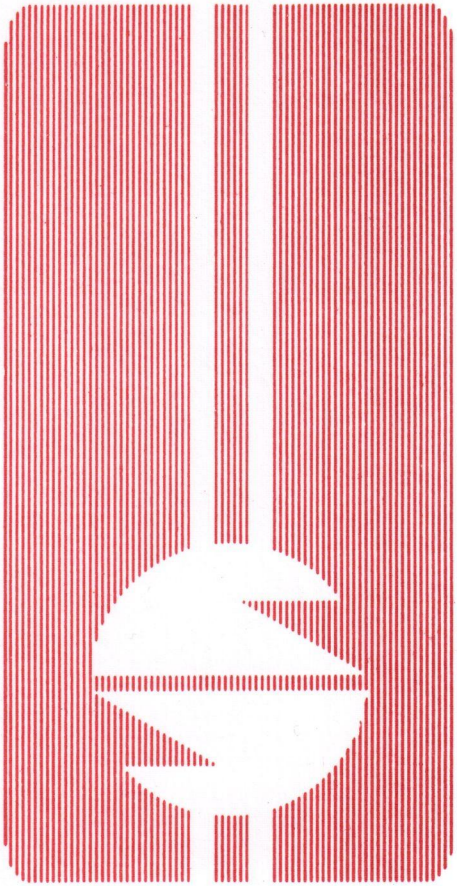
Faculdade
de Ciências Econômicas
UFRGS

análise econômica

- Finance and Growth: is Schumpeter Right?
  - **Philip Arestis**
  - **Panicos Demetriades**
- Repensando a Revolução Marginalista
  - **Ricardo Luis C. Feijó**
- O Papel dos Rendimentos Crescentes na Localização Econômica
  - **Paulo Augusto P. de Britto**
- Credibilidade e Mercado Secundário da Dívida Externa Brasileira
  - **Paulo Calderon**
  - **Rosa Fontes**
- Fronteira de Eficiência sob Condições de Risco
  - **Luís A. de Araújo**
  - **José Vicente Caixeta Filho**
- A Criação de Municípios e seu Impacto na Qualificação do Espaço Urbano
  - **Maria Conceição B. Scussel**
- Um Estudo Crítico das Relações entre as Poupanças Privada, Pública e Nacional
  - **Martin R. Cavalcanti**
  - **Joanílio R. Teixeira**



ano 16	Setembro, 1998	nº 30

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
Reitora: Prof[a]. Wrana Maria Panizzi
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
Diretora: Prof[a]. Otilia Beatriz Kroeff Carrion
CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS ECONÔMICAS
Diretor: Prof. Fernando Ferrari Filho
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
Chefe: Prof. Luiz Alberto Oliveira Ribeiro de Miranda
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA
Coordenador: Prof. Marcelo Savino Portugal
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA RURAL
Coordenador: Prof. Carlos Guilherme A. Mielitz Netto

CONSELHO EDITORIAL: Achyles B. Costa, Aray M. Feldens, Carlos A. Crusius, Carlos G. A. Mielitz Netto, Eduardo A. Maldonado Filho, Eduardo P. Ribeiro, Eugênio Lagemann, Fernando Ferrari Filho, Gentil Corazza, Marcelo S. Portugal, Nali J. Souza, Otília B. K. Carrion, Paulo A. Spohr, Paulo D. Waquil, Pedro C. D. Fonseca, Roberto C. Moraes, Ronald Otto Hillbrecht, Stefano Florissi, Eleutério F. S. Prado (USP), Fernando H. Barbosa (FGV/RJ), Gustavo Franco (PUC/RJ), João R. Sanson (UFSC), Joaquim P. Andrade (UnB), Juan H. Moldau (USP), Paul Davidson (Univ. of Tennessee), Werner Baer (Univ. of Illinois).

COMISSÃO EDITORIAL: Fernando Ferrari Filho, Gentil Corazza, Paulo Dabdab Waquil, Marcelo Savino Portugal, Roberto Camps Moraes.

EDITOR: Eduardo Augusto Maldonado Filho

EDITOR ADJUNTO: Gentil Corazza

SECRETARIA: *Revisão de textos*: Vanete Ricacheski.

FUNDADOR: Prof. Antônio Carlos Santos Rosa

Os materiais publicados na revista *Análise Econômica* são da exclusiva responsabilidade dos autores. É permitida a reprodução total ou parcial dos trabalhos, desde que seja citada a fonte. Aceita-se permuta com revistas congêneres. Aceitam-se, também, livros para divulgação, elaboração de resenhas e recensões. Toda correspondência, material para publicação (vide normas na terceira capa), assinaturas e permutas devem ser dirigidos ao seguinte destinatário:

PROF. EDUARDO AUGUSTO MALDONADO FILHO
Revista *Análise Econômica* - Av. João Pessoa, 52
CEP 90040-000 PORTO ALEGRE - RS, BRASIL
Telefones: (051) 316-3324 e 316-3440 - Fax: (051) 316-3990
rae@vortex.ufrgs.br

A CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS E SEU IMPACTO NA QUALIFICAÇÃO DO ESPAÇO URBANO

MARIA CONCEIÇÃO BARLETTA SCUSSEL*

RESUMO

O processo de criação de novos municípios, sob a ótica do seu impacto na produção e qualificação do espaço urbano, é o tema deste trabalho.

Com o objetivo de avaliar em que medida se altera a oferta de equipamentos de consumo coletivo, serviços e infra-estrutura em áreas urbanas que adquirem o "status" de cidade a partir de desmembramento municipal, bem como de identificar a repercussão de tais alterações no sistema urbano mais amplo, realizou-se uma análise comparada de dois "cortes" da realidade - antes e depois da emancipação -, buscando a apreensão do processo de passagem de uma situação à outra.

Foram tomados como objeto empírico da investigação as sedes de três dos 12 municípios criados no Rio Grande do Sul em 1981-82, examinando a variação ocorrida na oferta de equipamentos de saúde e de educação, abastecimento de água e sistema viário, assim como seus reflexos no desenvolvimento dessas comunidades.

Cód.AEA: 946 **Palavras-chave:** poder local, descentralização, emancipação, municipalismo, estrutura urbana, equipamentos e serviços urbanos.

ABSTRACT

The theme of this work is the creation process of new municipalities, in view of its impact on the production and qualification of the urban space.

With the aim of evaluating to what extent is altered the offer of public equipment, services and infra-structure in urban areas that acquire the status of city by the municipal emancipation, as well as of identifying the meaning of such changes in the wider urban system, it is based on the comparative analyses of two "cross-sections" of reality - immediately before and ten years after the emancipation - attempting to understand the process of passing from one situation to the other.

The seats of three of the twelve municipalities emancipated in Rio Grande do Sul in 1981-82 are taken as empirical data of investigation, examining the variation occurred in the offer of equipment for health, education, water supply and road system, besides its repercussions in the development of these communities.

AEA Code: 946 **Key words**: local power, decentralization, emancipation, municipalism, urban structure, equipments and urban services.

* Arquiteta, Mestre em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR/UFRGS) e Pesquisadora do IEPE/UFRGS

1 - INTRODUÇÃO

Assiste-se, nos últimos anos, a um movimento crescente de criação de novos municípios no Estado do Rio Grande do Sul. Com efeito, no período de uma década o Estado teve praticamente duplicado o seu número de municípios, gerando-se, em torno desses processos emancipatórios, polêmica e debate entre argumentações "pró" e "contra".

Por outro lado, ainda que tal movimento tenha assumido proporções mais acentuadas no Rio Grande do Sul, é processo generalizado em quase todo Brasil, sendo largamente exposto pela mídia nacional.

Aparentemente uma questão político-administrativa apenas, a criação de um novo município acarreta não somente uma transformação em nível da gestão local, mas uma série de implicações de caráter político, econômico, sócio-cultural.

Nesse sentido, verifica-se que têm sido elaborados trabalhos e estudos setoriais, particularmente no que se refere a aspectos jurídico-administrativos e ao desempenho econômico dos novos municípios. No entanto, a instância espacial inerente à gestão desses novos municípios, não vem sendo igualmente abordada.

Ao analisar diferentes processos emancipatórios, assim como o discurso daqueles que defendem a autonomia de novos núcleos urbanos, observa-se que a tônica dos mesmos é o fato de que, enquanto distritos, essas comunidades se vêem tolhidas em seu desenvolvimento, e que mesmo os recursos neles gerados são carreados às sedes municipais, não havendo retorno correspondente em obras e melhoramentos. Tal argumentação vem corroborar a hipótese já apontada por Hessel (1976, p.128):

A principal causa de emancipações municipais vem da inadequação do modelo político administrativo local brasileiro às condições e realidade do interior do Brasil. O modelo usado permite um tratamento desigual a diversos núcleos populacionais interioranos. Se um núcleo é sede municipal, dispõe, ou pode dispor, com facilidade, de muitos serviços e bens sociais que, na prática, não existem ou são de difícil obtenção por parte dos núcleos não sedes municipais (...).

Por outro lado, é inegável que permeia esse processo uma questão política e econômica muito mais ampla, que remete à discussão do municipalismo, ao embate descentralização *versus* centralização, à gestão do poder local, entre outras.

O padrão de acumulação levado a efeito no Brasil, altamente concentrador e centralizador, resultou na concentração em alguns pontos do território nacional, com a formação de metrópoles e grandes cidades. Mesmo assim, o sistema urbano brasileiro é considerado por Faria (1978)

como razoavelmente "equilibrado" em termos de distribuição espacial, com um número significativo de médias e pequenas cidades.

Pensando na simultaneidade dos múltiplos processos de que se constrói o real, percebe-se que, longe de ser parcela insignificante na totalidade nacional, a emergência de cidades dessa ordem pode representar, em maior ou menor grau, importante elo na organização geral do processo produtivo e, em particular, na ordenação físico-territorial.

A redefinição do papel do Estado, em seus diferentes níveis de organização, determina o maior ou menor grau de autonomia do poder político local, na mesma medida em que se efetiva a descentralização de suas funções.

A política de descentralização, tão propalada como decorrência da Constituição de 1988, tem implicadas várias questões subjacentes, mas, principalmente, o enfrentamento do repasse de atribuições da esfera mais ampla para os municípios *versus* a quantidade de recursos a eles transferidos.

Ao se verificar em que medida a corrente municipalização de serviços se faz acompanhar de efetivo poder de decisão no âmbito da gestão local, vale lembrar Carrion (1993, p.290), para quem a descentralização pode se constituir em

> ... alternativa conservadora à crise, servindo, antes do mais, para desonerar o governo central de parte de suas incumbências e, também, para criar novas oportunidades de investimento para o capital, nesta fase de reestruturação do capitalismo em escala mundial. A despeito disso, ela pode tornar-se, noutro contexto, elemento-chave para a democratização do Estado porque cria, virtualmente, condições para o exercício democrático do poder, para o estabelecimento de mecanismos institucionais capazes de articular amplamente a sociedade local nas decisões importantes, tais como definição de prioridades e alocação de recursos.

Para Davidovich (1992), a descentralização como instrumento de democratização e sua vinculação à possibilidade de participação popular traz igualmente alguns questionamentos, a começar pela capacidade da máquina administrativa municipal em absorver, de imediato, suas novas atribuições. Nesse sentido, supõe que estarão melhor habilitados aqueles municípios de base econômica e financeira mais consolidadas, pela sua inserção privilegiada no sistema urbano nacional.

A conquista da real autonomia do poder local tem sido a bandeira de luta dos municipalistas. É interessante lembrar, aliás, que o municipalismo, enquanto construção ideológica, tem estado presente no cenário nacional desde o Segundo Reinado. Melo (1993) analisa essa trajetória, atribuindo à ambigüidade do conceito sua permanência e renovação.

A questão ideológica do municipalismo e autonomia do poder local - que tomou novo ímpeto a partir da Constituição de 1988 - assume, no caso

do emancipacionismo, um contorno muito particular: não se trata de reivindicar mais ou maiores poderes, competências e recursos aos municípios existentes, mas sim, de atribuí-los a novas unidades federativas.

2 - EMANCIPAÇÕES: A QUESTÃO EM ESTUDO

Ainda que forma particular e específica do municipalismo, o emancipacionismo poderia ser associado à utilização daquele como estratégia de uma tentativa de fixação da população em pequenas cidades, contendo o êxodo rural. Esse (não) movimento teria repercussões no âmbito do sistema urbano nacional, redesenhando relações.[1]

> Nesse ínterim, a descentralização política surge como movimento redentor das forças e vontades locais; essa providência, quando bem executada, surge como um contrapeso ao processo de contínua concentração de renda, do Estado e do país, porque é capaz de motivar a sociedade em busca de um desenvolvimento fundado nas matrizes históricas de suas respectivas culturas.(Klering, 1992, p.10)

Essa assertiva contém alguns dos principais argumentos em prol da emancipação municipal:

1) O movimento redentor das matrizes históricas de suas respectivas culturas situa-se no plano simbólico das noções de tradição e comunidade local, apontadas por Daniel (1988) como fator determinante da gênese de municípios;

2) a emancipação corresponde a uma resposta ao poder centralizador e concentrador do Estado;

3) máquinas administrativas "enxutas" são mais eficientes: a providência bem executada.

Mello (1992) menciona, além do principal argumento da carência de serviços urbanos, a existência de uma razão oposta a essa: certos distritos estariam de tal modo equipados que já não se justificaria sua subordinação ao município-mãe.

Um motivo bastante alegado pelos emancipacionistas é a "exploração do distrito pela sede", na medida em que aquele recolhe tributos mas não recebe equivalente retorno em investimentos locais. Tal postura é vista por Mesquita (1992) como um desvirtuamento da territorialidade; seria o uso político do território por grupos dominantes que ambicionam o poder.

O fato de que as elites locais, mediante a disseminação da noção de cultura/comunidade local junto à população, e acenando com a possibilidade de atendimento às suas necessidades, consigam constituir-se em uma nova unidade de poder político local (Daniel, 1988) é, na verdade, o grande argumento dos que se posicionam contrariamente aos movimentos

[1] Comparar com o perfil do sistema urbano brasileiro traçado por Faria (1978).

emancipatórios: a população estaria sendo utilizada para fins político-eleitoreiros.

Outro ponto levantado no sentido contrário às emancipações é o crescimento dos gastos públicos com a instalação de um novo município, assim como a perda de recursos provenientes de tributos a serem partilhados pelos demais municípios (Mello, 1992). O mesmo autor devolve a controvérsia à questão do modelo político-administrativo brasileiro apontada por Hessel (1976) e ao grau de autonomia efetivamente conferido aos municípios, ao referenciar a situação do Brasil à de outros países: enquanto nos Estados Unidos há uma forte autonomia local, países como França, Itália e Espanha apresentam grande número de municípios, proporcionalmente maior que no Brasil, comparados população e território, mas submetidos a um grande controle do governo central.

Destaque-se, ainda, a abordagem feita por Mesquita (1992) dos movimentos emancipatórios enquanto movimentos sociais. Distinguiriam-se por duas características: a não explicitação de todos os interesses envolvidos no movimento, dando margem ao que chamou de uso político do território; a reivindicação de autonomia (governo local) para realizar suas demandas, e não simplesmente a satisfação das mesmas.

Diante desse contexto, a questão principal que se coloca neste trabalho é: a emancipação tem propiciado a elevação da "qualidade de vida" - traduzida em grande parte na oferta de serviços, equipamentos e infra-estrutura urbana - das populações das novas cidades, ou é apenas uma face do processo de reorganização do poder político e econômico que permite viabilizar a atividade produtiva?

A partir da temática abrangente da criação de novos municípios, em que núcleos urbanos até então caracterizados como distritos assumem a condição de sedes municipais, com toda a gama de implicações que essa transformação acarreta, a pesquisa empreendida buscou examinar tal processo sob a ótica do seu impacto na produção e qualificação do espaço urbano. E, no âmbito da configuração espacial das novas cidades, direcionou o foco sobre aqueles componentes que, além de estruturadores do espaço urbano, constituem a materialização de grande parte das reivindicações pré-emancipacionistas: os equipamentos de consumo coletivo e as redes de infra-estrutura urbana.

Mesmo que a linguagem corrente adote hoje a denominação de serviços urbanos, o paradigma consagrado pela escola marxista francesa em torno dos "meios de consumo coletivo" não foi até agora substituído, como o demonstra a discussão que se criou a partir do mesmo. Tal paradigma assenta-se na visão do Estado capitalista provedor de bens e serviços necessários à produção e reprodução do capital. Na medida em que estes servem, ao mesmo tempo, a vários processos sociais de

produção, circulação e consumo, amplifica-se a complexidade de tematização dos serviços urbanos (Coing, 1988).

A importância do reconhecimento dos elementos físicos, que traduzem a oferta de infra-estrutura, equipamentos e serviços e das formas de articulação que se estabelecem para responder a tais demandas como componentes indissociáveis e conformadores da estrutura urbana de uma cidade, é evidente. Sobretudo quando se observa que esses elementos conferem atributos de qualificação ao espaço urbano, modificando o cotidiano das pessoas que nele vivem.

E a relevância da busca a essa qualificação pode ser registrada através das palavras de Viviescas (1988, p.62) :

> O aparecimento da qualidade espacial como um elemento articulador da reivindicação da vida citadina não é um fato aleatório; ao contrário, é absolutamente lógico dentro de uma perspectiva histórica por ser a instância que se identifica com o desempenho citadino. O homem enquanto ser social é essencialmente espacial e nesse sentido pode-se dizer que ele *é* enquanto *está* e que depende fundamentalmente de *como está*. O nível qualificador da existência está diretamente ligado à instância espacial.

2.1. A pesquisa realizada: propósitos e limites

Atendendo, pois, ao propósito de, a partir da apreensão do processo de desmembramento municipal em suas múltiplas interfaces, verificar qual é o seu impacto naqueles elementos palpáveis e sensíveis aos cidadãos das comunidades emancipadas, traçaram-se os principais objetivos da pesquisa:

- avaliar em que medida se altera a oferta de serviços, equipamentos de consumo coletivo e infra-estrutura urbana às populações emancipadas;
- identificar os condicionantes - econômicos, políticos - sob os quais a gestão autônoma do poder local atua como elemento propulsor da qualificação do espaço urbano das novas cidades.

Assumiu-se como hipótese de trabalho que existe uma variação positiva na oferta de equipamentos de consumo coletivo, serviços e infra-estrutura em áreas urbanas que se tornam cidades, a partir da criação de novos municípios, ainda que os motivos reais da emancipação possam estar ligados à reorganização do poder político e econômico, da esfera mais ampla ao nível local.

Em outras palavras, acreditava-se que, mesmo que as populações que se mobilizam em prol da emancipação, na esperança de melhorarem as condições de vida de suas comunidades, fossem, em princípio, instrumento da concretização de interesses não explicitados no discurso de suas lideranças, resultaria, no decorrer desse processo, um ganho efetivo, ainda que minimizado, em relação às expectativas iniciais.

Dessa hipótese básica, extraíram-se algumas questões decorrentes:

1ª) Esse "ganho esperado" estaria relacionado ao desempenho econômico dos novos municípios ?

- Seria maior em municípios que, antes da emancipação, já demonstravam importância econômica destacada em relação ao município–mãe ?

- Estaria relacionado ao tipo de atividade econômica preponderante no município ?

2ª) Que relação guarda tal ganho - e sua tradução em termos de qualificação do espaço urbano - com o crescimento demográfico dos municípios após a emancipação ?

3ª) O possível aumento das oportunidades de atendimento à demanda por serviços e equipamentos urbanos apresenta rebatimento no nível de desenvolvimento social dessas comunidades? Que relação se estabelece com o nível de desenvolvimento social dos municípios-mãe no mesmo período?

Dentre o que seria o universo possível de equipamentos, serviços e redes de infra-estrutura que contribuem para qualificar o cotidiano nesses núcleos urbanos, estudos preliminares, bem como a própria fundamentação teórica em torno do tema,[2] permitiram identificar como elementos mais significativos: o saneamento básico, em particular o abastecimento de água potável; a estruturação do sistema viário; a disponibilidade de equipamentos de saúde e de educação.

Desse modo, definiu-se como objeto da investigação o estudo das mudanças em aspectos de qualificação do espaço urbano - rede viária, abastecimento de água, equipamentos de saúde e de educação - em áreas urbanas transformadas em cidades, a partir da criação de novos municípios.

A escolha do referente concreto do objeto de pesquisa foi feita a partir de um duplo recorte, no tempo e no espaço, da problemática apontada. A investigação desenvolveu-se num universo de 12 municípios do Rio Grande do Sul - o primeiro grupo de municípios criados a partir da década de 1980, a saber: Teutônia, Bom Princípio, Capão da Canoa, Capão do Leão, Charqueadas, Cotiporã, Fortaleza dos Valos, Jóia, Palmares do Sul, Parobé, Salto do Jacuí e Tavares -, tendo em vista que:

1º) após um longo período sem que fossem criados municípios - as últimas emancipações datavam de 1965 - sucederam-se, a partir de 1981 até 1992, nada menos do que 195 emancipações no Estado, passando de 232 a 427 o número de municípios do Rio Grande do Sul;

2º) o lapso de tempo decorrido desde a criação dos 12 municípios citados faz com que o processo esteja relativamente "vivo" em tais comunidades, ao mesmo tempo em que, passados mais de dez anos, as

[2] Ver Scussel (1996), capítulo "Referências teóricas".

transformações esperadas encontram-se suficientemente delineadas nessas cidades.

A partir, pois, de um estudo comparativo entre a situação da oferta de equipamentos de consumo coletivo, serviços e infra-estrutura nas áreas urbanas que se tornaram sedes desses municípios, antes da emancipação e no período atual, procurou-se responder ao problema de pesquisa colocado. Ou seja: da análise comparada de dois cortes da realidade, buscou-se a apreensão do processo que conduziu a passagem de uma situação a outra, numa avaliação quantitativa e qualitativa das transformações operadas.

3 - EMANCIPAÇÕES NO RIO GRANDE DO SUL

A grande característica da história econômica do Rio Grande do Sul, conforme destacado por Singer (1974), é a dicotomia pastoreio x lavoura, sociedade dos estancieiros x pequenos lavradores, serra do sudeste e campanha x Depressão Central (depois região serrana). Demarcaram-se nitidamente duas regiões que, de modo grosseiro, dividiriam o Estado em Sul e Norte:

- ao sul, uma região da pecuária, ou de campanha, marcada por grandes propriedades, mão-de-obra baseada em peões e escravos, com rígida estrutura social; a pecuária extensiva e as grandes lavouras geraram, posteriormente, a agroindústria;
- ao norte a região colonial, originariamente ocupada por imigrantes alemães e italianos, que assentaram, em pequenas propriedades, uma cultura diversificada, com mão-de-obra familiar; nela floresceu a produção industrial, fortemente ligada, de início, a Porto Alegre.

A primeira região produziu uma rede urbana centrada em alguns municípios de porte médio, bem-dotados de infra-estrutura em seus centros urbanos, com grandes superfícies e população rarefeita no interior. A segunda gerou um adensamento de população, fortemente urbanizada, com algumas cidades médias industrializadas e inúmeros pequenos municípios - a região de estrutura fundiária baseada na pequena propriedade produziu também municípios com pequena extensão.

A partir da divisão inicial em quatro municípios - Porto Alegre, Rio Grande, Rio Pardo e Santo Antônio da Patrulha - foram se sucedendo as partilhas no decorrer da história do Rio Grande do Sul. Houve alguns períodos em que se concentraram as emancipações, e a recorrência desse fenômeno tem a ver mais com as condições propiciadas pela legislação vigente[3] do que com o crescimento demográfico verificado no período.

[3] Conferir em Scussel (1996) os itens 2.2.*Legislação* e 2.4.*Implicações financeiras das emancipações.*

Tal fato - a não relação direta do aumento do número de municípios com o aumento populacional - fica evidenciado na Tabela 1, onde é possível acompanhar o comportamento dessas variáveis no Brasil e no Rio Grande do Sul.

Tabela 1 - Crescimento demográfico e divisão municipal

ANO	Nº DE MUNICÍPIOS				POPULAÇÃO (hab.)			
	Brasil	Var. rel. (%)	RS	Var. rel. (%)	Brasil	Var. rel (%)	RS	Var. rel. (%)
1950	1.889	-	92	-	51.944.397	-	4.164.821	-
1960	2.766	46,42	152	65,21	70.967.185	36,62	5.366.720	28,85
1970	3.952	42,87	232	52,63	93.139.037	31,24	6.664.891	24,18
1980	3.991	0,98	232	0,00	119.002.706	27,76	7.773.837	16,63
1991	4.491	12,52	333	43,53	146.917.459	23,45	9.135.479	17,51

Fontes: IBGE- Censos Demográficos; Assembléia Legislativa do RS (1994); Bremaeker (1991, p.7)

Dos dados contidos na Tabela 1, observa-se que:

- No Brasil como um todo, o período de 1950 a 1970 foi marcado por um crescimento do número de municípios mais acentuado que o crescimento demográfico. Já os anos 70 apresentaram crescimento quase nulo no que se refere ao surgimento de novos municípios; este é retomado a partir dos anos 80, mas não chega a acompanhar, no conjunto da União, o ritmo de crescimento da população.

- O Rio Grande do Sul, no entanto, apresenta uma situação diversa: enquanto o crescimento demográfico sempre esteve abaixo das taxas verificadas na média brasileira, o surgimento de novos municípios é maior, em todos os períodos, que o apresentado pelo Brasil - exceção à década de 70, em que nenhum município foi criado.

Com efeito, se tomarmos o período 1950-60, veremos que o Brasil teve crescimento demográfico de 36,62%, enquanto a população do Rio Grande do Sul cresceu 28,85%; o número de municípios, por sua vez, aumentou 46,42% e 65,21%, respectivamente.

É interessante observar, a título de comparação, que o Estado do Paraná , naquele mesmo período, aumentou em 175,50% o número de municípios. Depois de reduzir o número de partilhas, a partir de 1960, o Paraná também retomou a criação de municípios nos anos 80, mas num ritmo menos acentuado que o país e, em particular, que o Rio Grande do Sul (Moura e Ultramari, 1994).

O Rio Grande do Sul, aliás, destaca-se no cenário nacional como um dos Estados em que a multiplicação de municípios ocorreu de forma mais acentuada a partir dos anos 80. De acordo com recente publicação do IBGE (1995), é a Unidade da Federação que, no período 1980-91, "*apresentou o*

maior número de municípios criados (101), cuja população representou 9,3% do conjunto nacional".(IBGE, 1995, p.303).

No Brasil, enquanto a população cresceu 23,45% entre 1980 e 1991, o número de municípios cresceu 12,5%. *"Essa nova repartição do território deu-se através do surgimento de inúmeros municípios de até 15.000 habitantes, correspondendo a 76,8% do total de municípios criados, embora a população envolvida represente 45,3% do conjunto total."* (IBGE, 1995, p.304).

Já no Rio Grande do Sul, o aumento populacional verificado de 1980 a 1991 foi de 17,55%, enquanto o número de municípios cresceu 43,5% entre os dois censos. Ampliando para 1992 o limite desse intervalo, o número de municípios cresceu 84,05%.

Comparando as exigências da Legislação atual com os quesitos requeridos à época das emancipações estudadas, verifica-se que houve uma flexibilização dos mesmos, facilitando novos desmembramentos. Isso explicaria, em parte, as "avalanches" de processos emancipatórios ocorridos após 1988.

Em relação a outros Estados (foram examinados Paraná, São Paulo, Minas Gerais, Sergipe, Goiás e Acre), tais exigências apresentam variações, muitas atribuíveis às próprias peculiaridades de cada região. A Legislação gaúcha é tão ou mais restritiva a emancipações municipais que a maioria dos casos analisados. No entanto, embora o processo de criação de municípios venha se verificando no Brasil como um todo, este tem sido, efetivamente, mais acentuado no Rio Grande do Sul.[4]

Cabe destacar, aqui, o impacto financeiro das emancipações, no que se refere à distribuição de recursos oriundos de tributos federais e estaduais, conforme exposto por Scussel (1996, item 2.4).

Nesse sentido, a partilha do Fundo de Participação dos Municípios – FPM - pode ser vista como um atrativo considerável às emancipações, na medida em que o desdobramento em vários municípios viria beneficiar a região onde se dão tais emancipações; seria ruim, entretanto, para as demais regiões, uma vez que o "bolo" de recursos, ao ser mais subdividido, destinaria "fatias" menores aos municípios de todo o Estado.

3.1. Perspectivas de mudanças

Os crescentes pedidos de desmembramento de municípios que aportaram na Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul nos últimos anos trouxeram à tona :

---

[4] Tal fato não pode ser debitado, como já se disse, a uma legislação mais permissiva. Devem concorrer para ele uma conjunção de forças políticas e econômicas, além das características próprias de ocupação do território no Rio Grande do Sul e do seu conseqüente padrão de urbanização.

- o reconhecimento, por parte do Legislativo, da necessidade de melhor disciplinar a criação de municípios, oferecendo regras e critérios objetivos, que abarquem a maioria dos casos, balizando a decisão dos parlamentares, hoje ainda movidos fortemente por razões políticas;

- a tentativa, por parte do Executivo Estadual, de retomar o controle da organização e gestão do território, buscando orientar o processo emancipatório segundo a ótica regional e administrativa do Estado.

Os números apurados em 1995 evidenciaram esse quadro.[5] Em decorrência da situação de conflito e polêmica foi apresentada, à Assembléia Legislativa, quase uma dezena de proposições de alteração da legislação estadual sobre a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios, sendo um dos projetos do próprio Executivo.

Em nível Federal, sempre sob o argumento dos gastos com a máquina pública e sob forte pressão dos governos estaduais, o Ministério da Justiça chegou a formular projeto para suspender a instalação dos municípios criados ao final de 1995, no que não teve êxito. Finalmente, em 12 de setembro de 1996, foi promulgada a Emenda Constitucional Federal nº 15, que dispõe sobre a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios. Esta Emenda retira das Assembléias Legislativas a competência para disciplinar as emancipações municipais, retornando-a à Câmara dos Deputados, que deverá formular Lei Complementar sobre a matéria.

---

[5] Em 1995, foram avaliados pela Comissão de Constituição e Justiça da Assembléia Legislativa do RS 135 pedidos de autorização para realização de plebiscitos para *emancipação* e 22 para realização de plebiscitos para *anexação*. Foram aprovados 97 solicitações de emancipação e 18 de anexação. Dessas, o Executivo vetou 73 e 10 pedidos, respectivamente.

Os vetos do Executivo às emancipações decorreram de quatro critérios explicitados: 16, por não terem recebido aprovação da maioria da Assembléia, quando do exame dos pedidos; 17, por se tratarem de distritos localizados a menos de 10 km da sede do município; 10, por apresentarem índices de desenvolvimento negativo; e 30, por envolverem municípios que já haviam sofrido desmembramentos em 1992.

Com a derrubada da maioria dos vetos pelo Legislativo, ficaram autorizados 74 plebiscitos de emancipação e 17 de anexação . No entanto, diligências realizadas pelo Tribunal Regional Eleitoral em busca de irregularidades impediram a realização de vários plebiscitos de emancipação, reduzindo o número dessas consultas para 46., e mantendo os 17 de anexação.

Realizados os plebiscitos em 22 de outubro de 1995, 42 áreas emancipandas optaram pelo "sim", 03 rejeitaram a emancipação e 01 não obteve o quorum mínimo para validar a consulta. Após a fase de recursos, aprovação dos projetos de lei de criação dos municípios pelo Legislativo e sanção pelo Executivo, foram criados 40 novos municípios, que realizaram eleições em 1996 e foram instalados em janeiro de 1997.

4 - OS DOZE MUNICÍPIOS CRIADOS EM 1982[7]

Quadro 1 - . Municípios Criados em 1982 no Rio Grande do Sul[6]

Novo Município	Município de composição	População (hab) – 1980	Área (km^2)
Bom Princípio	São Sebastião do Caí, Montenegro	9.254	195
Capão da Canoa	Osório	13.287	169
Capão do Leão	Pelotas	12.595	721
Charqueadas	São Jerônimo	20.439	80
Cotiporã	Veranópolis	4.272	172
Fortaleza dos Valos	Cruz Alta	3.848	651
Jóia	Tupanciretã, Santo Ângelo	5.984	993
Palmares do Sul	Osório, Tramandaí, Mostardas, Viamão	8.251	1.358
Parobé	Taquara, área urbana de Sapiranga	10.261	128
Salto do Jacuí	Espumoso, Arroio do Tigre, Cruz Alta	9.655	797
Tavares	Mostardas	5.127	575
Teutônia	Estrela	12.185	218

Fontes: IBGE - Censo Demográfico 1980 e FEE (1986)

Diante da impossibilidade de empreender o estudo, dentro dos objetivos propostos, no âmbito dos 12 novos municípios e dos dezessete municípios que contribuíram para a sua formação, uma etapa preliminar da pesquisa permitiu o enquadramento dos mesmos em situações-tipo, a partir da identificação de algumas características comuns a mais de um caso, reunindo-os em grupos diferenciados, conforme o aspecto abordado. O exame de casos segundo situações-tipo tende a facilitar análises futuras, em que se espera que, repetidas algumas condições, possam ser apontados comportamentos similares aos observados.

O enfoque do desempenho econômico e do crescimento demográfico dos municípios balizou a formulação dessas situações-tipo. Isto se deveu não só às limitações das informações disponíveis, mas também ao fato de que são esses os aspectos mais evidentes e comumente utilizados - sobretudo o econômico - ao se fazerem as avaliações de "sucesso" das emancipações .

A partir dessa etapa, definiram-se os critérios[7] que elegeram os seguintes casos de estudo:

---

[6] Os doze municípios são usualmente assim arrolados. No entanto , um deles - Teutônia - foi criado em 1981, sendo o primeiro de um conjunto de processos de emancipação que culminou com a criação de mais onze municípios em 1982. Os doze foram instalados em janeiro de 1983.

[7] Critérios de escolha: 1) Os municípios escolhidos deveriam ser representantes de diferentes situações identificadas quanto ao PIB municipal - (A) o desmembramento não é significativo para o município-mãe; (B) a perda é significativa , mas não altera o ritmo de crescimento do PIB do município-mãe; (C) o desmembramento é significativo e impacta o crescimento do município de origem.

2) O novo município deveria ter sido constituído a partir de um único município de origem,

Capão do Leão / município de origem: Pelotas
- situado na Zona Sul do Estado - Microrregião da Lagoa dos Patos;
- grupo **A** da classificação quanto ao PIB
- população em 1980: 12.595 hab.
- crescimento populacional entre 1980 e 1991: 50%

Teutônia / município de origem: Estrela
- situado na Microrregião Colonial do Baixo Taquari
- grupo **B** da classificação quanto ao PIB
- população em 1980: 12.185 hab.
- crescimento populacional de 1980 a 1991: 44%
- possui a característica de reunir três distritos emancipandos em uma cidade

Charqueadas / município de origem: São Jerônimo
- situado junto à Região Metropolitana de Porto Alegre - Microrregião do Vale do Jacuí
- grupo **C** da classificação quanto ao PIB
- população em 1980: 20.439 hab.
- crescimento populacional de 1980 a 1991: 20%

Para os fins deste artigo, não caberiam informações específicas quanto ao perfil sócio-econômico de cada um desses municípios. A título de ilustração, apresentam-se, a seguir, os gráficos que caracterizam a classificação adotada quanto à evolução do PIB municipal.

---

assim como o município-mãe não poderia ter contribuído à formação de mais de um município ao mesmo tempo, a fim de que se pudesse identificar, com maior precisão, o impacto ocorrido.

3) O município emancipado não poderia ter sofrido desmembramentos posteriores, pois as análises da evolução dos indicadores/aspectos estudados ficaria prejudicada nesses casos.

4) A escolha procuraria incidir em municípios localizados em diferentes regiões do Estado, com características de ocupação diversas.

5) O porte dos novos municípios escolhidos - em termos de população e base econômica - por ocasião da emancipação ,deveria ser semelhante entre si e, de preferência, não muito reduzido, tendo em vista questões de escala, disponibilidade de informações, relevância das futuras conclusões, etc.

6) Não tomar-se-iam para estudo casos facilmente identificados como extremamente peculiares a uma conjuntura específica.

7) A identificação da situação geográfica do novo município e da sua malha urbana deveriam refletir, preferencialmente, casos diferenciados do ponto de vista físico-territorial.

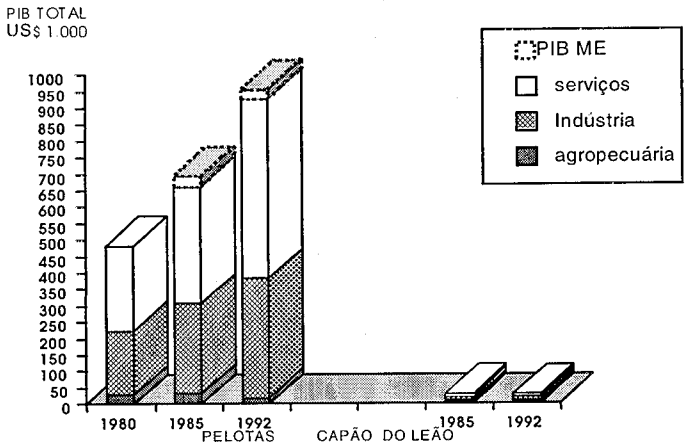


Figura 1 - Evolução do PIB em Pelotas e Capão do Leão

Fonte: FEE - PIB Municipal do RS -1994
Nota: ME= Município Emancipado

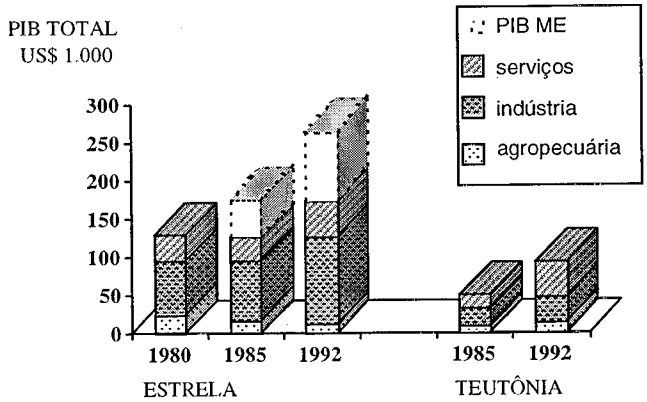


Figura 2. Evolução do PIB em Estrela e Teutônia

Fonte: FEE - PIB Municipal do RS – 1994

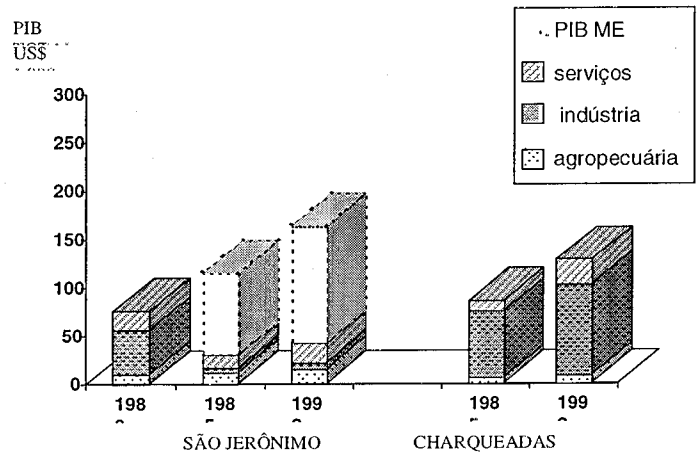


Figura 3 - Evolução do PIB em São Jerônimo e Charqueadas

Fonte: FEE - PIB Municipal do RS – 1994

Na segunda fase da investigação, para os casos selecionados, procedeu-se a um detalhamento da evolução do novo município, a partir do histórico de sua emancipação, das relações estabelecidas com o município de origem e suas transformações, em particular no que diz respeito aos aspectos de infra-estrutura, equipamentos, e serviços urbanos.

As fontes de consulta foram ampliadas e a busca de informações aprofundada, seja em termos de acesso a dados que, ainda que originários de fontes secundárias, só poderiam ser compiláveis para um número reduzido de casos, como, e principalmente, pela coleta direta junto àquelas localidades.

4.1 - Aferição das transformações ocorridas

A oferta de infra-estrutura, equipamentos e serviços urbanos à população dos municípios emancipados está diretamente ligada à satisfação das necessidades sociais dessas comunidades. Assim, pode-se afirmar que avaliar a variação dessa oferta significa, também, aferir o desenvolvimento de tais municípios.

Com efeito, se for observado o que o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD conceitua como desenvolvimento humano, ver-se-á que é o *"processo de ampliar a gama de opções das pessoas, oferecendo-lhes maiores oportunidades de educação, atenção médica,*

renda e emprego, e abrangendo o espectro total de opções humanas, desde um entorno físico em boas condições até liberdades econômicas e políticas"."[8]

A partir dessa conceituarão abrangente, o PNUD elaborou o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), apurado anualmente para os diferentes países do mundo. Esse índice combina, basicamente, indicadores correspondentes a saúde (esperança de vida), educação (alfabetismo adulto e escolaridade) e renda (PIB per capita). Tais indicadores, combinados e ajustados segundo fórmula própria, fornecem uma classificação de Índices de Desenvolvimento Humano para diferentes faixas de países.

A própria exposição técnica do método de composição do IDH deixa claro, porém, que outros indicadores, igualmente significativos, poderiam ser adotados em cada um dos três aspectos - é o caso explicitado, em termos de saúde, da possibilidade de substituição da esperança de vida ao nascer pela mortalidade infantil. Isto porque, conforme enfatizado por Becker, R. (1991), *"constituem-se os índices de mortalidade, ainda hoje, numa das formas mais seguras e abrangentes de se medir situação de saúde, mesmo que de forma indireta."*[9]

Nas três áreas apontadas - educação, saúde e renda -, os indicadores eleitos, dentro dos condicionantes impostos pelas fontes de informação disponíveis, em nível de desagregação de dados requisitado pela pesquisa, foram, respectivamente: alfabetismo adulto, mortalidade infantil e PIB municipal.

Mais do que os resultados específicos obtidos em cada caso, cabe destacar, aqui, a importância da seleção das fontes de informação e da compatibilização de datas de obtenção dos dados, adequando o tratamento dos mesmos à situação mais aproximada do que se considerava momento I – emancipação – e, momento II - atual da análise.

Apurada a evolução desses indicadores nos municípios selecionados e seus respectivos municípios de origem, procedeu-se à análise comparada da situação do sistema viário (traçado, extensão, pavimentação, iluminação pública), abastecimento de água (extensão da rede, localização, número de economias atendidas), equipamentos de saúde (tipo, localização, dimensão, esfera administrativa) e equipamentos de educação (tipo, localização, dimensão, esfera administrativa) nos novos municípios, verificando se as mudanças ocorridas correspondiam, de alguma forma, à variação dos indicadores sociais referidos.[10]

---

[8] PNUD,(1991), p. 18

[9] BECKER, R. (1991), p.13.

[10] Os procedimentos adotados para identificar e mensurar tais variações, bem como os resultados obtidos em cada caso, estão descritos e mapeados nos capítulos 4 e 5 da

De modo sumário, pode-se afirmar que as transformações ocorridas nos aspectos examinados são concretamente identificáveis nas novas cidades. Puderam ser obtidas pela dotação específica por parte do Estado ao novo Município - uma escola de 2º. Grau, o abastecimento de água pela CORSAN (Companhia Riograndense de Saneamento) - e pelos recursos advindos graças à emancipação: o FPM (Fundo de Participação dos Municípios), que, muitas vezes, constitui-se em principal fonte de receita municipal.

Nem sempre foram suficientes, contudo, para operar mudanças substanciais no cotidiano dos habitantes dessas comunidades.

Isso porque, por um lado, a melhora na oferta de rede de infra-estrutura, serviços e equipamentos urbanos precisa se fazer acompanhar de medidas complementares, sobretudo em se tratando de serviços como a saúde; por outro, a transformação efetiva dos indicadores de desenvolvimento social avaliados requer, via de regra, mudanças estruturais, não aferidas ao nível desses serviços.

Sob esse enfoque, compreende-se que, no aspecto educação, o indicador utilizado (alfabetismo adulto) tenha apresentado elevação nos três casos analisados: ao mesmo tempo que a rede de ensino é ampliada e as oportunidades de acesso à educação são facilitadas, os resultados de tais transformações refletem-se diretamente no índice de alfabetização dessas populações.

O mesmo não se verifica no aspecto saúde, em que se adota como indicador o coeficiente de mortalidade infantil. Esse indicador tem a capacidade de abraçar um amplo espectro de fatores que concorrem indiretamente para sua formação: espelha as condições de nutrição, higiene, saneamento, padrão sócio-econômico da população.

Os casos de Teutônia e Capão do Leão ilustram esse fato. No primeiro, o perfil da população, de bom padrão sócio-econômico, responde pela manutenção de um quadro favorável no quesito saúde, ainda que a gestão autônoma do Município não tenha realizado investimentos significativos na ampliação da rede de atendimento a tal serviço.

O mesmo não ocorre em Capão do Leão, onde, apesar das iniciativas em criar Postos de Saúde e Unidade Móvel, levando o atendimento médico mais próximo à população, o Município persiste em níveis de mortalidade infantil acima da média do Estado do Rio Grande do Sul. Isso evidencia que a rede física melhorada não se constitui em fator decisivo a se refletir no indicador de saúde, uma vez que a população, com baixa renda per capita, não teve seu padrão sócio-econômico elevado.

Dissertação de Mestrado (Scussel, 1996).

O caso de Charqueadas poderia se dizer exemplar de situações em que, ainda que não se tenham operado as citadas transformações estruturais, a ampliação da oferta de equipamentos de saúde se fez acompanhar de uma série de outras medidas - programas preventivos, acompanhamento comunitário, campanhas educativas, - que tiveram resultados positivos aparentes no coeficiente de mortalidade infantil.[11]

Também é relevante destacar o papel representado pela rede de ligações viárias com o sistema urbano regional e estadual. A situação do novo município em relação a esta é fator fundamental para permitir o escoamento da produção e o fluxo de pessoas para e a partir do município.

5. ALGUMAS CONCLUSÕES

Observadas as alterações ocorridas na oferta de infra-estrutura, equipamentos e serviços urbanos nos três casos de estudo, é possível afirmar que existe, efetivamente, uma variação positiva nessa oferta, nos núcleos urbanos transformados em cidades pela criação de novos municípios.

Ficou igualmente evidenciado que o grau e repercussão dessa variação está relacionado a um conjunto de fatores - econômicos, políticos, e mesmo culturais - que condicionam a ocorrência dessas mudanças.

Tais condicionantes explicam, também, o fato de que o aumento das oportunidades de atendimento das necessidades da população das novas cidades nem sempre produz repercussões sensíveis nos indicadores de desenvolvimento social dessas comunidades.

A emancipação em si não é determinante de progresso econômico. O que se observa é que aqueles distritos que já representavam um papel importante no quadro local e regional, constituindo parte significativa da economia do município a que pertenciam, tiveram condições de prosperar. O maior ou menor impacto da emancipação nos aspectos de qualificação do espaço urbano dos novos municípios revela-se diretamente proporcional ao seu desempenho econômico e capacidade de obtenção e gestão de recursos.

De qualquer modo, nos anos imediatamente posteriores à emancipação, a população tem algumas de suas reivindicações atendidas, sob a forma de novos equipamentos de consumo coletivo e algumas benfeitorias em termos de infra-estrutura urbana.

---

[11] É preciso ter em mente, contudo, as observações feitas no capítulo 4 da Dissertação (Scussel, 1996), a respeito das medidas de impacto capazes de reduzir os índices de mortalidade infantil, sem que, de fato, as condições gerais de vida da população tenham melhorado.

Quanto ao tipo de atividade econômica presente nos novos municípios, não se mostrou determinante, mas seu exame forneceu alguns indícios.

Os três casos analisados apresentavam predomínio do setor industrial por ocasião do desmembramento. Destes, após a emancipação, apenas Teutônia passou a depender mais do setor terciário na composição do PIB municipal. Este fato fica bastante aparente na transformação da cidade: a conurbação dos três distritos que constituíram o novo Município, a consolidação dos antigos centros núcleos urbanos (vilas), como centros comerciais e de serviços, deram nova feição à cidade, qualificando-a como espaço urbano diferenciado.

A dinâmica populacional dos municípios emancipados mostra-se, em geral, mais acentuada que a média do Estado[12]. Esse fato supõe não só o crescimento de demanda, mas da própria pressão pela obtenção de melhorias nas novas cidades. Mais uma vez, a capacidade de investimento desses municípios, resultante do nível de desenvolvimento da economia local, mostra-se decisiva para atender a tais pressões.

A relação do novo município com o município de origem fica claramente definida ao se observar o tipo de participação do(s) antigo(s) distrito(s) na formação do município-mãe - sobretudo na composição da renda municipal, mas também no que se refere à população, território, dotação de infra-estrutura e equipamentos de consumo coletivo.

O novo município que não representava parcela fundamental do município-mãe (situação de Capão do Leão/Pelotas) não cria obstáculos ao desenvolvimento futuro deste, com o seu desmembramento. Ao contrário, até desonera-o do atendimento à população emancipada. Esta continua, no entanto, a demandá-lo para a utilização de serviços especializados e oportunidades de emprego. Neste caso, o nível de desenvolvimento social do município-mãe não sofre alterações decorrentes da perda de parte do município.

Quando o novo município constituía parte significativa daquele que lhe deu origem, mas seu desmembramento não chega a comprometer o posterior desenvolvimento do mesmo (situação de Teutônia/Estrela) - uma vez que deixara preservada uma base econômica consistente, ainda que reduzida - observa-se que, inicialmente, o município de composição ressente-se da perda, mas consegue manter os níveis de desenvolvimento social de sua população e até elevá-los, como seria a tendência esperada para o conjunto, se não houvesse ocorrido o desmembramento. O novo município, por sua vez, é bastante independente em relação ao município-

[12] Capão do Leão, Teutônia e Charqueadas apresentaram crescimento demográfico, no período de 1980 a 1991, de 50%, 44% e 20%, respectivamente, enquanto o Estado aumentou sua população em 17,55% no mesmo intervalo censitário.

mãe, suprindo localmente as necessidades da sua população, que se serve dos equipamentos e serviços daquele em situações eventuais.

Os ganhos auferidos com a emancipação pelo novo município têm rebatimento negativo no nível de desenvolvimento social da população do município original, quando aquele se constituía em parte preponderante da economia deste (situação de Charqueadas/São Jerônimo). O impacto da emancipação, neste caso, desestrutura o município de origem, retirando-lhe a sustentação financeira para o cumprimento de suas funções, uma vez que a receita subtraída é proporcionalmente muito maior que a parcela de população que passa ao município emancipado. Mesmo que dotado de um centro urbano já consolidado, a preservação da infra-estrutura, serviços e equipamentos urbanos fica comprometida a longo prazo, desde que não se apresentem soluções de revigoração da economia local.

A questão crucial que permeia os processos emancipatórios - da luta pelo poder político e econômico, rebatimento local de embates semelhantes em outras esferas mais amplas da organização social - manifesta-se, com nuances próprias, em cada caso estudado, fornecendo a chave para o entendimento de situações que não teriam solução em outro nível de análise .[13] Não se pode perder de vista, pois, o processo mais amplo em que se inscrevem os movimentos emancipatórios.

Da visão das novas territorialidades que vêm se desenhando no mundo todo - ora aglutinando, ora dividindo territórios e grupos humanos - fruto da reorganização da atividade produtiva em todos os circuitos da economia mundial e do concomitante realinhamento de forças e de alianças de poder político e econômico, deve emergir a percepção do local, onde se efetivam os requisitos de consumo da população.

Há que supri-los, e o Estado não pode alegar a falta de recursos para atender a tantos municípios. Não importa o número deles, não importa se as pessoas estão vivendo em pequenas vilas, em grandes cidades ou na zona rural: os requerimentos básicos da população, em termos de saúde, educação, habitação, etc., precisam estar disponíveis - quando por mais não seja, pela própria necessidade de reprodução do sistema econômico.

Do ponto de vista da racionalidade na administração de recursos do Estado e da própria organização do território nacional, é preciso, sem dúvida, que se proceda ao controle do processo de criação de novos municípios, através de ritos democráticos e acessíveis às partes interessadas.

---

[13] Conferir os episódios relatados no cap.5 da Dissertação (Scussel, 1996): a emancipação de Charqueadas, sem opositores de São Jerônimo; a conciliação de forças na constituição do Município de Teutônia, as estradas obtidas junto aos governos Estadual e Federal; a estratégia de composição do Município de Capão do Leão.

Por outro lado, se um dos caminhos encontrados pelos grupos de poder para atender às citadas necessidades de reorganização do sistema vem sendo a multiplicação de municípios, esta tem sido colocada à população das comunidades emancipandas como uma chance concreta de resolução de suas aspirações mais imediatas - e o saldo tem se mostrado positivo a esse nível.

Não se espere, pois, que o advento dessas melhorias - novas escolas, postos de saúde mais próximos, ruas sem poeira, água encanada - possa ser desprezado por essas populações, sob o argumento de que se constituem em paliativos, e que aspectos estruturais nas relações que regem a sociedade da qual fazem parte seguem tão imutáveis e perversos quanto antes.

Ao invés de voltar as costas à possibilidade de conquistar o atendimento a tais aspirações, há que se buscar que, a partir destas, seja transposto, um dia, o limiar do conflito menor (da autonomia em relação ao município-mãe) para um novo patamar, em que essas populações não hesitassem em responder afirmativamente à pergunta: E então, melhorou?

BIBLIOGRAFIA

BREMAEKER, François E. J. de. *Os novos municípios brasileiros instalados entre 1980 e 1990.* Rio de Janeiro: IBAM, 1991.

BECKER, Roberto A. *Análise de Mortalidade - delineamentos básicos.* Brasília: Ministério da Saúde/ Fundação Nacional de Saúde, 1991.

CARRION, Otília B. Kroeff. Descentralização e democratização do poder local. In: PANIZZI, W.; ROVATTI, J. (org.). *Estudos Urbanos - Porto Alegre e seu Planejamento.* Porto Alegre: Ed. UFRGS/Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1993.

COING, Henri. Serviços urbanos: velho ou novo tema? *Espaço e Debates.* São Paulo: NERU, n.23, p.86-95, 1988.

DANIEL, Celso. Poder local no Brasil urbano. *Espaço e Debates.* São Paulo: NERU, n. 24, p. 26-39, 1988.

DAVIDOVICH, Fany. Poder local e município, algumas considerações. *Revista Geográfica.* México/D.F: Instituto Panamericano de Geografia y História, n. 115, enero-junio 1992.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - Assembléia Legislativa / Comissão de Assuntos Municipais. *Evolução municipal do Rio Grande do Sul - 1809-1992.* Porto Alegre: 1994, (mimeo).

FARIA, Vilmar E. O sistema urbano brasileiro: um resumo das características e tendências recentes. *Estudos CEBRAP.* São Paulo: n.18, p. 91-115, 1978.

FEE. Fundação de Economia e Estatística Siegfried E. Heuser. *Aspectos sócio-econômicos dos municípios do RS - 1984/85.* Porto Alegre: 1986.

HESSEL, José R. *Criação de Municípios no RS.* Rio Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1976, Dissertação (Mestrado, mimeo).

IBGE. *Indicadores Sociais - uma análise da década de 1980.* Rio de Janeiro: 1995.
KLERING, Luís Roque. *Emancipações políticas do Rio Grande do Sul na década de 80: razões, histórico e diretrizes.* Porto Alegre: Assembléia Legislativa Rio Grande do Sul, 1992.
MELLO, Diogo Lordello de. A multiplicação dos municípios no Brasil. *Revista de Administração Municipal.* Rio de Janeiro: IBAM, v. 39,n. 203,p. 23-28, abr/jun 1992.
MELO, Marcus C. *Municipalismo, modernização e "nation-building" no Brasil.* Recife: UFPE, 1993.(mimeo).
MESQUITA, Zilá. Emancipações no RS: alguns elementos para reflexão. *Indicadores Econômicos.* Porto Alegre: FEE, 20(3), p. 169-184, 1992.
MOURA, Rosa e ULTRAMARI, Clóvis. Alterações espaciais e territorialidades. In: *Metrópole - Grande Curitiba: teoria e prática.* Curitiba: IPARDES, 1994.
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Desarrollo humano: Informe 1992.* Bogotá: 1992.
SCUSSEL, Maria Conceição Barletta. *Emancipações no Rio Grande do Sul: O processo. de criação de novos municípios e seu impacto em aspectos de qualificação do espaço urbano.* Porto Alegre: PROPUR / UFRGS, 1996. Dissertação (Mestrado, mimeo).
SINGER, Paul. *Desenvolvimento econômico e evolução urbana,* São Paulo: Companhia Ed. Nacional, 1974.
VIVIESCAS, Fernando. Identidade municipal e cultura urbana. *Espaço e Debates.* São Paulo: NERU, n. 24, p. 55-66, 1988.