

EMANCIPAÇÕES NO RS: ALGUNS ELEMENTOS PARA REFLEXÃO

*Zilá Mesquita**

Assistimos hoje a uma intensa reestruturação do espaço mundial em várias escalas geográficas, na qual territórios se fundem, enquanto outros se desintegram em busca de sua autonomia. O esboroamento da URSS e as intensas alterações político-econômicas do Leste Europeu estão aí para exemplificar as dificuldades de analisar tais mudanças tão recentes, não só pela falta de informações em profundidade e suficiência, como também pela rápida sucessão com que as mesmas têm eclodido, tornando audaciosas quaisquer análises rápidas.

Esse fenômeno de integração e desintegração de territórios, embora não seja um fato novo, é um tema persistente em Geografia Política, por ser indicio de modificações que se efetuam na estrutura sócio-política e no governo dos territórios — seja na disputa pela criação de novos Estados-Nação, seja na reestruturação territorial no interior de um Estado-Nação. No Brasil, a recente instituição do Estado do Tocantins, a passagem de todos os territórios da Federação ao nível de estados e o atual movimento pela criação de mais um estado — o do Iguazu — no noroeste do Paraná e oeste de Santa Catarina exemplificam a reestruturação no interior de um Estado-Nação.

Neste artigo, o objetivo é o de lançar reflexões a respeito de uma das manifestações desse fenômeno nessa segunda perspectiva, ou seja, na reestruturação territorial interna provocada pelas emancipações de distritos que pleiteiam tornar-se municípios, fato que tem se acentuado ultimamente no Rio Grande do Sul.

O que aqui se apresentará constitui parte das reflexões de uma pesquisa, envolvendo trabalho de campo em três distritos e posteriormente municípios, a respeito das reivindicações pela criação dos mesmos. Serviu como mote a grande quantidade de distritos no Rio Grande do Sul, sobretudo no Planalto sul-riograndense, portanto, ao norte do Estado, que desejavam emancipar-se de suas sedes e, assim, formar novos municípios, o que representa a emergência de expressivo número de novas e pequenas cidades. Esse fato pode estar representando alterações econômicas e sociais numa área como o Planalto gaúcho, que é expulsora de população desde a década de 50, e num país de extensão continental, em que borbulham vários problemas sociais há muito abafados e protelados, sobretudo no Setor Primário. O País, cuja urbanização tem sido vertiginosa nas últimas décadas, revela, hoje, uma concentração urbana da ordem de 70%. Que alterações estarão gestando-se, com possíveis repercussões futuras? A pergunta não ambiciona uma resposta completa e não tem qualquer pretensão futuroológica, mas serve apenas para permitir que transpareça o móvel inicial da reflexão.

* Técnica da Secretaria de Planejamento e Administração do Rio Grande do Sul e Professora no Departamento de Geografia da UFRGS.

Origem e evolução das fragmentações territoriais

Há aproximadamente seis anos que o tema emancipações ocupa o noticiário dos jornais intermitentemente, mas com certa perseverança. Entretanto o fato não é tão recente como se poderia pensar. Ruckert (1982, p.29) já se referia assim a ele: "(...) cabe aqui apontar a mais nova tendência no Rio Grande do Sul — a do modismo de novas emancipações distritais".

Acerca das emancipações, o efeito mais evidente de um ponto de vista global é o aumento do número de municípios no Estado. Um olhar retrospectivo sumarizado e centrado sobre as duas últimas décadas mostrará que, em 1980, eles eram 232; dois anos depois, foram acrescidos de 12, passando a 244; aos quais se acrescentaram mais 89 em 1988, somando, então, os atuais 333. Esses, entretanto, estão em vias de aumentar, pois, em 1991, mais 94 tiveram seus processos emancipatórios referendados por plebiscitos. Reconhecidos pela Assembléia Legislativa, tiveram suas respectivas leis de criação publicadas no Diário Oficial do Estado entre 24 e 26 de março próximo passado. Assim sendo, o Rio Grande do Sul contará com 427 municípios em janeiro de 1993, quando forem instaladas as novas prefeituras e empossados os novos prefeitos e vereadores.

Uma explicação para esse surto crescente de emancipações que ultrapasse a mera descrição de uma divisão administrativa conduz à hipótese de que as transformações econômicas e políticas nacionais e mundiais atuam pela modernização (cuja iniciativa cabe ao Estado-Nação), em sua faculdade de homogeneizar a produção e o consumo. Entretanto, dada a diferenciação espacial — em seus aspectos físicos, sociais, políticos e econômicos —, essa homogeneização nunca se realiza completamente, permitindo a existência de espaços diferenciados em escalas geográficas distintas. As fragmentações e integrações territoriais são expressões visíveis desse fenômeno. Por conseqüência, as emancipações de distritos que redundam na constituição de novos municípios aí se inserem. No fim do texto, é apresentado um esquema conceitual mostrando essas e outras relações que serão mais adiante apresentadas.

Acompanhando a evolução político-administrativa do território estadual ao longo de sua história, é possível verificar o processo de fragmentação ocorrido desde o assentamento dos jesuítas (1626), passando pela instalação da Vila de Rio Grande a sudeste (1750) até a criação das quatro primeiras grandes áreas (1805) que abrangiam todo o território do Estado na época. Em cada uma delas havia uma sede: as então Vilas de Rio Grande, Rio Pardo, Santo Antônio da Patrulha e Porto Alegre (FELIZARDO, s.d.; WILLADINO, 1959).

Um corte no tempo mostrará que o Rio Grande do Sul passou, nesses 187 anos, de quatro grandes áreas, que ocupavam toda a vastidão geográfica do Estado, para os atuais 333 municípios. A fragmentação assim iniciada continuou de forma intermitente; mais acelerada em alguns períodos, de modo a redundar nos atuais municípios por força de múltiplos desmembramentos — sempre mais freqüentes nas áreas de colonização dedicadas à policultura que nas áreas de pecuária ocupada por descendentes de portugueses (MESQUITA, 1984, p.98-99).

A pulverização de municípios deu-se na chamada "zona da mata", onde havia inicialmente disponibilidade de espaço não ocupado com latifúndios. Surge aí uma classe média que desenvolve os setores comercial, de comunicação e de transporte e

que se dissemina. Com o processo de modernização agrícola via insumos e particularmente com a mecanização da lavoura, começa a haver uma integração entre os dois espaços: o de pecuária e o de policultura. O aumento da produtividade por área, bem como a ampliação do tamanho da propriedade e o êxodo rural, ambos consequência da mecanização como uma das facetas da modernização da economia na área, estão estreitamente vinculados à estrutura fundiária (TERHOST, 1988).¹

Tradicionalmente reconhecido como um estado de base agropastoril, o Rio Grande do Sul apresenta atualmente, de acordo com estudos recentes da Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, a seguinte composição em sua renda global: agricultura, 17%; indústria, 32%; e serviços, 55%. Ora, sabe-se que a localização, por excelência, do Setor Terciário (comércio e serviços) é eminentemente urbana. Conclui-se daí que essa tendência à terciarização é mais um fator a alimentar a concentração populacional nas áreas urbanas do Estado e a estimular, portanto, a constituição de novas cidades, ainda que pequenas.

Na década de 70, 110 municípios do Estado tiveram consideráveis perdas de população, principalmente na área do Planalto. Notou-se a partir daí que, de um lado, havia a evasão, de população sobretudo nessa área e, de outro, que acontecia a "prosperidade" dos que ficaram na terra. Alguns desses pequenos agricultores também conseguiram tomar o impulso inicial no processo de modernização e, com seus 25ha iniciais, ampliaram sua área para até 150 a 200ha, adquirindo os lotes dos evadidos (BRUM, 1987).² Porém outros fatores explicativos entram em causa. A repartição da terra por herança, que já se processa há várias décadas, conduziu a uma acentuada redução no tamanho das propriedades e a um contingente populacional que não encontrava absorção suficiente no mercado de trabalho regional e que passou a migrar para outros estados da Federação e, dentro do Estado, para cidades maiores ou para a área metropolitana, avolumando o número dos despossuídos.

Aliás, tais fatores se reeditam, pois já haviam sido salientados por Duarte (apud, RUCKERT, 1982, p.31):

"Dentro da estrutura agrária, o primeiro traço de homogeneidade é dado pela malha fundiária. São regiões de domínio de pequena propriedade, sendo sua área média inferior a 25 ha. Em certos trechos as propriedades são bem menores, aparecendo o minifúndio que se torna improdutivo, sobretudo porque nem sempre os sistemas agrícolas empregados primam por técnicas aperfeiçoadas. Isto, ao lado da subdivisão por herança, faz com que os descendentes dos colonos procurem emigrar para as áreas novas, onde adquirem terras, como também se dirijam para os centros urbanos".

No que respeita às repercussões sociais das transformações da estrutura regional, o que se assiste hoje é, sem dúvida, a um agravamento de situações que se reproduzem há mais tempo, como bem atestam as seguintes palavras:

¹ Entrevista com o Engenheiro Agrônomo A. Terhost da Cooperativa Triticola de Santo Ângelo (COTRISA), em janeiro de 1988.

² Entrevista com Argemiro Brum, Professor da UNIJUÍ, em 07.01.87.

"Os cinturões de pobreza vêm crescendo, igualmente, a um ritmo vertiginoso, abrigando ex-proprietários de pequenos lotes agrícolas, ex-trabalhadores braçais da agricultura, desempregados, biscateiros (inclusive bóias-frias), trabalhadores da construção civil, empregadas domésticas, etc. Os espaços urbanos tomados pelas vilas periféricas, aumentando, contribuem para o 'inchamento' dos perímetros urbanos. Essas vilas ocupam sítios insalubres, muitas vezes próximos a riachos de esgotos urbanos e em terrenos com aclives acentuados. Além das habitações, invariavelmente de má qualidade e precárias, os serviços urbanos básicos (inclua-se aqui o problema da falta de escolas) não atingem estas vilas" (RUCKERT, 1982, p.29).

Vale lembrar que essa situação, além de antiga, não se restringe aos espaços periféricos das metrópoles. Ela já faz parte do cotidiano das cidades médias e até mesmo de distritos que reivindicam sua emancipação! Ironicamente alguns deles já apresentam indícios destes "foros de cidades" a que almejam... Esses constituem a face escondida das alterações da estrutura regional via modernização, enquanto as emancipações são a sua face visível, embora nem sempre explícita.

Esses fatores explicam por que o norte do Rio Grande do Sul foi e é ainda uma região de conflitos de terras e onde o Movimento dos Sem-Terra sempre teve uma tradição de resistência e consciência face às injustiças sociais.

Retornando à questão das emancipações propriamente dita,

"Os municípios até 1954 (...) apresentavam expressiva área territorial, possuindo muitos distritos. A partir desta data desencadeou-se de modo efetivo o processo de municipalização, com a criação de inúmeros municípios, culminando com o violento desmembramento nos anos de 1964 e 1965" (LA SALVIA, MARONDIN, 1976).

No início da década de 1980, o Rio Grande do Sul contava com 232 municípios, número que não se alterava desde 1966, por força de lei federal. Provavelmente esse número seria mais elevado se, devido às restrições legais, o surto emancipacionista não tivesse sido interrompido a partir dessa data. Também por força de lei, houve, a partir desse período, uma forte centralização de recursos em mãos do Governo Federal, cerceando em grande parte as administrações locais nas decisões sobre aplicação de recursos que a elas retornava. Acrescente-se que todos os municípios de fronteira subsumidos pela Lei de Segurança Nacional não podiam eleger seus prefeitos, tinham um interventor diretamente nomeado pelo Governo Central — um outro fator coercitivo a acrescentar à explicação dessa demanda reprimida.

Porém a herança centralizadora é muito anterior e não se desfaz rapidamente. Hessel (1976) apontava como principal causa de emancipações municipais a inadequação do modelo político administrativo local brasileiro à realidade do Interior do Brasil.³ Uma de suas hipóteses é que o fato de não haver identidade entre o Governo municipal e o Governo local no Brasil influi na criação de novos municípios. Isso se daria porque o Governo local não abrange apenas um núcleo urbano e a área rural adjacente,

³ Uma análise anterior a essa encontra-se em Victor Nunes Leal (1975).

mas vários núcleos populacionais, além da sede, com suas respectivas áreas adjacentes (HESSEL, 1976, p.129-130). Naturalmente, apenas um desses núcleos sedia o governo municipal.

"(...) o governo a nível municipal, no Brasil atual, representado pelo prefeito e pela prefeitura, desempenha dois papéis fundamentais em relação às necessidades de suas comunidades. Em primeiro lugar, o papel de prestador de serviços básicos, como ensino, obras urbanas, estradas, etc. e, em segundo lugar, o papel de agenciador, junto a esferas mais altas de governo, de recursos, obras e agências de prestação de serviços para seu município. Agrupando-se estas duas idéias, conclui-se que os núcleos populacionais que não constituem sedes municipais não conseguem recursos para satisfazer suas necessidades porque não dispõem de nenhum mecanismo social, quer para aglutinar esforços e recursos, quer para reclamar de poderes superiores a transferência de recursos para sua comunidade" (HESSEL, 1976, p.130-31).

De fato, depoimentos como o que se encontra transcrito mais adiante, incluído no processo emancipatório do Município de Nova Roma encaminhado à Assembléia Legislativa Estadual, corroboram essa assertiva. A situação parece configurar-se a mesma ainda, passados 16 anos. Embora vivamos sob um regime federativo, há queixas das administrações municipais e estaduais relativas não só à parcela de recursos que a elas retorna, como também à possibilidade de decidir sobre a aplicação dos mesmos. Esse fato explica, em parte, a dificuldade enfrentada pelas prefeituras, sobretudo de municípios extensos, em satisfazer as necessidades dos distritos, especialmente dos mais distantes, gerando insatisfação e, por conseqüência, o desejo de autonomia.

Em 1982, foram criados mais 14 municípios e, finalmente, em 1989, foram empossados os primeiros prefeitos de 89 novos municípios criados a partir de distritos que se emanciparam de seus municípios de origem, após consultas plebiscitárias, durante o ano de 1988. Um novo conjunto de processos emancipatórios formou-se desde então, dando origem a novas consultas plebiscitárias em 1991. Outra vez, a maioria dessas novas sedes municipais encontram-se no Planalto, isto é, no norte do Estado. Portanto, essa região, aparentemente uma das que mais têm perdido população através do êxodo rural para outros estados ou para a área metropolitana de Porto Alegre, continua sendo aquelas com maior freqüência de emancipações.

Muito sucintamente, essa foi a gênese e a evolução das fragmentações territoriais. Cabe, então, inquirir o que representa hoje, para os herdeiros dos que permaneceram: reestruturar o seu espaço, organizar um novo município e formar uma nova cidade.

A quem servem as emancipações?

Esta última leva de emancipações trouxe consigo a manifestação de um confronto entre os Poderes Executivo e Legislativo Estaduais, em que o primeiro se manifestou contrário à criação de um elevado número de municípios pelo ônus que isso representa aos cofres públicos estaduais, enquanto o segundo, defensor da descentralização, a justifica pela maior proximidade entre poder público e população e, conseqüentemente,

pelo melhor atendimento em serviços básicos (ZH, 10.11.91). Não há aqui a intenção de entrar nessa polêmica ou no mérito das justificativas apresentadas. As questões de fundo que servem para orientar essas reflexões são: **a quem servem as reivindicações emancipacionistas?** E como o Estado aí entra como protagonista? Tomemos um fato ilustrativo para iniciar.

Em janeiro de 1979, nos confins de Encruzilhada do Sul, um peão realizava roçadas numa fazenda de propriedade de uma empresa agrícola, quando teve o olho esquerdo perfurado por um espinho. O socorro médico sendo distante, na cidade, levou o capataz a negar-lhe o direito de procurar recursos, compelindo-o a que se automedicasse com mertiolate. O resultado foi cegueira quase total nesse olho. Agora, passados mais de 13 anos, a Justiça do Trabalho reconhece à vítima o direito de uma indenização mensal de um terço do salário mínimo, retroativa ao evento e até sua morte, enquanto a empresa nega o vínculo empregatício, sustentando que a vítima realizava trabalhos eventuais. A sentença apoia-se na dependência do empregado em relação à empresa no que tange a transporte e socorro, dada a distância de qualquer recurso, e aponta mesmo a omissão de um valor ético: a solidariedade (JC, 10.06.92, p. 2).

Esse fato, recentemente noticiado e que, aparentemente, não ultrapassaria os limites de uma causa trabalhista, permite elucidar algumas implicações. O acidente, ocorrido à distância dos recursos de assistência de saúde (ambulatório, posto de saúde ou hospital), por certo não exige de responsabilidade a contratante nem anula a sua omissão a um princípio ético, mas exemplifica claramente uma das dificuldades em serviços básicos — talvez das mais agudas — das populações do Interior, afastadas das cidades maiores. Ele pode ilustrar uma das explicações de por que as consultas plebiscitárias, em sua grande maioria, apresentam resultados afirmativos. A carência ou deficiência em serviços públicos ou a distância e o difícil acesso aos mesmos são a justificativa mais freqüente à quase-inexistência de vozes contrárias.

No exemplo que nos serve de ilustração, a empresa, se recorrer da decisão, até poderia tentar encobrir sua omissão, alegando a omissão do Estado, dada a oferta precária de serviços, como, no caso, o de saúde.⁴ Essa é uma atitude freqüente do setor privado: a de justificar suas omissões apoiando-se nas do setor público e trazendo visibilidade às falhas do mesmo **só e quando** isso lhe convém. Em que pese à veracidade das omissões e à pobreza de soluções e decisões criativas mais autônomas nessa máquina administrativa lenta e freqüentemente ineficaz, outras reflexões a respeito do Estado podem ser vinculadas às emancipações.

Uma delas diz respeito ao argumento de que as emancipações, além de reagirem à tendência centralizadora do sistema estatal, geram municípios com uma estrutura leve, enxuta, viabilizando uma administração mais moderna.

Nestes tempos em que "modernidade" passou a ser palavra de ordem, é útil refletir o que significa "modernizar-se" numa tradição de Estado Patrimonialista (SCHWARTZMAN, 1988) como o brasileiro. Em entrevistas realizadas em alguns dos

⁴ Isso sem se falar na atuação débil da Previdência Social brasileira, que é particularmente ineficaz para a trabalhadora e o trabalhador rural.

novos municípios criados em 1988, o Secretário de Administração de um deles mencionou a filosofia privatista da Prefeitura, com o mínimo possível de empregos. E, assim, justificou-a:

"(...) a qualidade do serviço é melhor e mais rápida com empresa privada. Além disso, uma obra contratada custa em torno de (...) [x] cruzeiros. Se fosse feita pela prefeitura, teria que ser feito concurso e, conforme a obra, empregar de 30 a 40 funcionários, que poderiam ficar ociosos após seu término. Além disso, já há iniciativa privada no município. A prefeitura pode contratá-la por duas modalidades. (1) No valor de (...) [x a xn] cruzeiros tem-se a possibilidade de contratar através de carta-convite enviada a no mínimo três empresas. (2) Obras acima deste valor como, por exemplo, pontes, devem ser feitas através de licitação pública no Diário Oficial. A filosofia aqui é ter o mínimo de funcionários. É grande o número de gente que bate diariamente à porta da prefeitura pedindo emprego".⁵

Até a folha de pagamento dessa nova prefeitura, minimizadora de gastos com recursos humanos, estava sendo elaborada por serviços prestados mediante contrato com uma empresa de computação localizada em um município maior e vizinho.

Ora, a contratação de serviços prestados por empresas privadas, na medida em que o poder público local é o principal cliente (e talvez o único, em casos de novos municípios acentuadamente rurais), se, por um lado, diminui gastos com pessoal, por outro, não torna esta uma condição suficiente, por si só, para garantir o desenvolvimento do município, uma vez que a iniciativa privada fica dependente da contratação de seus serviços pelo governo local. Então resta perguntar-se: que destino se dará à almejada criação de empregos como meio de evitar o persistente crescimento das periferias urbanas carentes e a algumas das expectativas embutidas nas reivindicações emancipacionistas?

A este propósito, é interessante analisar, ainda que brevemente, os movimentos que antecedem as emancipações, como forma de aferir essas reivindicações.

Movimentos emancipatórios

Os movimentos emancipatórios estudados, curiosamente, ao contrário do que parece suceder em outros movimentos sociais reivindicatórios, apresentam pelo menos duas características originais.

Primeiro, nem sempre há uma definição clara e explícita, para o conjunto dos atores sociais, das posições, dos motivos e dos interesses envolvidos na luta reivindicatória, como há, por exemplo, no Movimento dos Sem-Terra, na União Democrática Ruralista (UDR) ou nos movimentos de luta pela moradia nas cidades. Nestes o campo de luta ideológica apresenta-se definido: todos sabem quem são os

⁵ Os valores foram omitidos dadas as constantes desvalorizações que a inflação produz e por não prejudicar o entendimento da opinião do entrevistado.

seus aliados ou os seus adversários em uma luta agregadora de motivos e interesses coletivos unificados. Nos movimentos emancipatórios, a situação é diferente. Quando na consciência territorial dos habitantes predomina um ou mais dos critérios de posse, poder e autonomia meramente administrativa, criam-se condições propícias a um uso político do território. Dadas as variadas nuanças de consciência territorial nos habitantes e a mescla obscura desses três critérios de uso político do território, nem todos os motivos e interesses aparecem sempre claramente definidos, ou, algumas vezes, eles aparecem amalgamados.

Segundo, a luta não é mais para reivindicar assistência do poder público local a omissões em suas demandas diretas, nem com vistas a agir privadamente e "voltar as costas ao Estado"⁶, mas para reivindicar autonomia para realizá-las, constituindo seu próprio governo local. Conhecidas essas duas características, é interessante começar desvelando os movimentos e interesses presentes nos movimentos emancipatórios sob estudo.

O que está à vista no *iceberg*

Metaforicamente, um processo de emancipação territorial é um *iceberg*, cuja ponta visível parece moldar todos os motivos, justificativas e interesses sob a égide do bem comum. Por que se emancipar? Configura-se como uma estratégia territorial para obter benefícios justos, de uma lógica incontestável, e, até o momento, reivindicados, mas não atendidos: a escola, as estradas, o atendimento de saúde (o posto, o médico, a farmácia, o hospital). Os depoimentos nesse sentido são numerosos e estão presentes no território dos (na época) três distritos onde se realizou a pesquisa, especialmente por parte da população do interior deles, das áreas rurais, cuja difícil acessibilidade se evidencia em distâncias, às vezes longas, a serem vencidas em estradas intransitáveis nas épocas de intempéries e com um sistema de transportes, quando existente, de periodicidade irregular e de alto custo, se comparado ao das cidades.

A par dessa situação aguda da população do Interior, os habitantes das vilas,⁷ além de também reivindicarem melhorias em saúde e educação, desejam (alguns) a regularização da compra de seus terrenos e moradias. Um exemplo da queixa sobre o atendimento a reivindicações materiais bem concretas, também presentes noutros processos emancipacionistas, encontra-se no seguinte trecho do ofício de um vereador e Secretário da Comissão Emancipacionista, constante no processo de Nova Roma ao Presidente da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul:

⁶ Como Klaus Offe afirma caracterizarem-se todos os movimentos sociais. Para uma discussão a esse respeito, ver Mesquita (1990)

⁷ O termo refere-se ao povoado-sede de cada distrito que compõe um município, em cujo interior existem ainda pequenos aglomerados reunidos em torno da capela, do salão do CTG, do movimento paroquial ou comunitário, ou ainda, do campo de futebol ou de bocha. Para o IBGE, "(...) vila é a localidade com o mesmo nome do distrito a que pertence (sede distrital) e onde está sediada a autoridade distrital, excluídos os distritos das sedes municipais (IBGE — Resolução do Presidente nº 66/88, de 31.10.88, que dispõe sobre a classificação de localidades).

"Com a lei nº 7.352, publicada no Diário Oficial de 21.01.80, o Cartório Distrital de Nova Roma foi extinto. Nova Roma é uma localidade grande, com quase 10.000 habitantes, com 20 indústrias de transformação e várias casas de comércio. Esta medida governamental veio trazer vários prejuízos a esta comunidade, sendo que, para cada reconhecimento de firma, ou escrita e casamento, deve-se percorrer uma distância de 60 km. Talvez os homens que governam esta nação não saibam dos problemas que se enfrentam no interior (falta de estradas, telefones, entre outros) e agora nos impõem uma lei infeliz, fechando o Cartório."

Portanto, de um modo geral, as razões alegadas para a emancipação centram-se na necessidade de implantar uma infra-estrutura urbana inexistente ou precária, por exemplo: melhoria da **acessibilidade das estradas** do interior; maior proximidade na oferta de serviços **de saúde** (ambulatorio, hospital), **de educação** (escolas) e **financeiros** (implantação de uma agência bancária para contas correntes, pagamento de impostos e taxas de serviços públicos). Segundo alguns entrevistados, é o abandono crescente dos distritos em favor da sede que faz com que se deseje a independência administrativa. Há também a expectativa, algumas vezes explicitada, da geração de empregos urbanos para reter ou fazer retornar os filhos e parentes que foram estudar fora e acabam não se fixando no local.

Contudo as reivindicações de ordem material não constituem o único argumento, embora seja o mais assíduo. É freqüente encontrar-se a justificativa de que gerir um município menor é mais fácil, pois viabiliza a eleição de prioridades. Em outras palavras, a divisão de um município com território extenso proporciona melhores condições de atendimento. O argumento da extensão territorial aparece reforçado com o exemplo de outros estados, como Minas Gerais e São Paulo, que possuem um número de municípios bem maior que o do Rio Grande do Sul e secundado pela justificativa de que uma descentralização resulta numa administração mais transparente. Além disso, há a crença de que, com a emancipação, o mercado de trabalho aumentará com o surgimento de firmas comerciais e outros estabelecimentos. E até uma justificativa mais sofisticada encontrava-se num processo: "O Deputado Porfírio Peixoto declarou que 'filosoficamente' é a favor das emancipações por acreditar que a área emancipada desperta a consciência comunitária, fazendo com que sua participação seja maior (sic)".

De qualquer forma, o importante a reter é a quase-inexistência de opositores frontais ao movimento emancipacionista, especialmente nas sedes distritais, salvo nas áreas próximas aos limites preconizados, quando estas comunas nutrem o desejo de, no futuro, fazer o mesmo e temem que sua adesão atual se constitua num empecilho futuro.

Submergindo no *iceberg*

Porém, retornando à metáfora, é na parte submersa do *iceberg* que se situam os motivos e interesses enraizados em posse e poder e que conduzem a um uso político do território. Ou melhor, quando na consciência territorial da população ou de alguns segmentos desta predominam um ou mais de um dos três critérios — posse, poder e autonomia meramente administrativa —, a emancipação possibilita um uso político do território.

Nos movimentos emancipatórios sob análise, são algumas vezes mascarados conflitos políticos, dando a impressão de serem inexistentes ou quase... Os interesses particulares daqueles que tomam as iniciativas emancipacionistas e que desejam para si ou para seus partidários o governo local e o trânsito facilitado a outras esferas administrativas públicas ficam subentendidos. Muitos sabem dos mesmos, mas poucos explicam, ou ousam fazê-los, ou posicionam-se pública e abertamente. Um dos motivos apontados é o receio de ficar marginalizado na comunidade.

Os interesses geralmente subjazem sob a capa de objetivos de uma lógica irretorquível: o bem comum, o progresso e o desenvolvimento para o território. A "esquina", o "rincão", o "distrito", enfim, o território, recebe uma identidade própria, na medida em que serve à expressão de identidades pessoais amalgamadas numa identidade coletiva de variados matizes de consciência territorial, mesclados a impulsos de posse, de poder, de autonomia, de solidariedade e, até mesmo, de indiferença ou de alienação ao problema.

Com a chamada abertura política e democrática em vigência nos últimos anos, no País, ao que tudo indica, os segmentos sociais mais conservadores, que antes empreendiam o que julgavam conveniente de uma forma claramente autoritária, hoje buscam seguir e realizar (em parte) o discurso das esquerdas. Isso se materializa, por exemplo, na promoção de reuniões nas localidades para ouvir a população e atender a reivindicações sociais mais prioritárias, como funcionamento de escolas e estradas. Mas o que parece subsistir é um autoritarismo camuflado por uma "política de favor". O serviço de saúde — uma necessidade premente reivindicada pela população — num dos casos em estudo, insinua uma utilização como uma forma de deter poder. Para o atendimento no posto de saúde quem distribui as fichas é a prefeitura, e são apenas cinco fichas por dia, sem buscar outras fórmulas de ampliar o atendimento.⁸

Um exemplo expressivo de valer-se de um cargo público em benefício de seus interesses próprios não declarados é o de um integrante de uma das comissões emancipacionistas, posteriormente Secretário de Obras do novo município e proprietário da única oficina mecânica do lugar. Ao assumir o cargo, fechou sua oficina. Decorrido um ano de administração, a única rua asfaltada na sede era aquela em que mora e onde tem sua oficina mecânica. Segundo um funcionário da Câmara, ele não pretendia continuar na Prefeitura. Privatizar lucros e socializar custos parece continuar como norma também nesse nível administrativo...

Por questões políticas — partidárias ou não —, há interesses divergentes pelo poder entre as chamadas "lideranças locais". Por deter todos os serviços administrativos do município, a sede tem mais despesas públicas, incluindo uma folha de pagamentos que arca com os aposentados. Como a distribuição dos recursos é desigual também por motivos políticos entre os diversos distritos de um município e entre eles e a sede, este passa a ser um forte argumento, durante a campanha emancipacionista, para apontar o abandono do distrito e demonstrar que a "**sede explora o distrito**" auferindo os recursos por ele gerados em termos de arrecadação tributária. "**Já que não há retorno sobre o que é arrecadado, então os distritos**

⁸ Tais observações são baseadas em entrevistas realizadas, durante o trabalho de campo, com várias pessoas integrantes de diferentes segmentos da população e de diferentes filiações partidárias.

percebem que estão 'mantendo a metrópole"', segundo um dos entrevistados. Tais fatos são oportunamente aproveitados durante a campanha emancipacionista e sobretudo antes dos plebiscitos, na difusão de uma espécie de "ideologia territorial", para angariar votos dos indecisos.

"O que realmente os líderes fazem é canalizar o descontentamento da população em relação à prefeitura que não atende às reivindicações da população". Essa assertiva de uma das primeiras pessoas-fonte entrevistadas foi o sinalizador que indicou que se deveria submergir se se quisesse tentar conhecer em dimensão e profundidade a parte oculta do *iceberg*. Nela, a territorialidade é desvirtuada sob um uso político do território de múltiplos efeitos sobre a consciência territorial de governantes e governados.

Quais seriam esses efeitos? Incluindo a todos — governantes e governados — enquanto população, poder-se-ia dizer que o uso político do território é causador de um embotamento geral de consciência.

Nos governantes, esse embotamento se traduz em alguns sintomas detectáveis, a seguir mencionados. Aparentemente, falta um olhar mais amplo sobre a realidade, em que aspectos perceptíveis na realidade local mostrem seus liames com outras escalas geográficas, como a nacional e a internacional, e o que nelas ocorre com repercussões locais. Esse enfoque mais amplo nunca apareceu nas entrevistas dos governantes ou aspirantes ao poder. Assim, também não emergiram preocupações explícitas com a situação econômica e social da população, sobretudo a de baixa renda, a não ser iniciativas assistencialistas ou sinalizadoras de práticas clientelísticas ou senhoriais. Algumas vezes, quando provocadas, elas apareceram como negação de sua existência ("não há sem-terra aqui", ou "as vilas de malocas estão é lá na sede, aqui não tem, e, se tiver, são umas poucas", ou "os sem-terra vão é lá para a Fazenda Annoni, aqui não!"). Estreitamente atrelada a essa, encontra-se uma total omissão ou negação da questão agrária regional e nacional, como um escamoteamento ou inconsciência do papel que desempenham. Um outro efeito percebido nos governantes e aspirantes ao poder é que separatismos e divisionismos constituem veículos de posse e poder, amparando uma territorialidade senhorial como derivativo à satisfação da necessidade de uma verdadeira autonomia e liberdade para si e para os demais.

Uma visão social alicerçada em posse e pertença conduz a um "conselhismo" e a um associativismo formal, a redes formais, máscaras de necessidades mais autênticas. A criação de conselhos, comissões e de associações defensoras de interesses corporativistas de âmbito regional apresenta-se, assim, como decorrência do uso político do território pelos governantes.

Mas o uso político do território também causa os seus efeitos devastadores sobre a consciência territorial dos governados. Os divisionismos e separatismos dos governantes têm a sua ideologia espacializante,⁹ em que a *sede* — e não alguns segmentos sociais que dominam o território — "explora o distrito". Com essa afirmativa, não há o posicionando contra ou a favor das emancipações. O que se deseja clarear é que mesmo uma iniciativa de cunho progressista só o será realmente se dela não se fizer um instrumento de manipulação.

⁹ Ou um "geografismo", como diz Lacoste (1988).

Outro efeito que parece estar contribuindo para um embotamento da consciência territorial dos governados são as formas de instruir cada vez mais livrescas, pragmáticas (funcionais) e cada vez menos reflexivas, mais distantes da sabedoria interior que nos permite conhecer e discernir, fazendo escolhas mais conscientes. Como as matrizes societárias da territorialidade cultural vão se dispersando por esse caminho, ele permite a emergência de outros dois efeitos não necessariamente separados. Um deles é a absorção ou identificação por uma parte dos governados dos valores disseminados pela territorialidade senhorial. Em decorrência, reduz-se o reconhecimento de valores e necessidades mais substantivas, que serão discutidas mais adiante.

Tal constatação reporta à questão: os movimentos por reivindicações territoriais podem ser considerados como um canal de expressão de identidades sociais? Nada, porém, autoriza a afirmar que haja apenas o afloramento de **novas** identidades sociais. As tradicionais, fundadas em formas arcaicas de fazer política, emersas em dois antigos estilos — a cooptação e a representação — deixam transparecer uma permanência simultânea.

Por outro lado, os movimentos emancipatórios não podem ser enquadrados entre aqueles que voltam as costas para o Estado, para constituir-se como um antipoder, como o interpretou Offe para os movimentos sociais. Ao contrário, eles parecem estar servindo de veículo a frações sociais dominantes desejosas de se tornar frações governantes locais, isto é, de ampliar o seu patrimônio de poder. Trata-se de um capital político a investir através das articulações entre os segmentos sociais, por uma rede de relações, até alcançar práticas hegemônicas.

Esse fato, necessariamente, não parece tornar excludente a "representação de interesses" criticada por Laclau no paradigma de conflitos sociais. Abre-se a possibilidade de também investir e lucrar economicamente com a criação de novas cidades. Todas elas devem ter um plano diretor que permita a incorporação de loteamentos. Com a extensão de redes de água, eletricidade, abertura de ruas e transporte urbano (**pelo Estado**), eleva-se a taxa de lucro no setor imobiliário.

O afloramento de antagonismos é muito pouco, o que pode ser um indicador de práticas hegemônicas de cooptação ou talvez um indício da extensão de uma ideologia territorial denominada por Lacoste (1988, p.65) de "geografismo" e que consiste em difundir a idéia de que um território "explora" o outro e não frações sociais ou sujeitos individuais. Uma terceira suposição sobre o baixo grau de antagonismo e sobre oposições às pretensões emancipatórias é que eles acenam com a presença do Estado onde este tem sido omissão para as frações sociais dominadas: escola, posto de saúde, hospital, transporte, abertura de estradas e ruas, calçamento, etc. Disso resulta que o imaginário político e social, além de frágil, parece estar ainda impregnado de interesses muito imediatos, porém reais, mas delegáveis às "pessoas de notório saber" do local. É isso que conduz, geralmente, a fração social dominante a constituir e a integrar as comissões emancipacionistas. A elas ou a seus prepostos, as frações dominadas delegam sua representação por opção ou apatia, ou, talvez, ainda porque, em sua lógica, só isso seja realizável, mesmo que não desejável, o que comprovaria a continuidade da velha identidade social, calcada nas persistentes práticas políticas clientelísticas e nepóticas.

Ainda que o princípio da diferenciação espacial atue conferindo especificidades locais aos processos emancipacionistas e recomendando cautela nas generalizações, através do que foi até aqui exposto, parece ser possível estabelecer algumas

articulações de ordem mais geral, a partir da pesquisa empreendida, que podem ser visualizadas no esquema conceitual, no fim do texto.

Essas reflexões iniciaram com uma pergunta de caráter mais geral sobre as alterações que estariam gestando-se. Sobre as transformações econômicas e políticas que têm se sucedido nos cenários internacional e nacional, das quais uma das mais apontadas ultimamente tem sido a mundialização da economia e sua repercussão sobre os espaços locais, não caberia aqui uma análise. Contudo deve-se recordar que uma de suas expressões no território é a modernização das estruturas econômicas, ou, em outras palavras, as alterações que poderiam ser incluídas sob o título genérico de modernização, ainda que mediadas pelo Estado nacional, têm repercussões sociais, econômicas e políticas a nível local.

No norte do Rio Grande do Sul, especialmente

"(...) a década de 60 caracterizou-se (...) por uma alteração básica no sistema produtivo agrícola, engendrada pelo redimensionamento dos tradicionais mercados desta região e por uma política creditícia oficial, induzindo a especialização na produção de trigo e soja. O progressivo uso de financiamento bancário (estatal e ultimamente, também particular), a mecanização da lavoura, o uso de adubos e corretivos do solo produzem uma mudança ao nível da quantidade e da qualidade e da produção agrícola, tornando os agricultores consumidores, em grande escala, dos mercados urbanos, mormente em épocas de safras rentáveis. As cidades passam a equipar-se em função das novas exigências criadas por este redimensionamento da economia colonial. Os serviços e o comércio passam a melhorar em qualidade e a crescer em número, estruturando-se num espaço urbano mutante, que abriga, agora, também uma população atraída de outros centros e de vilas menores: ex-proprietários de minifúndios 'improdutivos' e migrantes do espaço rural. Acontece na região, com uma infra-estrutura progressivamente mais eficaz, o fenômeno da urbanização da economia agrícola" (RUCKERT, 1982, p.27). E ainda relembra o autor ter sido neste período que se evidenciaram as relações de dependência da região, atrelada à política de exportação, caracterizando o que Milton Santos denominou de espaços derivado e periférico.

No bojo das transformações encetadas pela modernização entranham-se também as transformações culturais, que afetam o estilo de vida nas cidades, mas também no meio rural, na medida em que as comunicações se encarregam de difundir-las pela mídia. Cria-se, assim, um efeito-demonstração propício à criação de novas cidades, pela expectativa da oferta real ou simbólica das facilidades da vida urbana.

Há, porém, um outro fator vinculado à modernização, quase nunca enfatizado nas análises dos movimentos emancipatórios. Buscou-se aqui acentuar as repercussões de ordem político-econômica, demonstrando que uma das facetas da modernização atuante, mas nem sempre explícita nos processos de emancipação, é o envolvimento de frações locais dominantes, interessadas na instalação do "Estado" local, para transformarem-se em frações **governantes** nessa esfera administrativa com vistas ao poder no município e também a facilitar a aplicação a esse nível dos excedentes gerados na modernização.

Com esse fim, é perceptível a construção de um discurso apoiado freqüentemente na difusão de uma ideologia territorial, visando a um uso político do território. Evidentemente, não se nega a real inexistência de recursos de infra-estrutura das populações do interior desses distritos e que emergem como forte argumento, mescladas a esse discurso.

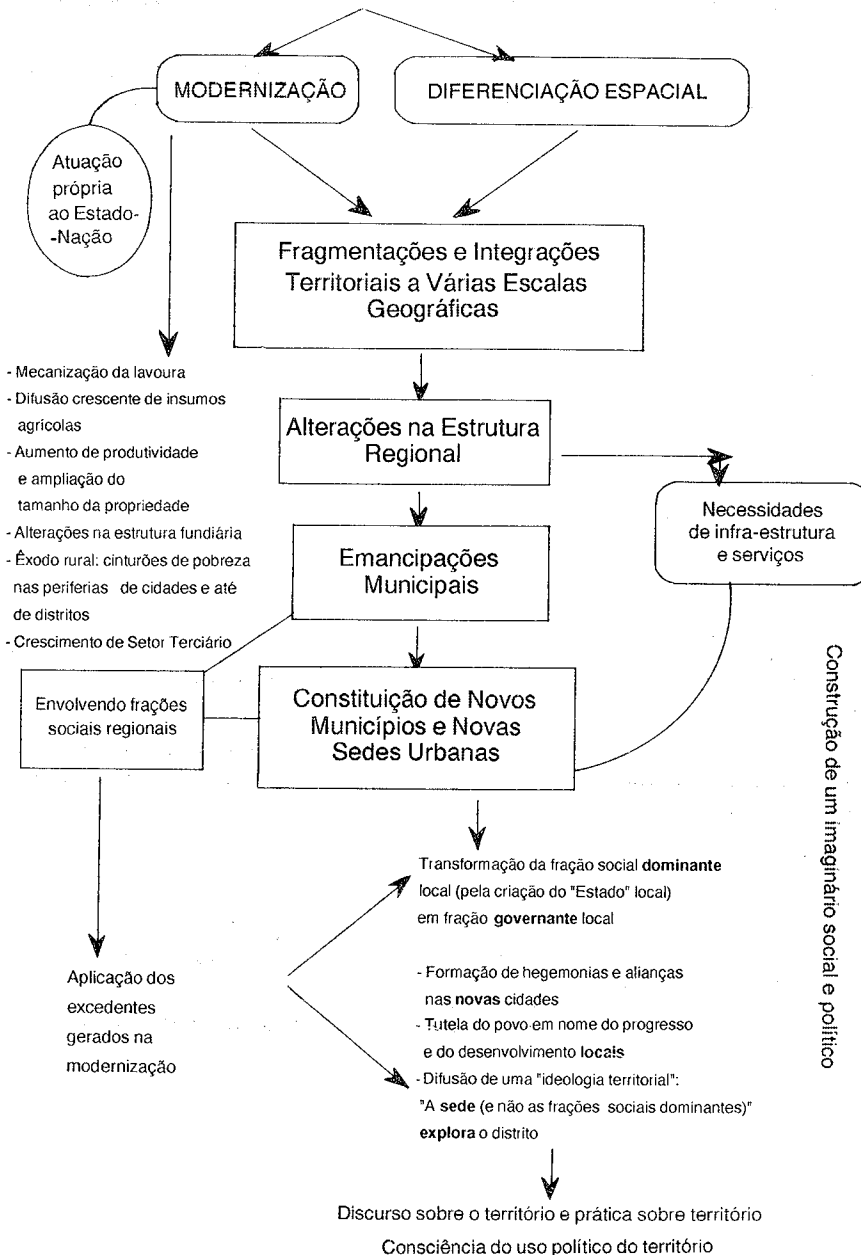
Disso decorre que, embora possam ser considerados movimentos **sociais**, nada autoriza a chamar os movimentos emancipatórios de movimentos **populares**, como são geralmente considerados na literatura espacializada os movimentos pela moradia, o dos sem-terra urbanos e rurais, etc. Entim, de tudo o que foi exposto, resta uma palavra ainda. Face às várias identidades assumidas hoje pelos sujeitos sociais, à coexistência de uma sociabilidade em redes, à difusão de padrões culturais tendentes à homogeneização e ao grau de complexidade das práticas hegemônicas, parece importante a reflexão tanto sobre a produção de sujeitos sociais quanto sobre a constituição de um outro imaginário político e social, capaz de nutrir movimentos com projetos de vida social ancorados na socialidade, aqui entendida como uma sociabilidade solidária.

Essa é uma tarefa árdua pelo descrédito e pela desesperança popular no que respeita à política e pela instabilidade inerente ao social. Deve-se ainda mencionar que, do ponto de vista da gestão do território, o que se tem observado nos últimos anos é uma fragmentação da estrutura municipal de governo, onde o poder local situado na sede não consegue planejar: é errático, responsivo às demandas distritais de um modo irregular, facilitando, pois, a campanha das comissões emancipacionistas para a adesão ao "sim" na consulta plebiscitária e contribuindo para um neoclientelismo anestesiadador de possíveis antagonismos, que, então, jazem latentes, ou se transformam, institucionalizando-se.

A novidade no Brasil aconteceria se esses movimentos reivindicatórios ensejassem a produção de sujeitos sociais oriundos de um campo de forças populares, amalgamados por um imaginário político e social comprometido com um processo de elaboração de seus próprios projetos. Em outras palavras, as posições de cada sujeito permitir-lhes-ia conciliar sua inserção no cotidiano com projetos sociais em que pessoa, espaço e tempo transitassem, agilmente, entre o universal/individual e o universal/social, mesmo sob as condições de instabilidade inerentes ao social.

Nestes tempos de desalento e desilusões políticas que assolam o País, é na construção, no cotidiano (portanto, a médio e, talvez, a longo prazo), de um novo imaginário social e político que se poderia, talvez, saciar a sede de uma autonomia mais efetiva. Continuem, ou não, a ocorrer proximamente novas emancipações municipais, o que importa é que fragmentações ou integrações de territórios se afigurem como oportunidades (dentre tantas outras) de ruptura com essa ordem vigente, onde a consciência do território, atendidas às reivindicações básicas, transcenda-as inspirada numa outra ética, diferente desta que aí está e da qual muitos já estão fatigados.

TRANSFORMAÇÕES ECONÔMICAS E POLÍTICAS NACIONAIS E MUNDIAIS



Bibliografia

- CORREIO DO POVO (5.7.92). Gaúchos desenham mais uma estrela na bandeira. Porto Alegre, p.1, 8-9.
- DUARTE, Alvizio Capdeville (1973). Região Sul. In: IBGE. **Novas paisagens do Brasil**. 2.ed. Rio de Janeiro. p.260-261.
- FELIZARDO, Júlia Netto, org. (s.d.). **Evolução administrativa do Rio Grande do Sul (criação dos municípios)**. Porto Alegre: Instituto Gaúcho de Reforma Agrária. 92p.
- HESSEL, José Ribeiro (1976). **Criação de municípios no Rio Grande do Sul**. Rio de Janeiro: FGV/Escola Brasileira de Administração Pública.
- JORNAL DO COMÉRCIO (10.6.92). Peão perde olho atingido por espinho e dona da fazenda deve indenizar. Porto Alegre, p.2.
- LACOSTE, Yves (1988). **A geografia: isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra**. Campinas: Papirus.
- LA SALVIA, Flávia, MARODIN, Elisabeth (1976). Evolução municipal: uma análise geográfica. **Boletim Geográfico do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre: Secretaria da Agricultura, v.21, n.19, p.3-16.
- LEAL, Victor Nunes (1975). **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 2.ed. São Paulo: Alfa-Ômega. 270p.
- MESQUITA, Zilá (1984). Divisões regionais do Rio Grande do Sul: uma revisão. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v.5, n.2, p.95-146.
- MESQUITA, Zilá (1990). Movimentos emancipatórios: lutas políticas contra o Estado, fora dele ou dentro? In: SEMINÁRIO LATINOAMERICANO DE GEOGRAFIA CRÔTICA, 2., Buenos Aires, 25-11 dez. Buenos Aires: Universidade de Buenos Aires.
- RUCKERT, Aldomar Arnaldo (1982). As pequenas cidades coloniais do norte do Rio Grande do Sul. **Boletim Gaúcho de Geografia**, Porto Alegre: Associação dos Geógrafos Brasileiros, n.9, p.25-32.
- SCHARTZMAN, Simon (1988). **Bases do autoritarismo brasileiro**. 3.ed. Rio de Janeiro: Campus.
- WILLADINO, Gildo (1959). Municipalização no Rio Grande do Sul. **Boletim Geográfico do Estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Secretaria de Agricultura, v.4, n.9-10, jan./dez.
- ZERO HORA (10.11.91). Duas análises sobre as emancipações. Porto Alegre.