociedade através de programas e políticas que visavam o crescimento a qualquer custo, impondo sacrifícios de ordem social, cultural e política que implicaram considerável aumento nas desigualdades sociais ao longo do período.

uso irrestrito do poder, que engendrou forte retrocesso nos mais diversos setores da sociedade. A vocação autoritária dos regimes no sentido de centralizar e dominar política e economicamente a dinâmica municipal limitou seu fortalecimento, basicamente para coibir a formação de novos núcleos de poder.

O processo de abertura política consolida-se, no Brasil, com a constituição de 1988, resgatando os princípios humanos universalmente aceitos, o direito às manifestações e organização das instituições inerentes à democracia representativa como, por exemplo, eleições regulares, sufrágio universal, liberdade de expressão, de imprensa e de organização de partidos políticos entre outros.

No que se refere aos municípios, além da elaboração da própria lei orgânica, obtiveram reconhecimento como entidades jurídicas independentes, integrando-se a Federação. Para Lordello de Mello (1960, p.62), “o município constitui uma ordem política e administrativa inerente ao sistema federal brasileiro, inclusive porque a Constituição estabeleceu, entre outros pertinentes à matéria, o princípio da intervenção federal nos estados para a defesa da autonomia municipal”.

Esse reconhecimento jurídico da figura do município, como entidade independente, autônoma, garante à relação município/estado, a tutela da supervisão federal, servindo de estímulo à formação de novos núcleos de poder local. Ou seja, nas relações entre instâncias subnacionais, a instância federal observa e regula a atuação da instância estadual sobre a municipal, com vistas a manter a autonomia municipal e a integridade da nação.

O tratamento conferido aos municípios pela constituição de 1988 foi o melhor de todos os tempos. No art. 1º o município é citado como parte integrante da federação e no art. 18 tem expressada a sua autonomia, como ente da organização político-administrativa brasileira. Competências exclusivas e partilhadas foram indicadas explicitamente nos arts. 23, 30 e 144. Quanto aos recursos financeiros destinados aos municípios as referên-

cias são encontradas nos arts. 145 e 156 (tributos) e 158 e 159 (transferências) (BREMAEKER, 1994).

Como o município não constitui um fim em si mesmo, é necessário entendê-lo enquanto instância de governo da federação brasileira, como parte da estrutura do Estado.

2.1 Estado, origem e essência social

A atribuição de agente prestador de serviços sociais e de infraestrutura do governo municipal decorre da sua natureza estatal. Também as funções exercidas por instituições que representam as demais instâncias no município são inerentes ao funcionamento do governo local. Também compete ao governo local zelar à manutenção das relações que garantem a organização do sistema social.

A partir do momento em que a liberdade natural se dá espaço à civil, ou seja, a liberdade passa a ser gerida pela autoridade representada pelo aparelho de Estado, o homem passa a resguardar-se mutuamente, submete-se à autoridade, ao poder, como forma de ter acesso aos benefícios advindos dos imperativos legais.

O Estado como o conhecemos, é constituído pelo conjunto de órgãos governamentais e não governamentais que agem pela manutenção da ordem, da propriedade e garantem a reprodução das relações de produção. Seu surgimento e atuação não ocorre acima do conjunto da sociedade, mas a partir dela, intrinsecamente, pois é fruto da necessidade em regular aquilo que sustenta a sociedade - limitar e gerir as questões que o homem, por sua natureza, não respeitaria se não houvesse constante vigília.⁴

Bobbio, em seu *Estado, Governo, Sociedade*, estabelece um paralelo entre as principais “teorias sociológicas do Estado”, ou seja, a teoria funcionalista e a teoria marxista, que teriam como diferença essencial a compreensão do Estado no sistema social considerado em seu conjunto.

⁴ O Estado entendido dessa forma é segundo a teoria marxista.

Enquanto a teoria funcionalista é dominada pelo tema hobbesiano da ordem, a marxista é dominada pelo tema da ruptura da ordem, da passagem de uma ordem a outra, concebida como passagem de uma forma de produção a outra através da explosão das contradições internas ao sistema, especialmente da contradição entre forças produtivas e relações de produção. Enquanto a primeira se preocupa essencialmente com o problema da conservação social, a segunda se preocupa essencialmente com a mudança social (BOBBIO, 1992).

Em ambas as teorias, o Estado é entendido como o conjunto das instituições políticas que surgem a partir da sociedade civil. A diferença é que a primeira analisa como decorrência da democracia liberal, assegurada pela submissão à autoridade. Na visão marxista, o Estado é a própria origem de todos os conflitos sociais que precisam ser superados para elevar a sociedade à igualdade não apenas de direito (abstrato), mas de fato (condições materiais).

A manutenção de garantias individuais, o direito de participação política e o direito de participação nas melhorias decorrentes dos avanços do sistema capitalista mundial de produção decorrem desta evolução, mesmo que contraditória.

Certamente não existe forma de construir a democracia representativa sem a participação dos integrantes da sociedade. A democracia representativa necessita da aproximação do interesse particular do geral. Dessa forma, o exercício das “liberdades democráticas” na democracia representativa decorre da natureza conciliadora do Estado dentro da sociedade capitalista.

Se a democracia representativa aproxima o Estado do indivíduo, essa aproximação inicia nas instituições locais. Isto é, pelo exercício daquilo que representa o bem comum, ou seja, “ir além” do interesse particular e privado, para alcançar o interesse geral, público. Somente assim será possível operar mudanças significativas nas relações entre governados e Estado.

No entanto, a democracia representativa será mais efetiva à medida que a relação se inverta: o indivíduo passa a reconhecer seu papel e seu poder na construção e condução do Estado, integrando-o a seu modo de vida e inserção social.

A compreensão do Estado, no entanto, transcende ao controle do monopólio da violência pela classe dominante, da eterna exploração do homem pelo homem. A relação público/privado existe e existirá, independente do tipo de Estado que se adotar.

O fato da detenção do poder levar a subordinação dos interesses gerais aos interesses próprios, particulares, compreende uma forma de reação política e social inerente à natureza conciliadora do Estado no sistema capitalista.

Pode-se, então, destacar que a função da instância de governo local como parte do Estado, concorre ao controle das desigualdades em níveis que não comprometam as relações acordadas pelos imperativos legais.

E o controle em níveis aceitáveis dos conflitos sociais reflete-se na ação política e econômica que as instituições reproduzem, com vistas à manutenção dos seus interesses.

2.2 A farsa do Estado mínimo

A grande crise de 1929 destituiu o modelo liberal do capitalismo mundial e demonstrou a frágil interdependência entre as nações. Esse modelo que servira como paradigma, até então, atribuía ao livre mercado a capacidade de auto-regulação.

Com o advento da segunda grande guerra o mundo percebeu que a racionalidade individualista do homem e das nações em maximizar o próprio bem-estar não mais garantia a reprodução segura do sistema e comprometia a estabilidade geral.

Naquelas tumultuadas primeiras décadas do século XX, desenvolvia-se o que seria a base das políticas econômicas nas nações capitalistas

entre o pós-segunda guerra e fim dos anos 70. A teoria keynesiana⁵, com suas propostas de intervenção estatal nos mercados, passou a ser o referencial para a superação da crise mundial.

Assim, o novo paradigma da economia mundial passou a centralizar no Estado o papel de interventor com funções de planejamento e executor de políticas que garantissem o avanço do sistema capitalista mundial.

Nesse contexto, principalmente após a segunda guerra, o Brasil como forma de acompanhar essa nova dinâmica do capitalismo confere ao Estado a função de criador e responsável pelos organismos e instituições que o conduziram à inserção mundial. A grande maioria das empresas públicas foi criada a partir da década de sessenta, sendo que a partir dos anos 1990 houve o processo de privatizações.

De 1946 a 1975, período de maior crescimento da economia mundial, o Brasil transformou sua realidade econômica e cresceu de forma vertiginosa. A sociedade brasileira cresceu e desenvolveu-se relativamente, sem, no entanto, distribuir esses benefícios, suscitando o surgimento das enormes diferenças sociais que Bacha denominou de “Belíndia”.⁶

A partir da segunda metade dos anos setenta, com a inflexão da economia mundial, a reprodução do modelo de forte intervenção estatal mostrou-se fragilizado. As políticas que priorizaram o bem-estar social e representaram grandes conquistas sociais no sistema capitalista mundial passaram a ser questionadas, e, portanto, já não constituíam paradigma para o capitalismo.

No início dos anos 1980 intensificaram-se as discussões sobre a dimensão e o papel do Estado na economia capitalista, prevalecendo a tendência de esvaziamento do Estado de bem-estar social, com reafirmação exacerbada dos pressupostos liberais que precederam às grandes guerras mundiais, sob a denominação de neoliberalismo.

⁵ Ver obra de John Maynard Keynes: *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*.

⁶ Edmar Bacha cria o termo Belíndia fazendo alusão a existência de uma sociedade desenvolvida dentro da economia brasileira, comparada com a Bélgica, e outra com características de país subdesenvolvido, comparada com a Índia.

A doutrina do neoliberalismo⁷ afirma que a estrutura do Estado deve adequar-se aos interesses da reprodução capital.

Para os países em desenvolvimento, e no caso específico da América Latina, a presença do Estado na economia tende ao movimento dos pressupostos neoliberais. Especificamente no Brasil o resultado da eleição presidencial de 2002 sinaliza o refortalecimento da estrutura estatal frente as forças de mercado.

Durante os anos 1990 a falência financeira do Estado brasileiro, o qual sem recursos financeiros para desempenhar as funções que o keynesianismo lhe designara, foi adequada aos parâmetros que o neoliberalismo enfatizava.⁸

Isso significa para os países periféricos, e no caso ao Brasil, que a ênfase na solução via privatizações, privilegia o entendimento da coisa pública como nocivo, como responsável pelos problemas que a sociedade enfrenta. A sociedade é levada a aceitar, pelo tipo de discurso que prevalece nos debates políticos e nos meios de comunicação, que os problemas de desempenho e de competitividade da economia, ocorrem pela excessiva presença do Estado, e pela ineficiência que lhe é atribuída com tanta veemência.

Ao que se apresenta, o cerne do dilema público/privado no país, consiste em eleger quem pagará os custos remanescentes das vultosas inversões financeiras geridas pelo Estado no passado, apropriadas na maior parte pela iniciativa privada e atribuídas como ineficiência do setor público, agora já em grande parte socializadas sob a forma de dívida pública.⁹

⁷ Segundo Perry Anderson o neoliberalismo estruturou-se após a segunda guerra mundial tendo à frente Friedrich Hayek com o texto *O Caminho da Servidão*. A doutrina neoliberal entende que o Estado não deve impor qualquer limitação aos mecanismos do mercado, seja econômica ou política, permitindo que o capital reproduza-se livremente.

⁸ Alguns teóricos entendem que o Estado retira-se da função produtiva e comercial para restringir sua ação ao nível do controle monetário.

⁹ A dívida pública brasileira atual representa cerca de 60% do PIB – Produto Interno Bruto, o mais elevado percentual já registrado.

Apesar de o Brasil ter passado por intenso processo de subordinação internacional e significativa desestruturação da máquina pública produtiva durante os anos 1990, as experiências externas revelam que o papel do Estado nas economias desenvolvidas continua estratégico.

Na grande maioria dos países desenvolvidos, a participação do Estado no produto total é significativa, representando em alguns casos mais de 50% do Produto Nacional Bruto. E ao que tudo indica, a tendência é de aumento nos últimos anos. Os dados da tabela a seguir, mostram alguns números sobre a questão.

TABELA 1 - PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DOS GASTOS DO GOVERNO NO PIB OU PNB - PAÍSES INDUSTRIALIZADOS 1880/1985

Ano/País	Alemanha	EUA	França	Japão	Suécia	Reino Unido
1880	10	8	15	11	6	10
1929	31	10	19	19	8	24
1960	32	28	35	18	31	32
1985	47	37	52	33	65	48

FONTE: Banco Mundial, Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1991.

De acordo com os dados acima, esses países têm no Estado, além das funções essenciais, um grande e ativo parceiro no processo produtivo. Note-se, também, que mesmo no início dos anos 1980, quando os pressupostos keynesianos cedem ao corolário neoliberal, a presença do Estado na economia desses países continuou efetivamente atuante.

No Brasil, a concepção de ineficiência atribuída ao setor público, reflete os caminhos da constante disputa entre interesse público e privado.

Pela complexidade da “teia” social, já não é mais uma questão de

se pretender ou defender um Estado mínimo¹⁰, pois isto seria negar a realidade vigente nos países desenvolvidos. “A caricatura” de incapacidade atribuída ao Estado na gestão do que é público resulta da disputa dentro da elite social e na ação da mediação frente a política internacional.

Ao “sanear” empresas e setores que podem ser estratégicos para encaminhar o país a um estágio mais equilibrado entre capital e trabalho, entre público e privado, a polêmica privatização/estatização mostra-se complexa pelas transformações desencadeadas.

À medida que o país avança rumo ao desenvolvimento, a função do Estado se torna cada vez mais importante, como prestador de serviços ou como demandante de produtos e serviços nas suas diferentes finalidades. “Se as sociedades desenvolvidas se modernizaram de fato (mesmo quando não do discurso), reforçando o Estado, [...], o eixo principal de ação não consiste em cortar segmentos da administração pública, mas de buscar um melhor funcionamento e com outras finalidades”. (DOWBOR, 1994, p. 104).

O regime capitalista “da ordem natural”, ou livre de qualquer tipo de controle ou regulamentação, como quiseram os liberais e como hoje pretende o capital internacional no discurso de validade exógena dos países a frente da ordem mundial, enfraquece as instituições, e, portanto, o Estado.

Neste início de 2004, evidencia-se no Brasil a perspectiva de refortalecimento do papel do Estado em todas as suas instâncias.

2.3 A descentralização como resultado da abertura política frente à crise na economia mundial e à crise financeira do Estado.

O acirramento entre as relações das instâncias de governo, princi-

¹⁰ Entendido como o Estado responsável por questões que garantam a reprodução satisfatória do capital em detrimento ao conjunto da sociedade, sem preocupação com os efeitos sociais oriundos dessa reprodução.

palmente dos estados e municípios em relação à união, emerge em virtude da existência de competências indefinidas em várias áreas.

A descentralização surge também pela crise financeira do Estado, e em função do baixo desempenho da economia brasileira na década de 1980, levando ao aprofundamento da crise fiscal. O aumento das dificuldades social explica, em parte, essa tendência.

A presença de “competências concorrentes”, caso da saúde e educação, evidenciam a necessidade de proceder-se ajustes de ordem “político-institucional e jurídico-legal”. Esses ajustes devem trazer como alvo principal a reforma na dimensão econômica, fundamental para aprofundar a descentralização voltada ao interesses sociais.

Embora ainda pouco expressivas, ocorreram transferências de poder econômico para a instância de poder mais próxima do indivíduo, ou seja, o município. O que deve ser medido é a capacidade financeira que essas transferências geraram e até que ponto elas supriram as exigências da municipalização de novos serviços e obras.

A reforma, no que tange a competência de arrecadação e destinação dos recursos, continua na pauta da busca de maior autonomia política e econômica dos municípios. A maior autonomia política e econômica dos estados e municípios choca-se com os interesses da União.

De um lado, o governo federal, utilizando como argumento o esvaziamento de sua capacidade coordenadora, reivindica veladamente uma recentralização de recursos; de outro, os estados e municípios exigem, além da manutenção da descentralização, repasses automáticos e com critérios definidos. A horizontalização do conflito federativo,[...], fica evidenciada na posição dos governos municipais ao postularem também repasses automáticos, evitando o seu trânsito pelos estados, os quais reproduziriam a barganha política em torno à liberação dos recursos (AFFONSO, 1994).

Evidencia-se o complexo jogo de forças políticas, pela manutenção do *status quo* do pacto federativo. A descentralização implica

em novo ordenamento dos interesses políticos, principalmente, a nível federal.

Uma mudança profunda nas atribuições da união na direção de uma total transferência das atividades de prestação de serviços sociais e de programas assistenciais às esferas subnacionais de governo implicaria uma mudança significativa na forma do exercício do poder no país, no modo como são soldadas as alianças políticas regionais (AFFONSO, 1994).

O alto grau de endividamento das instâncias superiores foi grande empecilho à emancipação e ao aprofundamento da reforma de competências entre as esferas de poder.

O surgimento de novas instâncias de poder local requer análise não apenas na sua implicação financeira - dispêndio de mais recursos públicos e aumento da máquina estatal, mas, principalmente, no seu aspecto socioeconômico - pensar a emancipação como princípio essencial de um processo de qualificação política dos cidadãos.

2.4 As emancipações como descentralização do poder

A consolidação do processo de abertura política conduz à concessão de poder pela esfera federal às demais instâncias de governo. Essa concessão de poder suscita transformações nas relações entre instâncias de governo, na dimensão política, e esta, por sua vez, na dimensão econômica.

A descentralização do poder caminha no sentido da aproximação do Estado ao indivíduo para garantir a tempestividade das decisões e ações de caráter público que interferem no cotidiano do coletivo local.

Com o processo de descentralização, os municípios tendem a assumir maiores responsabilidades no que se refere ao planejamento e administração das economias locais e aos assuntos de seu território, e mesmo aqueles que permeiam sua relações dentro do contexto dos demais municípios.

A descentralização em discussão não é a que descaracteriza as demais instâncias de poder, ou que atenta contra a unidade da nação, mas a que implica repensar as diretrizes que estabelecem o poder de ação dos municípios. A emancipação é “fruto” dessa descentralização, no quadro político-institucional, que privilegia a horizontalização da distribuição do poder.

A descentralização enquanto emancipação pode tomar dois caminhos quanto a condução e utilização do poder ao nível local. O caminho que interessa ao conjunto da sociedade é o que reforça a presença do Estado através das instituições que buscam disseminar as relações sociais para o aprofundamento da democracia representativa.

Por outro lado, existe a possibilidade de ocorrer a centralização desse poder a nível local, através da sua utilização voltada a interesses políticos e econômicos particulares dentro da comunidade.

A horizontalização do poder¹¹ requer que ocorra também na dimensão das relações econômicas entre as esferas de governo, o aprofundamento da reforma. As mudanças na dimensão político-institucional suscitam mudanças na dimensão financeira das relações entre instâncias.

Até o momento, a descentralização do poder parece conduzir a reformas de menor envergadura no que se refere à distribuição dos recursos financeiros entre as instâncias de governo.¹² As emancipações mostram que as mudanças ocorridas no quadro político institucional acirram as discussões em torno das questões de dimensão financeira.

Os vícios criados ao longo de modelos centralizadores requerem discussão e planejamento quanto a competência de cada esfera de poder.

¹¹ Aqui entendida como concessão de poder ao governo local no sentido de que a atividade pública atue de forma mais transparente e tempestiva no atendimento aos cidadãos.

¹² Uma ilustração dessa realidade é o atual empenho da esfera municipal para ampliar o percentual de recursos que retornam ao município. Os municípios reclamam a municipalização de serviços e obras a partir de 1988, sem o devido repasse dos recursos.

O Brasil, dada sua dimensão territorial, não pode ser comparado com países que, na maioria das vezes, representam menos que o Estado do Rio Grande do Sul, no que se refere, a distribuição das competências entre as esferas de poder.

Os nossos Estados estão estruturados segundo uma situação historicamente ultrapassada, em que havia capacidade de governo apenas na capital e em alguns centros, enquanto o grosso da população era constituído por camponeses diversos. Hoje, com a urbanização generalizada, as populações podem resolver os seus problemas localmente, e o Estado centralizado tornou-se anacrônico (DOWBOR, 1992, p. 15).

A história mostrou que no Brasil é extremamente oneroso e ineficiente manter os municípios sob dependência da União e mesmo dos Estados, questão da dinâmica e das atribuições locais. A evolução nesse sentido implica consenso entre as esferas de poder, para que a descentralização como reforma financeira e econômica continue.¹³

Apesar do aumento da participação dos municípios no total de recursos disponíveis após 1988, é possível ampliar esse percentual.

2.5 O governo local como instrumento de mobilização social

A transformação da sociedade brasileira para uma estrutura predominantemente urbana, fruto da industrialização e das políticas econômicas decorrentes, cria a necessidade de novos serviços também para as populações das regiões mais afastadas, seguindo a vontade e a necessidade inerente do ser humano na busca de melhores condições de vida.

¹³As frequentes alusões da mídia aos desperdícios do dinheiro público, ilustram exemplo clássico de desperdício social, que em virtude dos entraves nas relações das esferas de poder continuam se reproduzindo.

Os enormes cinturões de pobreza existentes nas grandes cidades são constituídos por indivíduos oriundos de regiões periféricas, principalmente pequenos agricultores que foram sendo excluídos do processo de produção. Essa realidade, produzida pela panacéia das transformações rápidas, constitui-se em grande desafio às ações governamentais em todas as instâncias.

A função do poder local é de implementar as políticas públicas e zelar pelos interesses imediatos de cada território. Suas atribuições não se limitam a prestador de serviços básicos de limpeza urbana, serviços sociais e poder de polícia, devendo constituir-se em parceiro dos agentes econômicos e sociais, no sentido de buscar e encaminhar soluções para o longo prazo.

A função do governo local vai além da prática de extensão da dependência do cidadão frente ao Estado, constituindo-se em instrumento de mediação entre interesses individuais e coletivos. Entre outros, pode estimular práticas produtivas nas mais diversas áreas para melhorar o aproveitamento dos recursos existentes, de forma a gerir o equilíbrio fundamental na transição entre o presente e o futuro.

Aos municípios impõe-se a necessidade de através de associações, parcerias com entidades não governamentais e envolvimento da iniciativa privada o estudo de alternativas que atendam aos anseios da população, identificando alternativas de ocupação produtiva e social até então não presentes no contexto regional.

A partir do momento em que o município passa a gerir atividades da sua base territorial, potencializa a conscientização de todos os agentes econômicos e sociais, aproximando os interesses particulares dos coletivos.

Os investimentos coordenados pela iniciativa do governo local estão sob a fiscalização direta dos beneficiários, sejam de infra-estrutura ou serviços sociais. A função de estimular a comunidade, através do cumprimento das condições mínimas nos serviços essenciais, é o primeiro passo para que exista uma coesão social na busca de novas conquistas.

A relação que fortalece o processo democrático é aquela pela qual o cidadão percebe o Estado como provedor de serviços e bens, que representam para ele o mesmo grau de utilidade que aos demais cidadãos; concretiza-se uma relação de respeito entre o individual e o coletivo, que repercute no seu bem-estar e no de terceiros.

Assim, quando as prioridades da população do distrito não são atendidas, procede-se o ritual da emancipação, visando, através da legalização e oficialização do novo ente estatal, buscar o que o município de origem não teve capacidade financeira para atender, ou por desinteresse político.

A redefinição do limite mínimo de participação no FPM pelos municípios com população até 10.000 habitantes, aliada a nova legislação estadual, cria condições favoráveis aos processos de emancipação. A extinção dos índices de participação no FPM (Fundo de Participação dos municípios) de 0,2 e 0,4 que vigorava para municípios com população até 2.660 habitantes e entre 2.661 e 5.320 habitantes, substituídos pelo índice 0,6, representam significativo aumento dos recursos disponíveis para esses municípios.

Esse aumento das transferências federais e das novas condições da legislação estadual, criadas pelas Leis complementares nº 9070 e nº 9089, ambas publicadas em 1990, são, entre outras, razões para os pedidos de emancipações.

A evolução do número de municípios no Estado e no país ocorreu, principalmente, a partir da década de 40, quando foi instituído o sistema de tributos partilhados, através do FPM. Entre a década de 1970 e 1980, foram raras as emancipações, aumentando de forma expressiva apenas após a constituição de 1988.

A flexibilização no que se refere aos principais critérios para garantir o enquadramento de emancipação político-administrativa levou ao aumento de 84% no número de municípios de 1993 em relação a 1970 no Rio grande do Sul (de 232 para 427).

A tabela, a seguir, traz a média da evolução populacional e densidade demográfica dos municípios no Rio Grande do Sul e no Brasil.

TABELA 2 - EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO MÉDIA POR MUNICÍPIO E KM² NO RS E BRASIL

Ano	População Média por município no RS	Habitantes por Km ² no RS	Evolução da coluna anterior em %	População Média por município no Brasil	Habitantes por Km ² no Brasil	Evolução da coluna anterior em %
1940	37735	11,83		26198	4,88	
1950	45269	14,83	25,35	27498	6,14	25,81
1960	35778	19,12	28,92	25332	8,29	35,01
1970	28727	23,74	24,16	23567	11,01	32,81
1980	33507	27,69	16,63	29817	14,07	27,79
1991	27432	32,54	17,51	32713	17,26	22,67
1993 *	21942	33,38	2,58	30685	17,93	3,88

FONTE: IBGE. * Estimativa

Deste modo, o Rio Grande do Sul diminui o ritmo de crescimento da sua população residente e amplia significativamente a primeira instância de governo¹⁴ em seu território, garantindo sob certa forma uma maior aproximação da sociedade civil em relação ao aparato do Estado.

O volume de recursos que passa a ser transferido para esses novos municípios, certamente está fazendo falta em outros Estados ou mesmo municípios do próprio Rio Grande do Sul. Mas, utilizando o Rio Grande do Sul como exemplo, a distribuição dos serviços públicos torna-se muito mais justa entre os habitantes.

De certa forma, com as emancipações, o Rio Grande do Sul, a exemplo de outros Estados brasileiros com grande área territorial e densidade demográfica, visa a garantir via poder público local, minimizar os grandes problemas sociais que a proposta do governo federal não contempla efetivamente.

¹⁴ Primeira instância no sentido da relação de proximidade com o cidadão.

Ao tempo em que a região busca alternativas para garantir a manutenção e o resgate dos seus potenciais, seja pelos recursos existentes, pela cultura de sua gente, visa à inserção menos dependente na dinâmica nacional e internacional.

O conhecimento sobre si mesmo, coloca as comunidades da região, pelo menos como perspectiva a ser trabalhada, como um dos grandes trunfos a ser adequado aos interesses de melhor utilização dos recursos disponíveis. Com isto, gera-se aumento de produtividade e maior volume de riqueza social.

As potencialidades de cada município constituem-se em base de orientação para medidas voltadas à sustentabilidade da produção regional. Isso implica medidas que garantam o acesso às informações através de associações, sindicatos, universidades, e outras instituições. Porém, é necessário que exista consenso a respeito dos objetivos a atingir.

As alterações no quadro político-institucional decorreram da crise econômica e da crise financeira do Estado brasileiro – que, por sua vez, reflete a instabilidade da economia mundial do pós “era de ouro” do século XX.

As novas demandas pela redistribuição do “controle do poder de mando sobre o gasto público”, manifestam-se devido aos problemas estruturais vigentes. As discussões acerca da horizontalização do Estado potencializam maior autonomia das instâncias de governo “subnacionais”, principalmente aos municípios.

Entretanto, persiste o desafio de encaminhar, de forma razoável, o dilema histórico da apropriação privada em detrimento dos interesses coletivos, do paradoxo público/privado. Esse horizonte deve ser visto para além da simples transferência de recursos à população de baixa renda, suprimindo através da atuação do Estado a lacuna que existe na prestação de serviços sociais essenciais.

Essa aproximação institucional deve ocorrer também no sentido da viabilização a ocupação racional dos recursos locais. A experiência da utilização predatória do solo na região noroeste do Rio Grande do Sul

evidencia a desarticulação e a percepção tardia dos interesses locais pela manutenção de seu principal fator de capital.¹⁵

O sudoeste rio-grandense (região da campanha) sofre as consequências de uma estrutura produtiva baseada em modelo de baixa utilização dos recursos de solo com a pecuária extensiva, levando a vazios demográficos e desertificação de grandes áreas.

Embora de natureza distinta, a utilização do solo nos dois casos mencionados demonstra incapacidade de intervenção dos governos locais no sentido de criar condições para viabilizar a riqueza social nas regiões.

No Brasil, no tempo em que o processo de abertura política consolidou-se, os conflitos das instâncias de Estado se acirram, não pelo anseio da sociedade em geral, mas pelo voluntarismo do interesse privado, suscitando a prática e a recondução ao Estado mínimo como panacéia à longa crise estrutural do país.

A modernização do sistema estatal pressupõe a privatização de alguns setores não socialmente estratégicos. Mas a aproximação do Estado ao cidadão fundamenta-se na presença de serviços de utilidade pública, saúde, educação, com base em princípios democráticos que a horizontalização do poder pode proporcionar para a sociedade em busca da modernidade.

Para que o Estado tenha condições efetivas de atender às demandas sociais, é imprescindível que continue participando na geração e distribuição da riqueza além do alcance dos mecanismos fiscais.

“O que está em jogo” não é apenas a discussão privatização/estatização, mas qual o papel que a sociedade deve exigir do Estado, seja através dos governos locais, de movimentos sociais, partidos políticos, universidades e organizações não governamentais. A participação necessária do Estado na economia capitalista é um dos pilares da democracia

¹⁵ O uso indiscriminado do solo durante décadas, com práticas de monocultura e manejo inadequado do solo, representa um desafio para socialização de novas técnicas e práticas agrícolas voltadas ao desenvolvimento sustentável da região.

representativa, sendo os países desenvolvidos os exemplos de experiências concretas.

3 O QUE LEVA AO MOVIMENTO EMANCIPACIONISTA: RAZÕES E PRIORIDADES DE AÇÃO.

Na realização dos plebiscitos, os munícipes optaram, em sua maioria, pelas emancipações, em virtude das possíveis repercussões positivas com que sinalizava tal decisão em sua realidade particular. O conjunto das expectativas, ou seja, o somatório das demandas de todos os indivíduos era a contrapartida, a razão para que a nova instância de Estado se concretizasse.

Como o processo emancipacionista depende em sua essência da articulação da comunidade envolvida e do seu estágio de organização, os principais elementos que justificam um pedido de emancipação estão contidos no conjunto dos anseios que representam a expectativa coletiva.

A partir de então, constitui-se a articulação da demonstração de que há passividade política no tratamento do município para com o distrito. Surge a convergência de forças rumo a emancipação, que soa como revolta ao *status quo*.

A convergência de interesses nesse primeiro momento, onde a busca da emancipação passa a ser o objetivo fim de maioria da comunidade, representa um fenômeno de aproximação política dos indivíduos na busca da melhoria das condições de vida.

Como interessa ao indivíduo melhorar a condição de vida particular, a convergência de interesses ocorre naturalmente, pois do contrário não haveria representatividade suficiente para criar e fortalecer as relações e instituições necessárias para que o objetivo da emancipação fosse atingido.

Essa aproximação representa um avanço no campo político, pois a comunidade envolve-se em causa de dimensão coletiva. A emancipação passa a significar o acesso a infra-estrutura e serviços sociais básicos, que atinge a maioria da comunidade.

Dessa forma, a coesão, em função de interesses comuns, caracteriza unidade política acima das crenças e ideologias dos diferentes grupos que almejam o poder.

Entretanto, a partir do momento da concretização da emancipação, a convergência política passa a cindir-se segundo os interesses e as crenças de cada grupo político. A articulação dos grupos políticos busca a detenção do poder.

Esse processo de disputa pelo poder é natural e inerente à política. A mediação dependerá da capacidade de articulação da comunidade local.

A opção pela emancipação não pode ser analisada apenas pela ótica do interesse político isolado ou de grupos, que vislumbrariam na organização do poder local a possibilidade de efetivar relações de influência nas demais instâncias e, principalmente, ampliar o domínio econômico. Todavia, esta é a base de fundo que permeia grande parte do processo.

O dissenso político é de importância fundamental quando exercido no intuito de questionar com crítica, servindo como catalisador dos anseios coletivos.

Mas esse dissenso pode originar o tradicional entrincheiramento político, que distancia as lideranças políticas enquanto estas se alternam no poder. A marginalização dessas lideranças ou grupos políticos pode obstruir a contribuição e o enriquecimento ao debate sobre o poder local.

As tendências à radicalização frente essa marginalização podem impossibilitar a discussão pelas vias mais democráticas, gerar ressentimentos e levar a hostilização dos que exercem as funções de governantes, atuando como bloqueios à evolução da atividade política dentro da comunidade.¹⁶

¹⁶Na prática política brasileira o direito ao dissenso esteve muito ausente. Atualmente mostra-se cada vez mais ativo e denota que a conscientização política cresce rapidamente.

Considerando o tipo de atividade e estrutura produtiva que prevalece na região, ou seja, a matriz-econômica baseada na agricultura, existe latente processo de tomada de consciência e questionamento dos paradigmas políticos, de produção e ocupação profissional.

Pode-se afirmar que diversas razões, tanto econômicas, sociais, geográficas, quanto políticas, compõem essa revolução no mosaico territorial gaúcho. Cabe, então, buscar esboçar os elementos dessa tendência segundo os fatores que a desencadeiam.

3.1 O papel das lideranças emergentes

O grau de consenso na busca pela autonomia administrativa também depende da maturidade política dos indivíduos envolvidos no processo. As dificuldades existentes, as necessidades ainda não atendidas serão o “insumo” básico para a convergência de interesses. Com base nesses anseios, surgem naturalmente indivíduos que passam a representar interesses coletivos, dando início ao processo de formação da liderança local.

Esse processo de maturação política no que se refere à implementação da emancipação suscita a organização de várias frentes políticas.¹⁷

Quanto à articulação pelo domínio do poder de Estado, que significa dirigir o aparelho de Estado na dimensão local, ocorre enfrentamento muito mais intenso que nas demais instâncias. A possibilidade de aproximação entre “direita e esquerda” passa a ocorrer segundo a convergência de forças entre “situação e oposição”.

Esse é outro aspecto positivo da política ao nível local, pois o processo fica muito mais propenso à supervisão das organizações comunitárias.

¹⁷ A existência de diversos partidos políticos na maioria dos novos municípios ilustra a importância que as comunidades atribuem à atividade política. As bases desses partidos já estavam definidas mesmo antes de haver sido caracterizada a emancipação. Apenas oficializa-se a sua organização quando do reconhecimento do novo município.

As tendências políticas, mesmo que expressas em posições que pouco se diferenciam da clássica situação e oposição, facilitam a possibilidade de diálogo e aproximação. Como o processo decisório ao nível local ocorre em âmbito restrito, a dimensão administrativa e de planejamento é razoavelmente homogênea nos municípios.

Entretanto, as emancipações significam a possibilidade de manifestação pública e política (realizações individuais), onde os atores podem, inclusive, ser conduzidos por um extremado encantamento com o poder. Significam, também, a possibilidade de ampliação das verdades pessoais, representando fascinante oportunidade para os novos líderes políticos.

As emancipações obedecem ao ordenamento político prévio entre aqueles que almejam dirigir o município e forças políticas de instâncias superiores que prestam seu apoio como forma de garantir ou ampliar a imagem de grandes colaboradores com o bem estar local.

Em decorrência, interesses particulares, privados, instigam, fazendo surgir os ideais da constituição de uma nova instância de Estado, visando a estabelecer uma relação entre público e privado, que além de favorecer a comunidade com obras e serviços, traria os recursos das transferências estaduais e federais para o plano da economia local.

Essas lideranças são responsáveis pelo acionamento de um processo importante para as gerações futuras. O papel de interlocutores e mediadores das lideranças políticas emergentes é fundamental, visto que independentemente dos juízos de valor, os indivíduos são convocados ao exercício da livre manifestação de suas crenças. A política passa efetivamente a representar a forma de estabelecer a aproximação em questões conflitantes, visto que através dela ocorre a integração entre os interesses privados e coletivos.

3.2 Principais razões às emancipações

Inúmeros são os motivos que levam um distrito a pleitear sua emancipação. Existem argumentos que se apóiam nas questões de interesse

político, outros enfocam autonomia de infra-estrutura e situação econômica, descaso por parte do município sede, extensão territorial que dificulta a implantação dos serviços básicos. Em cada caso existe a combinação de diversos fatores. Mas, o processo de evolução cultural é também uma das respostas para o fenômeno.

Respondendo sobre quais as principais razões que levaram ao processo de emancipação e que tipo de relação político-administrativa havia com o município de origem, as posições dos novos municípios foram razoavelmente homogêneas. Sem estrutura mínima de serviços da administração municipal houve uma espécie de revolta positiva entre “os moradores dos distritos”, desenfreando, a partir de indivíduos com espírito de liderança, a formação de novos núcleos políticos.

O autodiagnóstico de não prioridade na escala do “essencial” (a leitura retrospectiva que fazem os novos municípios) seria a condição à qualificação ao abandono, imposta pelos municípios de origem.

Em pesquisa realizada nos novos municípios em estudo, dos motivos citados como decisivos às emancipações nas entrevistas e questionários às Prefeituras, destacam-se:

a) descaso por parte do município de origem;

b) necessidade e vontade de crescer e desenvolver as áreas envolvidas.

O fator descaso por parte do município de origem foi apontado como principal razão ao acionamento do processo de emancipação. Alguns desses fatores já haviam sido apontados por estudos de Bremaeker, em outras regiões do país.

Esse descaso pode ocorrer em função da incapacidade financeira do município em atender as expectativas mínimas do distrito. Pode ser em função de entraves políticos entre lideranças comunitárias e políticos do município de origem, ou ainda ocorrer pela opção política do município de origem em priorizar outras questões.

A distância do distrito em relação ao município é apontada como elemento que favorece esse distanciamento de interesses entre as partes

envolvidas. Dessa forma, agrega-se a variável extensão territorial como condicionante relativa do processo.¹⁸

Dada a densidade demográfica e a estrutura fundiária que prevalecem na região, existiam pré-condições básicas, que se contrapostas a regiões como o sudoeste do Rio Grande do Sul, por si só explicam parcialmente o fenômeno.

Com a densidade demográfica dos municípios de origem em questão era relativamente significativa, e a área territorial também era representativa, esta última também condicionou as emancipações para o caso em questão.

Portanto, existe uma relação íntima entre descaso da administração e grande extensão territorial do município de origem.

Segundo Bremaeker (1993), nos 500 municípios criados no país entre 1980 e 1990, “existe uma nítida tendência no sentido de que quanto maior o espaço territorial de um município, mais ele está vulnerável a sofrer desmembramento para a criação de um novo município”.

No entanto, ressalta-se que esse fator torna-se ativo apenas quando existe população ou densidade demográfica suficiente para habilitar o fenômeno emancipacionista.

Assim, a extensão territorial, especialmente na região agrícola com base em pequenas propriedades, condiciona o afastamento dos interesses do município de origem. Em outras palavras, os distritos potencialmente aptos às emancipações são aqueles que apresentam áreas territoriais com razoável densidade demográfica, o que, por sua vez, implica estrutura fundiária com razoável participação de propriedades de pequeno e médio porte.

No entanto, existem distritos que não apenas pelo descaso do município de origem, ou pela distância daquele, mas, também, por apresentarem uma organização interna mínima, com melhor organização da sede do distrito, atividade econômica mais desenvolvida e localização geográ-

¹⁸Mesmo assim, na amostra, há município novo com sede situada a menos de 6 km da sede do município de origem. Caso de Entre-Ijuís em relação a Santo Ângelo.

fica mais favorável buscam a emancipação independentemente do tipo de relação política que há com o município de origem.

Alguns aspectos condicionantes desse processo elucidam de forma mais profunda o fenômeno, quais sejam:

a) estrutura fundiária com base em grande número de propriedades;

b) densidade demográfica razoavelmente distribuída;

c) municípios de origem com áreas territoriais significativas;

d) articulação de lideranças comunitárias com aspirações políticas - núcleos comunitários organizados.

As razões até aqui apresentadas complementam-se face ao processo natural de maturação política, social e cultural, e quando não deslocam líderes políticos de outros locais, esses surgem naturalmente nas áreas potencialmente emancipáveis.

A necessidade e vontade de crescer e desenvolver as áreas envolvidas é no sentido de garantir-lhes habilitação para que tenham condições de também usufruírem dos avanços da modernização tardia.

No entanto, a dimensão dessa razão é muito ampla e se tomada no sentido mais abrangente, é na verdade também o desafio que se coloca para todos os municípios da região.

Em função das razões e condicionantes do processo de emancipação, os municípios elegeram prioridades de ação, que serão abordadas no próximo item.

3.3 Prioridades de ação nos novos municípios

Os desafios e demandas para os quais convergem os interesses dos novos municípios, são na verdade, aspirações elementares se analisados sob a ótica da evolução do sistema capitalista moderno. As necessidades humanas evoluem de acordo com o acesso e percepção em relação ao mundo exterior.

Entenda-se por essas necessidades o conjunto de demandas e mo-

tivações que movem o indivíduo a ampliar as relações que lhe garantem inserção social, visando a preservar, em primeira instância, o aumento do poder e reconhecimento social nas diversas instituições das quais participa ativamente.

Sob este enfoque, a emancipação pode ser vista como princípio de um processo para construção e constante ampliação das mínimas condições sociais na dimensão local. Considerando-se a defasagem dessas comunidades nos mais diferentes aspectos, não é difícil perceber, nessas circunstâncias, a legitimidade da instituição da instância de governo e sua reprodução enquanto tal.

Os maiores desafios imediatos, tais como obras de pavimentação e calçamento, iluminação pública, telefonia, energia, água, esgoto, manutenção de estradas vicinais, melhoria das condições de educação e saúde, exigem a existência de uma instância de governo, mesmo na fechada estrutura da organização estatal atual, pois se trata de infra-estrutura e serviços básicos essenciais.¹⁹

Algumas das preocupações de ordem geral para os novos municípios são:

- a) viabilizar o abastecimento de energia elétrica a todos os moradores no interior²⁰;
- b) investir em recursos humanos, tanto da administração quanto para atuar em áreas e programas específicos, como saúde, educação e agricultura;
- c) melhorar a qualidade da rede de ensino escolar;
- d) facilitar o acesso à saúde, investindo na construção de hospitais e na residência efetiva de profissionais da saúde nos municípios;

¹⁹ Dos sete novos municípios da amostra quatro ainda não possuíam Hospital à época da pesquisa. Hoje todos possuem hospital.

²⁰ Segundo o Censo 2000 do IBGE, havia no Brasil 2,11 milhões de domicílios rurais, com 9,75 milhões de pessoas sem eletricidade. Isto revela que a taxa de eletrificação rural no campo não passava de 70%.

d) desenvolver projetos e programas voltados à socialização de métodos mais racionais de exploração das atividades agropecuárias;

e) criar conselhos de desenvolvimento comunitário para eleger as prioridades de cada comunidade/localidade.

As preocupações nesses novos municípios ocorrem nas mais distintas frentes. Embora básicas, constituem para o universo em questão, no curto prazo, um diagnóstico de razoável amplitude às deficiências e carências, identificando-se com a ação dos demais municípios da região noroeste.

Mesmo sem que tenha sido realizado estudo posterior, é possível perceber que os novos municípios deste estudo, já realizaram grandes avanços em todas as áreas, o que representa maior qualidade de vida e novas perspectivas para as populações envolvidas. Persiste o desafio de conduzir estudo nos municípios da amostra para avaliar o período desde a criação até os dias de hoje.

4 CONCLUSÃO

A reestruturação do espaço territorial decorre das necessidades de respostas rápidas que garantam a inserção dos indivíduos dos mais distantes espaços geográficos aos benefícios inerentes com que sinalizam os avanços na sociedade.

O fenômeno emancipacionista constitui incontestável veículo de mudanças através do qual parcela da sociedade se aproxima ao e do Estado. Afinal, se está “construindo o encurtamento e até a eliminação” das distâncias físicas em várias frentes. Os indivíduos é que devem lutar e buscar acesso aos princípios constitucionalmente instituídos para o conjunto da sociedade.

De acordo com Bobbio (1994), na construção da democracia representativa o que prevalece “é o princípio de maioria, pelo qual, com respeito a qualquer tipo de decisão coletiva, formam-se necessariamente uma maioria e uma minoria”.

Ao tempo em que as emancipações são fruto da necessidade de romper com o atraso generalizado, deve-se entendê-las, também, enquanto processo de reorganização da hierarquia e competência entre as esferas do Estado.

As emancipações não são fenômeno isolado, ocorrendo em contexto de demandas fundamentais à integração das diferentes comunidades. Assim sendo, os aspectos negativos das emancipações, quando existem, devem ser avaliados considerando as peculiaridades regionais.

A análise das razões às emancipações permite concluir que em cada comunidade existem razões interrelacionadas, com predomínio do descaso administrativo por parte do município de origem. Essa condicionante estimula o interesse pela autonomia e formação do aparato institucional para a promoção dessas áreas.

As emancipações são legítimas, pois ocorrem em áreas com necessidade de reordenamento, tendo como principal justificativa as demandas de seus moradores.

De modo geral os novos municípios apresentam condições de ampliar seu potencial sócioeconômico, contribuindo ao crescimento quantitativo e qualitativo da região e do estado do RS.

As emancipações, no contexto geral, qualificam os anseios das diversas regiões do país na busca pela legitimação das demandas coletivas. Essa legitimação passa a ter personalidade a partir do momento em que se constitui e organiza a figura do governo local representada por órgãos locais e de outras instâncias do poder público.

A estrutura inflexível do poder público no país habilita apenas as regiões, as áreas que apresentam condições humanas quantitativas e qualitativas para organizarem o seu espaço. Sob esse aspecto, as emancipações tendem a despertar para o futuro, novas formas operacionais e institucionais oficiais às regiões ainda não contempladas.

O fenômeno de celularização territorial ocorre em função da especialização das relações dos e nos grupos sociais. A celularização do território emerge frente à realidade de uma região que se esforça para acom-

panhar a evolução da organização das relações sociais e econômicas externas.

A fragmentação territorial que ocorre no Brasil, especificamente no Rio Grande do Sul, não atenta contra a integridade nacional. Trata-se de tendência natural, implementada na maioria dos países desenvolvidos, constituindo fenômeno universal.

As emancipações encaminham a mudança de paradigmas e preparam para o que será base de transformação da região - a sua qualificação política. O fato das emancipações não resolverem as questões de dimensão do capital e da sua reprodução, não pode ser utilizado para justificar a alusão de serem um fim em si. As áreas emancipadas internalizam vantagens que irradiam as diferentes frentes que compõem o tecido social local.

A criação desses novos municípios auxilia para encaminhar a problemática relativa a dimensão econômica e favorece a dimensão social, ou seja, o atendimento das responsabilidades do Estado junto a essas comunidades. Trata-se, portanto, de condição *sine quanon* para que a população dessas áreas tenha condições de avançar no aperfeiçoamento das relações sociais e de produção.

Como a região é extremamente carente no que se refere a sistematização e conhecimento mais profundo da sua verdadeira realidade, existe lacuna quanto ao conhecimento dos elementos que podem mudar a dinâmica no médio/longo prazo, que devem ser de fato compilados e analisados, sob o risco de perpetuar-se o refluxo que lhe acometeu nas últimas décadas.

A evidência da necessidade e da sensibilidade que existe na predisposição à mudança é o fato de que as comunidades reconhecem o *looping* a que estão sujeitas e concordam em superar o “horizonte cinzento” que atualmente a envolve.

Mas para superar essa dinâmica “viciada”, que leva à exaustão e “faz morrer sobre” si, é necessário que ocorra o aprofundamento do diagnóstico às dificuldades regionais.

No entanto, essa radiografia regional exige inversão de recursos financeiros para que a instrumentalização técnica e humana possa viabilizar-se. A competência desse desafio é de ordem institucional. Para que possa ser operacionalizado, necessita aproximação por parte dos diferentes agentes que estão à frente do processo de reprodução social.

O estudo do passado deve ser sistemático, e com base no ordenamento estatístico de informações que viabilizem análises com o intuito de superar paradigmas que se sobrepõem aos caminhos viáveis à região.

A articulação rumo à mudança de paradigmas frente às verdades históricas da região exige a parceria dos governos locais com universidades e outras entidades para delinear o perfil da região com vistas à racionalização do uso dos seus recursos humanos, naturais e de capital financeiro.

Para os casos em estudo, os elementos analisados levam-nos a concluir que a criação dos novos municípios é pré-requisito para que o conjunto dessas áreas busque inserção na dinâmica econômica atual.

Os efeitos das emancipações sobre o contexto regional constituem-se em reator de capacidade de agregação interna, podendo auxiliar na especialização regional.

As prioridades de ação dos novos municípios, decorrentes em sua quase totalidade das razões às emancipações, ilustram que organizar e disponibilizar infra-estrutura e serviços sociais básicos é essencial para que a cadeia causal avance no sentido da qualificação socioeconômica das áreas envolvidas.

Essa dinâmica é internamente coerente e constitui-se em alicerce para que as relações sociais avancem e tenham sustentação voltada à reorientação dos paradigmas vigentes.

A melhoria no abastecimento de água potável, energia elétrica urbana e rural, bem como telefonia, pavimentação, manutenção de estradas vicinais é condição essencial para garantir que essas comunidades possam reafirmar, individualmente e coletivamente os propósitos para romper com as dificuldades que ofuscam horizonte promissor.

A busca da melhoria e abrangência da educação, através da qualificação de recursos humanos e melhoria das condições do ambiente escolar e dos recursos didáticos é um desafio em construção nesses municípios.

A saúde é também uma das grandes preocupações dos novos municípios. E o importante é que existe preocupação de que a saúde deve ser preventiva.

Existem ações que visam adequar a atuação e condução do poder municipal tendo como elemento central a consciência coletiva. A Lei de Licitações, que define as diretrizes das relações comerciais entre o poder público local e a iniciativa privada, constitui exemplo de aperfeiçoamento e transparência na máquina estatal. Com referência aos Fundos de Aposentadoria e Pensão, também grandes avanços ocorreram nos últimos anos.

Não podemos deixar de fazer referência ao aspecto da preponderância do setor primário na atividade econômica regional. Pela lógica da evolução do sistema capitalista, esse setor vem participando em grau cada vez menor do montante de riqueza, seja em países como o Brasil ou naqueles altamente industrializados, o que representa um ponto de estrangulamento para a dinâmica da região.

A especialização nesse setor indica necessidade de internalização do processo de transformação e comercialização da produção regional como forma de agregar valor aos produtos. Mais importante é buscar a reconversão produtiva, para que a dependência do setor primário possa ser aos poucos reduzida, sem implicar na sua desarticulação.

À medida que o país avança no processo de desenvolvimento socioeconômico, a emancipação constitui-se meio pelo qual as regiões marginais terão acesso aos serviços sociais básicos - através de transferência indireta de renda que pode no médio e longo prazo significar potencial de transformação econômica e geração de riqueza local, contribuindo para atenuar o fluxo migratório para outras regiões do Rio Grande do Sul e do país.

As dificuldades dos novos municípios constituem-se muito mais em limitações de cunho administrativo (falta de recursos humanos profissionalmente qualificados, capacidade de tratamento e manipulação insuficiente das informações existentes), do que em problemas no sentido da sua viabilidade e reprodução como poder local.

A exploração da base tributária local tende a ser mais eficiente e aumentar devido ao controle que passa a ocorrer sobre a produção em cada território, repercutindo positivamente à formalização das atividades econômicas. Aos municípios, em geral, está posto o desafio de buscar alternativas de planejamento que estimulem seu papel de aglutinador de forças nas questões coletivas.

Cumpre-nos esclarecer que diversos desafios, no sentido do aprofundamento das preocupações contidas neste trabalho, podem ser objeto de estudos mais detalhados. Por tratar-se de assunto específico dentro da dinâmica do desenvolvimento regional, limitamo-nos a ressaltar sua importância enquanto fenômeno atuante neste contexto.

BIBLIOGRAFIA

AFFONSO, R. **A crise da Federação no Brasil**. Porto Alegre: FEE, (15)2, 1994.

BOBBIO, N. **Estado, Governo, Sociedade**: por uma teoria geral da política. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

_____. **Direita e esquerda**: razões e significados de uma distinção política. São Paulo: Unesp, 1994.

BREMAEKER, F. E. J. de. **Os Novos Municípios**: surgimento, problemas e soluções. Rio de Janeiro: RAM, v.40, n.206, p.88-99, jan/mar 1993.

_____. **A evolução do FPM**: a principal fonte de recursos dos municípios. Rio de Janeiro: RAM, v.40, n.209, p.77-90, out/dez 1993.

_____. **O perfil das Receitas Municipais.** Rio de Janeiro: RAM n. 213, 1994.

COELHO, F. Dias. **O Município como Agente de Desenvolvimento Econômico.** Rio de Janeiro: RAM, v.41, n.210, p.23-33, jan/mar 1994.

DÓRIA, OG. Município: O Poder Local. São Paulo, 1992.

DOWBOR, L. Governabilidade e Descentralização. Revista do Serviço Público, **Brasília, v.118, n.1, jan/jul 1994.**

_____. **Autonomia Local e Relações Intermunicipais. Revista de Administração Rural.** Rio de Janeiro. v.39, n.203, p.6-22, 1992.

FILELLINI, A. **Economia do Setor Público.** São Paulo: Atlas, 1990

HADDAD, P. R. **Regiões, regionalismo e desequilíbrios espaciais de desenvolvimento: algumas reflexões.** Porto Alegre: FEE, v.21, n.2, p.255-270, 1993.

HILLMAN, A. **Organização da Comunidade e Planejamento.** Rio de Janeiro: Agir, 1956.

KLERING, L. R. **O crescimento dos Municípios do RS em 1988, 1989, 1990, 1991, 1992, 1993.** Análise, Porto Alegre.

MARTONE, C. L. et al. **Uma proposta de reforma fiscal para o Brasil.** São Paulo: FIPE, 1994.

MEIRELLES, H. L. **Direito Municipal Brasileiro.** 6. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1993.

MELLO, D. L. de. A multiplicação dos Municípios no Brasil. **Revista de Administração Municipal,** Rio de Janeiro, v.39, n.203, p.23-28, 1992.

_____. **A reforma fiscal e os municípios.** Rio de Janeiro: RAM, n.213, out/dez 1994.

_____. **A moderna Administração Municipal.** Rio de Janeiro, 1960.

MUNHOZ, D. G. **Técnicas de Pesquisa e Análise Econômica.** Brasília: UNB, 1989.

OSBORNE, T. **Reiventando o governo.** Brasília: MH Comunicação, 1994.

RIANI, F. **Economia do Setor Público:** uma abordagem introdutória. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1990.

ROHLEDER, D. **As emancipações recentes no estado do Rio Grande do Sul e suas influências sócioeconômicas no contexto regional – estudo de casos.** Ijuí, 1996. 116 p. (Monografia de Graduação. UNIJUÍ).