

Boletim Gaúcho de Geografia

<http://seer.ufrgs.br/bgg>

NOVOS MUNICÍPIOS NA FRONTEIRA - DINAMIZAÇÃO DA CAMPANHA GAÚCHA?

Adriana Gelpi

Boletim Gaúcho de Geografia, 23: 53 - 70, março, 1998.

Versão online disponível em:

<http://seer.ufrgs.br/bgg/article/view/38381>

Publicado por

Associação dos Geógrafos Brasileiros



Portal de Periódicos
UFRGS

UNIVERSIDADE FEDERAL
DO RIO GRANDE DO SUL

Informações Adicionais

Email: portoalegre@agb.org.br

Políticas: <http://seer.ufrgs.br/bgg/about/editorialPolicies#openAccessPolicy>

Submissão: <http://seer.ufrgs.br/bgg/about/submissions#onlineSubmissions>

Diretrizes: <http://seer.ufrgs.br/bgg/about/submissions#authorGuidelines>

Data de publicação - março, 1998

Associação Brasileira de Geógrafos, Seção Porto Alegre, Porto Alegre, RS, Brasil

NOVOS MUNICÍPIOS NA FRONTEIRA – DINAMIZAÇÃO DA CAMPANHA GAÚCHA?

*Adriana Gelpi **

1. INTRODUÇÃO E OBJETIVOS DO TRABALHO

O trabalho aborda a questão municipal e a dinamização da Campanha Gaúcha em face à criação de novos municípios no sul do Rio Grande do Sul, onde predominam, secularmente, a grande propriedade, a pecuária de corte, a indústria da lã e, mais recentemente, as lavouras de arroz. O objetivo do estudo é investigar e relacionar os problemas e potencialidades das novas unidades políticas recentemente criadas nesta área, suas expectativas em relação à região, ao Estado e ao Mercosul, o novo contexto geopolítico no sul do país.

Esta questão é procedente, pois, conforme SCHÄFFER (1993), em função do MERCOSUL, a região fronteira deixa de ser marco de separação, limite ou “fim” do país para adquirir contornos de área de aproximação e permeabilidade, fato que os discursos e políticas públicas oficiais reforçam, considerando-se a metade sul do Rio Grande do Sul, assunto relevante na atual gestão administrativa. Os discursos públicos abordam a estratégia da implantação de infra-estrutura para equipar este espaço em transformação, contemplando a área com melhorias estruturais como a conclusão de obras rodoviárias, construção de pontes, dotação de energia elétrica e fomentando também a pesquisa e o diagnóstico para promover o desenvolvimento regional.

Na expectativa da reformulação do papel da região, este trabalho busca registrar o impulso e esforço inicial de dois novos municípios na estruturação de seus próprios desenvolvimentos, acreditando que os aspectos ora abordados possam balizar novos estudos e pesquisas sobre a Campanha Gaúcha, aspectos importantes em função do desconhecimento sobre a fronteira, visto que o modelo desenvolvimentista do país sempre o voltou às exportações e, conseqüentemente, para o Atlântico.

2. A CAMPANHA GAÚCHA

Esta região, sustentada pela criação de gado, caracterizou-se pela concentração da propriedade e da renda, sendo o ciclo do charque responsável pela

consolidação, ao longo da divisa com o Uruguai, de uma rede urbana evoluída dos antigos acampamentos militares, hoje com funções comerciais e administrativas, como Bagé, Sant'Ana do Livramento, Dom Pedrito, Uruguaiana e Quaraí.

No final do século XIX, a prosperidade do sul contrastava com o norte atrasado do Rio Grande, onde Porto Alegre, a capital da província por questões estratégicas, não tinha a relevância de uma cidade como Pelotas. Mas de acordo com ALONSO e BANDEIRA (1990), em meados do século começou a configurar-se a estagnação e o declínio da pecuária sulista, cujas charqueadas escravistas demonstravam dificuldades para enfrentar a concorrência dos saladeros platinos. Delineava-se a futura configuração espacial da economia gaúcha: um norte mais dinâmico e economicamente mais diversificado do que um sul de crescimento lento e de estrutura produtiva especializada.

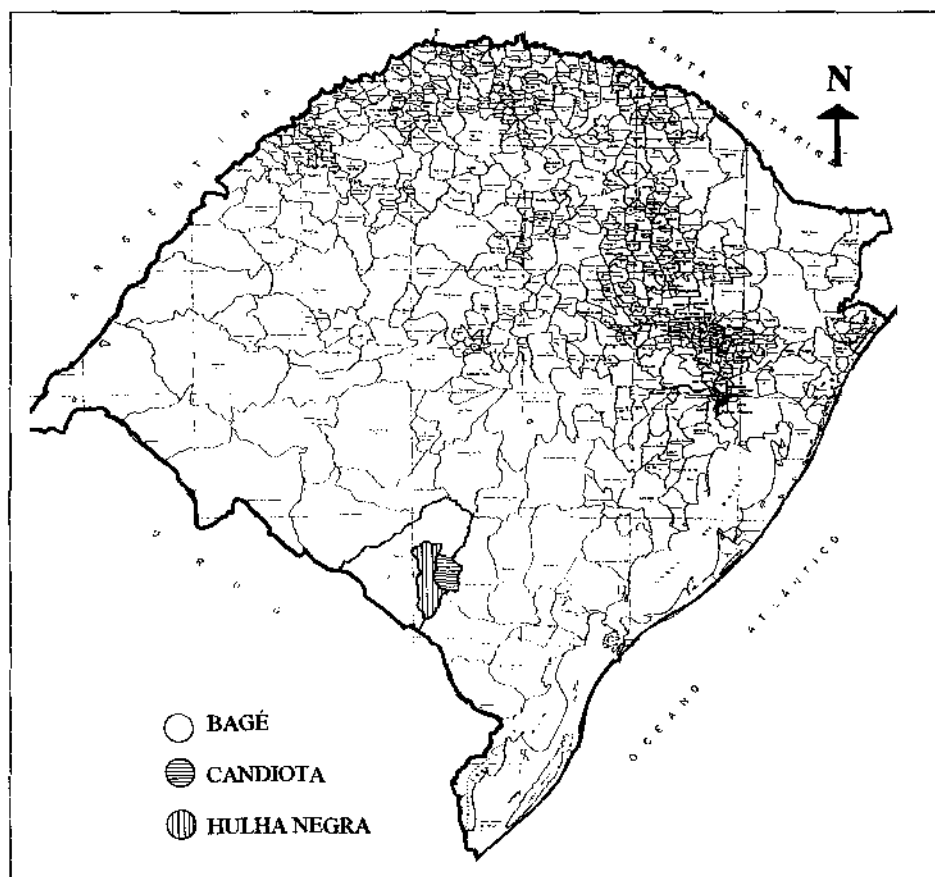
A área compreendida pela Região Metropolitana de Porto Alegre e seu transbordamento em direção a Caxias do Sul, industrializada e captadora da mão-de-obra, recebeu investimentos em energia, comunicação e transporte enquanto a Campanha Gaúcha perdia importância na indústria rio-grandense. Tendo gerado cerca de 10% do produto industrial gaúcho no final dos anos 30, a partir de então declinou até alcançar pouco mais de 3% no início dos anos 80. A agropecuária apresentou o pior desempenho nos anos 80, caindo de 26,4% no início da década para 20% em 1988, sendo Bagé, pólo regional eminentemente agropastoril, o epicentro desta região mais deprimida.

Hoje, a estagnação sulista decorrente da crise produtiva do setor primário contrasta com os investimentos em infra-estrutura nas áreas industrializadas do Nordeste do Estado, acentuando o crescimento geograficamente concentrado, chamando a atenção para o agravamento de tensões causadas por um padrão de crescimento econômico espacialmente desigual, reforçando o fato de que áreas dotadas com infra-estrutura atraem mais investimentos e aumentando as diferenças econômicas e estruturais entre "centro" (Região Metropolitana de Porto Alegre) e "periferia" (Campanha).

Os movimentos de emancipação encabeçados por lideranças regionais surgiram, então, como uma alternativa para superar as dificuldades locais e a desatenção recebida de suas sedes. Se todos não lograram o objetivo final, deixaram em seu rastro novos municípios, tanto no norte quanto no sul do estado, como uma resposta à crise ou como tentativa de conversão da realidade de abandono e dificuldades locais. Este fato confronta-se com a tradicional divisão política da Campanha, resultante do processo de ocupação extensivo da terra, que apresenta pequeno número de municípios com grande extensão territorial. Este sistema contrapõe-se ao do norte do estado, onde a mão-de-obra descendente dos imigrantes alemães e italianos investiu na diversificação de culturas em pequenas e médias propriedades, resultando deste processo uma significativa fragmentação territorial representada politicamente.

A criação dos municípios de Candiota e Hulha Negra, emancipados respectivamente de Pinheiro Machado e Bagé, em 1992 e 1993, e recentemente a do município de Aceguá, compreendido pelos distritos de Aceguá e Colônia Nova, também emancipado de Bagé, permite avaliar alguns aspectos das questões levantadas anteriormente e que podem ser acompanhadas no mapa nº1.

MAPA Nº 1 - LOCALIZAÇÃO DOS NOVOS MUNICÍPIOS DE CANDIOTA E HULHA NEGRA



3. A REGIÃO EMANCIPANDA NA CAMPANHA

De acordo com o mapa nº 1, podemos constatar as diferenças no processo político de ocupação do território entre o norte e o sul do Rio Grande do Sul, onde em menos de 10 anos 193 novos municípios foram criados. Ao norte houve adensamento municipal, com uma grande quantidade de pequenos municípios, ao sul, poucos municípios com grande extensão territorial.

Em relação a estas emancipações, salienta-se o fato de apenas cinco terem acontecido na Metade Sul do Estado, sendo três delas junto a Bagé. Estes novos municípios e o perfil da região emancipanda acrescentam alguns dados ao desenvolvimento do trabalho, pois, em consideração à questão emancipatória, podemos abordar sua especificidade locacional na Campanha e proximidade à cidade de Bagé, vinculando o processo de formação destes municípios ao cruzamento de determinados fatores:

A) aspirações comunitárias x realidade local: os diagnósticos realizados pela disciplina de Introdução ao Urbanismo do CAU/URCAMP, no período de 1993 a 1996, nos municípios de Hulha Negra e Candiota, assim como nas localidades de Pedras Altas, Aceguá e Colônia Nova, permitiram constatar um nível de satisfação contrastante entre os municípios já emancipados de Candiota e Hulha Negra e as demais localidades, postulantes naquela época às suas próprias emancipações.

Enquanto os novos municípios *programavam prioridades de investimentos* em educação, transporte e desenvolvimento, as demais localidades, distantes das sedes municipais, reivindicavam estrutura básica mínima em suas áreas periféricas, como pavimentação, transporte e melhorias nos acessos vicinais, investimentos que respaldassem suas comunidades e que permitissem o escoamento da produção agrícola.

Em relação a Bagé, os diagnósticos revelaram a insatisfação dos distritos com a sede urbana. Atribuíam à vasta extensão territorial do município a incapacidade gerencial e administrativa do poder local, o que resultava no abandono das comunidades periféricas, que contribuía significativamente com a arrecadação tributária, como o caso de Colônia Nova e Aceguá, e não recebiam retorno em investimentos que os beneficiassem (CAU/URCAMP 1994/95).

Em função disto, um dos argumentos alegados para as emancipações estava justamente na gestão urbana em detrimento da atenção à área rural, expressos na falta de investimentos no campo e infra-estrutura periférica, como a viabilização das escolas rurais, atendimento básico às comunidades agrárias (justamente a vocação municipal) e aos assentamentos de colonos nas questões de saúde pública, transporte e comunicação, que a própria iniciativa privada local procurava atender com limitações.

B) industrialização x núcleos urbanos e eleitorado mínimo: ao processo de abandono das periferias do município pela administração de Bagé pode-se somar, como fator importante ao fenômeno emancipatório na Campanha, as minas de carvão de Candiota.

A indústria da exploração do carvão para a produção de energia termoelétrica na região, com a conseqüente atração de mão-de-obra, foi um elemento decisivo para o adensamento populacional e à formação de pequenos núcleos na região de Candiota, antigo distrito de Bagé e fomentador dos movimentos emanci-

patórios. A exploração e o processamento do carvão contribuíram para diferenciar esta microrregião dentro da Campanha Gaúcha e a participar significativamente para o processo de emancipação municipal.

Na análise destes dados verificamos o contraste daquela histórica vocação da região, caracterizada pelo cultivo extensivo do solo, que sempre ocupou pouca mão-de-obra, com o perfil populoso de uma região mineira e em industrialização. DAL-MOLIN (1994) ilustra a primeira situação ao referir-se às necessidades de uma estância com 10 mil cabeças de gado, que precisa de apenas um capataz e dez peões para manejá-la, justificando-se com tal prática a pouca contribuição desta atividade econômica no processo de formação de núcleos urbanos na região, esparsos e desarticulados entre si. Fora das sedes urbanas, os núcleos de povoamento são poucos, abrigam uma população reduzida e, principalmente um eleitorado mínimo, servindo sua escassez como fator negativo na formação de uma rede urbana mais densa no sul do Rio Grande do Sul.

O fato da região de Candiota explorar industrialmente o carvão no processo de produção de energia e de seu desdobramento, como a utilização dos resíduos na fabricação do cimento, inegavelmente favoreceu o surgimento de vários núcleos populacionais formados por trabalhadores envolvidos na produção de energia e no apoio a estes processos, possibilitando as condições mínimas de infra-estrutura urbana e o eleitorado necessário para as emancipações dentro de um contexto sócio-econômico e espacial diferenciado na Campanha Gaúcha.

C) crise, mobilização x poder local: a insatisfação das comunidades com o poder e a administração local, favorecida pelo eleitorado, levou à mobilização política, coroada em suas reivindicações pelo providencial descaso da sede municipal. A apatia, a falta de articulação e a ausência de lideranças expressivas no município-mãe que pudessem administrar as reivindicações populares também contribuíram para a criação dos novos municípios e para a perda de arrecadação municipal na sede de Bagé.

Por outro lado, as dificuldades e a inconformidade local devem ser analisadas dentro de um contexto mais amplo. Conforme CONCEIÇÃO (1990), a manifestação da crise em nível econômico não deve ser entendida unicamente como um fenômeno regional, devendo estar presente, em qualquer análise, sua inserção na economia nacional. Não é possível analisar as dificuldades do município como o desemprego e o baixo desempenho agroindustrial em nível regional sem considerar as variáveis macroeconômicas em nível nacional ou internacional em função de uma economia globalizante.

Isto pode significar que, passado o momento de transição de distrito para município, quando os investimentos básicos e possíveis já estiveram realizados, os novos municípios possam vir a deparar-se com as mesmas dificuldades encontradas por suas sedes, antes da emancipação.

D) desenvolvimento x arrecadação municipal: esta insatisfação dos núcleos em relação a suas sedes é significativa, mas não se pode ignorar, conforme já colocado, que a Campanha como um todo, apresentou fraco desempenho nos anos 80, principalmente a região compreendida por Alegrete, Bagé, Cacequi, Dom Pedrito, Quaraí, Rosário do Sul, Sant'Ana do Livramento, São Gabriel e Uruguaiana. Nestes municípios, os problemas enfrentados pela bovinocultura foram os mesmos de décadas anteriores: dificuldade dos produtores em manter os níveis de rentabilidade suficientes para competir com outras atividades pelo uso das terras de melhor qualidade e para competir em termos de custos com a mesma atividade desenvolvida em outras áreas do país.

Em função disto, é atraente para o novo município emancipado em momento de crise a arrecadação tributária trazida diretamente para a localidade. Os fundos de participação, SUS e ICMS, podem ser importantes aspectos motivadores das emancipações, pois áreas antes absolutamente destituídas passam a gerenciar e a administrar seus próprios recursos, investindo diretamente no local e empregando mão-de-obra na estruturação municipal e fundiária, assim como na formação do executivo e do legislativo municipal e da rede escolar.

Candiota e Hulha Negra, além de se enquadrarem dentro dos requisitos necessários à constituição de municípios, isto é, formarem núcleos distantes da sede urbana de Bagé, não quebrando a unidade histórico-cultural do ambiente urbano do município-mãe e contarem com história e tradições locais, escolas e eleitorado mínimo, apoiaram-se na crise econômica da Campanha para motivar e respaldar suas emancipações, crise que abalou as gestões administrativas dos municípios-sedes tanto no setor social quanto financeiro, aparentemente desmotivando os mesmos de efetivas reações contrárias aos movimentos emancipatórios de suas periferias.

4. BAGÉ, CANDIOTA E HULHA NEGRA, UM PERFIL DOS MUNICÍPIOS

Em relação aos novos municípios, devido às suas peculiaridades locais, não é possível analisá-los em conjunto, pois cada unidade apresenta características específicas, tais como Candiota ser um núcleo mineiro, abrigar um complexo termoelétrico e contar com cinco núcleos populacionais, ou Hulha Negra ter na sede do município pouco mais de 3500 habitantes.

Independente do perfil municipal, ambos têm como denominador comum o fato de localizarem-se numa região em transformação e teoricamente em desenvolvimento, quando o discurso político destina aportes financeiros para respaldar investimentos locais em infra-estrutura, produção e pesquisa, objetivando uma melhoria no desempenho econômico e social da Campanha, subsidiando física e economicamente os caminhos do Mercosul.

Esta política de implementação de investimentos, que também está à disposição dos novos municípios em estruturação, diferencia Hulha Negra e Candiota, no

tempo e na história, dos demais municípios do sul, freqüentemente penalizados pelas políticas nacionais centralizadoras, fato que ajudou a fomentar, no mínimo, duas revoluções, e a privilegiar o Sudeste do País.

Considerando-se que, ao emancipar-se, o município passa a usufruir de receita própria, advinda dos tributos municipais gerados em seu território e da participação proporcional à área emancipada, dos produtos da arrecadação de impostos federais e estaduais, como o Fundo de Participação dos Municípios, o SUS e os ICMS, presume-se que Candiota e Hulha Negra, além dos recursos oriundos de suas próprias emancipações, contem com fatores exógenos favoráveis ao seu desenvolvimento, tanto econômico quanto social e culturalmente.

4.1. O município sede

Fundada em 1811, Bagé teve importância em todos os movimentos de fronteira, na Guerra dos Farrapos e na revolução de 1893, sendo que em seus campos travaram-se batalhas históricas como a Batalha do Seival. De acordo com SCHÄFFER (1993), sua localização fronteiriça se deve, assim como a de outras cidades, ao desejo português de expansão política em direção às terras espanholas, considerando-se a cidade um “avanço territorial”. Surgiu, então, no contexto das lutas e da demarcação dos limites, como resultado de acampamento militar, salientando-se em função deste a construção do Forte de Santa Tecla.

Caracterizada como pólo regional, primeiro defendeu e depois administrou a economia: abasteceu e gerenciou os campos, estâncias, haras e lavouras de arroz do entorno, exercendo o típico papel das cidades da Campanha, concentradoras dos serviços e do comércio, reunindo quase a totalidade da população municipal, sendo que as distâncias entre estes centros urbanos da região explicam a presença de equipamentos significativos como hotéis, lojas, armazéns e principalmente dos quartéis. Estes adquirem importância no movimento de 64 quando a segurança e soberania nacional assumem maior relevo, recebendo a cidade interventores para sua administração e facilidades, como investimentos na infra-estrutura, viabilizados por uma aproximação política com o poder central, através de recursos para pavimentação de estradas, comunicações e loteamentos populares. Por outro lado, no sentido inverso, passa a receber fornecimento de mercadorias produzidas no centro do país, desestruturando a produção local, desmobilizada pela concorrência de produtores maiores e mais dinâmicos.

Além da agropecuária, Bagé se particulariza por abrigar vários haras, alguns de renome internacional. Sua sede urbana conta com um movimentado comércio varejista, um setor administrativo e bancário que gerencia toda a região, independente inclusive de contornos administrativos, além de sediar a Universidade da Região da Campanha, pólo de ensino superior com ampla abrangência.

Com a emancipação de Candiota e Hulha Negra, Bagé perdeu cerca de 40% de sua área e 25% de sua população, assim como os tributos correspondentes, pois, de acordo com a lei nº 9089, o município originário transferirá aos novos municípios

os equipamentos, veículos e máquinas integrantes do seu parque viário proporcionalmente ao número de eleitores e à extensão das rodovias municipais existentes na área desmembrada, além de perder na arrecadação de impostos municipais SUS e ICMS.

Bagé teve seu auge na década de 70, quando favorecida em investimentos pelos governos militares, dinamizou e desenvolveu sua sede, assim como os campos do entorno com os incentivos rurais implementados na época. Após a perda do “status” com a queda dos militares e a nova política de implementação agrícola, quando os incentivos financeiros às lidas do campo perderam subsídios, o município ressentiu-se em adaptar-se à realidade, refletindo a falta de investimentos na região, perda de territórios e de arrecadação, assim como a falta de projetos significativos que busquem a reconversão, ainda que sedie um pólo regional de ensino superior com cursos de agronomia, veterinária, economia e informática.

4.2. O município de Candiota

Candiota emancipou-se em março de 1992 com uma área total de 580.000 km² e uma população de aproximadamente 10.000 habitantes, originários em quase sua totalidade de Bagé. Além da agropecuária, do cultivo de arroz, milho e de olerícolas, a região destaca-se na Campanha por basear sua economia na extração do carvão mineral, o qual alimenta a usina termoeletrica de Candiota. As reservas carboníferas de Candiota representam 35% das reservas nacionais de carvão mineral.

Em função da mineração e do processo de produção de energia, o município de Candiota apresenta a singularidade de ser formado por vários núcleos, sendo os principais, de acordo com DAL-MOLIN (1994): *Dario Lassance* – criado a partir da necessidade da Companhia Riograndense de Mineração em alojar os funcionários da Mina de Candiota, a *Vila Residencial* (CEEE), que abriga os funcionários da Usina termoeletrica Candiota I, hoje desativada, e usina termoeletrica Presidente Médici fase A, *Vila Operária*, construída pela CEEE para alojar os trabalhadores da fase B da usina termoeletrica Presidente Médici; *Seival*, o povoado mais antigo do município e grande produtor de sementes; o loteamento *João Emílio*, o mais recente núcleo habitacional, localizado no km 03 do ramal da rodovia que liga a Vila Operária à Vila Residencial; e o loteamento *São Simão* (CAU-URCAMP, 1993), no cruzamento da BR 153 com o ramal que vai à usina termoeletrica, evoluído do comércio gerado pelo entroncamento rodoviário e o tráfego local.

Candiota nasceu com significativa infra-estrutura implantada em função do complexo da usina termoeletrica, como o ramal pavimentado da rodovia 153 que vai à usina estruturando parte do município e permitindo acesso a quase todos os núcleos, e como os núcleos habitacionais da CEEE com saneamento e equipamentos urbanos e de lazer de primeira qualidade, o parque industrial com-

posto pelas minas de carvão em exploração, indústria de cimento. Como extensão destas atividades extrativas e econômicas, tem uma população com um nível de instrução mais elevado (técnico) para os padrões da Campanha. Mas, em função disto, Candiota também atraiu população extremamente carente para seus núcleos, como em São Simão e João Emílio; mão-de-obra despreparada à procura de trabalho neste município industrial, assentada informalmente junto ao ramal da BR 153.

De acordo com o CAU/URCAMP (1993), ao emancipar-se, Candiota investiu na infra-estrutura local, na estruturação de acessos vicinais, pontes e no transporte municipal, o que permitiu a comunicação entre os núcleos, as comunidades e a população, fato antes inexistente, sendo o vínculo destas comunidades direcionados a Bagé e Pinheiro Machado. Também foi dada atenção ao saneamento básico nos núcleos habitacionais mais carentes, que sequer contavam com o abastecimento de água potável; à promoção das comunidades através do nativismo, buscando através desta estratégia a formação de uma identidade municipal e comunitária que estava fragmentada nos vários núcleos. O transporte coletivo foi organizado e é administrado pela própria prefeitura, viabilizando uma passagem mais acessível, facilitando o transporte escolar do interior do município para os núcleos, medida adotada para fixar o homem no campo e permitir a continuidade dos estudos para os mais jovens nas escolas da sede.

O município, considerado o "Pólo Estadual de Produção de Sementes Oleícolas", (sementes de cenoura, coentro, cebola, rúcula, rabanete, alho e flores), investiu também nesta produção, realizada em pequenas e médias propriedades com base em Seival, conseguindo através da ação planejada com a Secretaria de Agropecuária e o escritório local da EMATER diminuir de 70% para 30% a importação nacional destas sementes.

No mapa nº1 estão localizados os municípios de Bagé, Candiota e Hulha Negra. No mapa nº2, os novos municípios e núcleos mais significativos, assim como a usina termoeletrica de Candiota.

4.3. O município de Hulha Negra

Hulha Negra emancipou-se em março de 1993 com área de 1.181,36 km², desmembrada de Bagé, e população de 7.351 habitantes. Sua economia é baseada na pecuária extensiva, no cultivo de sementes, no florestamento e nas atividades frigoríficas junto ao núcleo urbano.

De acordo com o CAU/URCAMP (1994), a sede do município formou-se na única vila existente, sendo que 70% da sua população não concluiu o primeiro grau. A renda média familiar é de dois salários mínimos e a população é composta por moradores antigos.

Após a emancipação, a administração municipal deu ênfase à caracterização urbana, com a construção da prefeitura, câmara dos vereadores, "shopping",

5. OS NOVOS MUNICÍPIOS E O MERCOSUL

O Mercado Comum do Sul (Mercosul), tratado que integra economicamente quatro países do Cone Sul da América Latina, Argentina, Paraguai, Brasil e Uruguai pretende, de acordo com OLIVEIRA (1994), a formulação de políticas que trarão um novo perfil para a região fronteira do estado do Rio Grande do Sul, que provavelmente sofrerá mudanças de ordem social, econômica e cultural, visualizando-se a possibilidade de que estas áreas, caracterizadas como limites geopolíticos, assumam, então, o perfil de centros regionais.

PÉBAYLE (1994), questiona o sucesso que poderão ter as regiões de fronteira com certa lógica e organização espacial estruturada, considerando-se que suas economias e forma de povoamento são, em geral, dominadas por decisões e acontecimentos externos. Nesta nova política regional que pressupõe poder de decisão e execução, que papel terão os municípios desta área na escolha dos espaços a desenvolver, na fixação dos recursos financeiros a outorgar e na coordenação das políticas nacionais e regionais? O autor estabelece um paralelo com o Mercado Comum Europeu, comentando que, em trinta anos, aquele mercado não cobriu a enorme lacuna que separa as regiões desenvolvidas dos espaços em atraso. Neste contexto, ele coloca que os eixos privilegiados de desenvolvimento do Mercosul serão os espaços que constituem hoje o que chama de “crescente em desenvolvimento” de São Paulo a Montevideu, Buenos Aires e Santa Fé, sendo as regiões distantes deste eixo, como o caso da região da Campanha com vocação essencialmente agrícola, as que parecem mais propensas a serem prejudicadas pelo novo contexto.

Questões como os efeitos decorrentes da integração regional em função da competição pelo mercado, racionalização de custos de produção, dos serviços urbanos, dinamização econômica dos espaços fronteiriços e melhoria das vias de comunicação, reforçam a opinião de lideranças locais (1996), quando colocam que, a curto e médio prazo, o Mercosul vai penalizar a economia e o sistema produtivo da Campanha, conseqüentemente de Hulha Negra e Candiota, que não têm estrutura, projetos, “agilidade empresarial” e capital para competir com os grandes produtores e empresários do “crescente em desenvolvimento” abordado por Pébayle.

Neste contexto, para contornar o fatalismo das probabilidades de Pébayle, os novos municípios em estruturação devem, além do gerenciamento das suas questões internas, buscar parcerias interessadas, que possam investir e usufruir das melhorias estruturais por eles já implantadas e também participar dos incentivos dados aos programas para a metade sul, buscando não permanecer à margem do processo de modernização e de novas possibilidades de investimentos.

Por outro lado, a elaboração de projetos de desenvolvimento, de participação conjunta e de parceria com capitais externos à Campanha, e de formulação de alternativas de produção esbarram em aspectos culturais quando percebe-se,

pela falta de propostas concretas, a dificuldade da população e das lideranças locais em conceber alguma atividade produtiva diferente da criação de gado e do cultivo do arroz, ou mesmo, da otimização destas culturas. Nem o Programa de Fomento e Reconversão Produtiva da Metade Sul (RECONVERSUL – 1996), que traz uma linha de crédito especial para os municípios gaúchos, motivou a Campanha, pois de acordo com diretores do Banco do Estado do Rio Grande do Sul, (CORREIO DO POVO, 1996), a Metade Sul demonstra timidez na tomada de recursos, sendo que até o final do ano de 1996, dos 107 projetos apresentados num valor de R\$ 14 milhões, nenhum estava sediado em Bagé.

6. A QUESTÃO CULTURAL E O DESENVOLVIMENTO DA CAMPANHA GAÚCHA

Apesar dos campos, da terra fértil, da oferta de mão-de-obra, os produtos hortifrutigranjeiros consumidos em Bagé são trazidos da CEASA de Porto Alegre e até de São Paulo. Conforme relatório da EMATER (1996), na produção de olerícolas, em Seival, as matrizes como os frutos de abóbora, melão e melancia são jogados fora *em toneladas*. Situações como esta retomam a questão cultural ora abordada, fator importante para o desenvolvimento dos municípios da campanha gaúcha, situação comprovada pela oferta de financiamentos e disponibilidade de mão-de-obra, mas carente de empreendimentos, inclusive pelas instituições oficiais de pesquisa, fomento e ensino.

PÉBAYLE (1994), reforça a colocação da problemática cultural quando aborda a dificuldade de crescimento de regiões como a Campanha, observando que

(...) um certo número de obstáculos ao desenvolvimento ameaça prejudicar a arrancada inicial do MERCOSUL e, mais particularmente, de suas regiões fronteiriças. Alguns, para ele, são de ordem etológica e estão ligados ao que alguns economistas chamam de 'cultura da renda' do estancieiro, fenômeno que engendra comportamentos pioneiros e mineiros, naturalmente opostos à lógica produtivista dos economistas de hoje.

Este perfil de comportamento do produtor da Campanha, traduzido no baixo nível de projetos e investimentos, no desperdício, no estancamento de incorporação de novas tecnologias em grande parte das atividades produtivas e na relutância em estabelecer parcerias com instituições de pesquisa para a otimização de seus empreendimentos, colaborou para aumentar o distanciamento cultural e tecnológico da região em relação ao nordeste do estado e ao sudeste do país, reduzindo sua produtividade e possibilidade de desenvolvimento.

No Seminário de Qualidade e Competitividade no Setor de Laticínios da FIERGS (1995), foi citado o imobilismo do setor, sendo apontada a necessidade de modernizar os métodos de trabalho que não acompanham o acelerado desenvolvimento industrial. WILKINSON (1995), aborda o funcionamento informal

e a predominância de uma oferta não especializada de leite, a falta de incentivos à aplicação de tecnologias, assim como planos para o desenvolvimento de uma agricultura e pecuária familiar, devendo os agricultores buscar novas capacidades mercadológicas e gerenciais.

JACQUES (1995), responsável pelo Comitê de Agroindústria da FUNDA-TEC, atribui à Campanha *"quadros sociais semelhantes aos do Nordeste"*. Ele coloca que a Região Sul é considerada uma área rica, mas produz apenas cerca de 60 quilos de bovino de corte por hectare ao ano, enquanto existem tecnologias no Estado que possibilitam índices acima de 500 quilos/hectare ao ano. Alguns problemas apontados pelo Comitê de Agroindústria vão ao encontro de aspectos já abordados neste trabalho, como a resistência de alguns produtores na absorção de novas tecnologias, a falta de recursos para obtê-las, o desconhecimento de técnicas modernas, falta de mão-de-obra especializada e uma política agrícola adequada.

Para contornar este problema, de acordo com CAMPOS (1996), é importante o estabelecimento de metas de treinamento para o trabalhador rural objetivando a transferência de novas idéias para o homem do campo, pois é através do gerenciamento que se agregam valores aos produtos. O desperdício por falta de gerenciamento adequado acarreta perdas significativas sendo que, num processo de treinamento em qualidade, o produtor pode obter um ganho de 30% em produtividade. Excesso de estoques, equipamentos mal regulados, sementes ou adubos de má qualidade, falta de higiene e cuidados sanitários são alguns problemas que devem ser resolvidos através da racionalização no uso dos solos, dos insumos e dos fertilizantes, objetivando aumentar a produtividade.

7. CONCLUSÃO: NOVOS MUNICÍPIOS DINAMIZAM UMA REGIÃO?

Em relação ao questionamento que norteou o trabalho proposto, embasado nas entrevistas com as lideranças locais, nos diagnósticos realizados nas localidades e com a população alvo de Candiota, Hulha Negra (CAU-URCAMP, 1993 e 1994), Colônia Nova e Aceguá (CAU-URCAMP, 1994 E 1995), pode-se afirmar que esta questão não deve ser avaliada genericamente, pois cada município responderá por um perfil e um desempenho distintos, mesmo fazendo parte de uma região com muitas características e denominadores comuns como é o caso da Campanha.

A criação de um município não é necessariamente a solução e nem uma condição indispensável para promover a qualidade de vida local. Isto poderia acontecer em qualquer distrito carente, desde que houvesse um comprometimento municipal, haja vista que muitos problemas apresentados pelas comunidades transcendem à realidade regional e fazem parte de um contexto maior, em nível nacional, como foi antes colocado, ou seja, mesmo emancipados os municípios não estariam necessariamente isentos dos problemas que os levaram a buscar

identidade própria. Devemos considerar que o processo emancipatório é um processo finito. Os municípios devem ter uma determinada dimensão para que sua produtividade e arrecadação permitam sua viabilidade política e sustentabilidade econômica.

Por outro lado, o processo emancipatório é uma possibilidade bastante atraente, pois o novo município surge sem dívidas – estas ficam no município-mãe que, a princípio, fez os investimentos naquela comunidade –, com receita própria em função da sua arrecadação e, dependendo da situação, com equipamentos, veículos e máquinas herdados do município sede, fatores que permitem à administração local iniciar atividades imediatamente.

A viabilização da estrutura administrativa também contempla a sede do município, antes sede distrital, com uma nova classe média com outras exigências, formada pelo funcionalismo público da administração municipal e órgãos como EMATER, EMBRAPA e FEPAGRO, trazendo para as localidades mais pobres pronta elevação do padrão de renda populacional, criando novas perspectivas para a comunidade em relação ao consumo, ao lazer, cultura e investimentos.

No caso de Candiota e Hulha Negra, embasados nos levantamentos realizados pelo CAU-URCAMP (1994 E 1995), pode-se afirmar que, como novos municípios, já existe uma dinamização local apenas com o fato da emancipação e da criação da estrutura administrativa para tanto.

A dinamização do município também é resultado da atenção dada à infraestrutura básica, como a implantação das escolas, que está evitando a transferência da população para outros municípios em função da continuidade dos estudos. Neste aspecto também podem ser relacionados a implantação do transporte municipal, que melhorou a circulação intra-urbana, e do transporte escolar que permite que a população rural permaneça no campo e mande seus filhos à escola, a melhoria das estradas vicinais, que permite um trânsito mais fluido entre os núcleos, e a assistência aos pequenos produtores e assentados, assim como o escoamento e comercialização da produção, melhorando a renda familiar.

Em relação à Hulha Negra, região de campos, assentamentos e um pequeno povoado, a criação do município trouxe para a sede uma equipe de trabalho mais especializada que veio administrar o município, trazendo uma classe social mais escolarizada, com maior poder aquisitivo e novas exigências para a sede, dinamizando com isto a localidade e a população, que sequer concebia em seu cotidiano equipamentos urbanos, saneamento básico e espaços físicos para recreação e lazer.

A administração investiu na identidade urbana, tentando dar à vila ares de cidade, buscando, através de símbolos da urbanidade, uma morfologia mais cosmopolita concretizada através da construção de prédios singulares (prefeitura), de alguns equipamentos básicos e de investimentos mais significativos: a reciclagem de um armazém abandonado permitiu a construção do “shopping center” de Hulha Negra. Os pequenos prédios públicos como a prefeitura, posto de saúde,

as escolas e até os reservatórios de água receberam pintura tricolor: verde, vermelha e amarela, as cores do Rio Grande do Sul, num apelo ao regionalismo e à identidade gaúcha como contraponto a era da “globalização”, deixando a vila alegre e colorida, dinamizando visualmente a configuração “*rurbana*”, antes pobre e monótona.

Talvez por ser uma administração exógena, foi dada especial atenção à “re-conversão”, ou seja, à mudança estrutural produtiva do município, que não buscando o “apocalipse”, procurou investir na implantação de projetos que pretendem alterar o perfil secular de produtividade da região, traduzidos em investimentos alternativos como o “centro de treinamento de produtores rurais”, objetivando transmitir novas tecnologias e aperfeiçoamento da mão-de-obra da região, diversificação de culturas com a construção de açudes para contornar os tradicionais problemas da seca no verão e visando uma futura implantação de técnicas de piscicultura, convênios rurais com a EMATER e FEPAGRO para a assistência técnica, pesquisa e treinamento. Criou o “Pólo de Tecnologia Regional em Plasticultura”, para o plantio e a comercialização de hortifrutigranjeiros, buscando ocupar um espaço hoje tomado por Porto Alegre e São Paulo.

Em contrapartida, Candiota, um município com maior renda e melhor infraestrutura, teve que investir em vários núcleos, tanto física como socialmente, pois as questões de identidade e coesão, numa região polinucleada e com tipologia populacional muito diversificada resultou ser bastante difícil, sendo os estímulos lançados na busca de uma identidade municipal de lenta resposta. O sentimento nativista, CTG e a tradição gaúcha foram caminhos seguidos na busca da coesão entre os núcleos desmotivados. O município também investiu em saneamento básico, melhorias de acessos vicinais que permitiram a comunicação e o transporte entre os assentamentos, na valorização dos povoados como Seival, resgatando seu potencial histórico, e em escolas primárias e postos de saúde.

Acreditando na infra-estrutura atual, no potencial energético, no carvão e no cimento, não houve, aparentemente, uma preocupação concreta na obtenção de saltos qualitativos da produção ou de mudança estrutural produtiva, apenas a espera para receber investimentos, como se refere DAL MOLIN (1994:24): “*Candiota receberá de braços abertos aqueles que pretenderem nela investir, gerando mais empregos para sua gente e colaborando para o desenvolvimento do município.*” O que se pode perceber, é que confiante na sua potencialidade, falta até agora, um projeto de desenvolvimento local que aproveite o potencial farto existente no município e que, em outros, é praticamente inexistente.

Como denominador comum, podemos colocar que ambos os municípios contribuíram para a dinamização da região através das seguintes estratégias sócio-econômicas e administrativas:

- 1) estruturação do município: o setor administrativo com seus equipamentos urbanos e estruturação do pessoal, formação de equipe de adminis-

tradadores, secretariado, funcionários, manutenção, segurança, legislativo, educadores e conseqüente espaço físico para abrigar esta estrutura, gerou empregos, formou classe social e dinamizou o município.

- 2) investimentos em infra-estrutura urbana e municipal: investimento em infra-estrutura básica como acessos ao município e seus núcleos, dotação de saneamento básico como água, drenos, valas e coleta de resíduos trazendo, como conseqüência, a melhoria da saúde da população.
- 3) investimentos em vias e comunicações: execução de infra-estrutura básica em vias de acesso ao município, circulação interna, melhoria dos acessos vicinais, permitindo o escoamento da produção (leite, grãos, carne e lã), o acesso às escolas, mantendo e aumentando o nível da escolaridade, evitando o êxodo rural na procura de melhores condições de vida, estudo e trabalho.
- 4) educação: investimentos significativos na educação básica de 1º grau com serviços complementares de saúde e nutrição, implantação de escolas de 2º grau. Estes fatos aumentaram a confiança da população em seus municípios, reduzindo a evasão dos jovens na busca de continuidade dos estudos e a médio e longo prazo reduzirá as diferenças culturais existentes na região.
- 5) apoio e desenvolvimento: convênios com EMATER, FEPAGRO e EMBRAPA, trazendo a pesquisa e o apoio para os produtores locais e assentados da região, com escritório e representação na própria sede, objetivando a otimização e diversificação da produção.
- 6) identidade municipal e urbana: investimento na identidade dos municípios com ênfase em suas sedes urbanas, como a construção da prefeitura, espaço para eventos cívicos, o CTG, o "Clube de Mães", e equipamentos que os associem e comparem às metrópoles desenvolvidas e cosmopolitas, como o Centro Comercial ou "shopping center" e o "Centro Cultural", buscando, com isto, aumentar a identificação do cidadão com seu município.

Finalizando este trabalho, conclui-se que Hulha Negra e Candiota dinamizaram a Campanha ao estruturarem seus municípios tanto no setor administrativo, na infra-estrutura, identidade municipal e na educação. Porém, para que esta dinamização tenha maior abrangência e continuidade, não ficando apenas no impulso inicial, constatou-se que também são necessários projetos de desenvolvimento que possam otimizar e diversificar a produção local.

Em relação a esta colocação, a médio e longo prazo existem expectativas, se levarmos em conta, também, as propostas federais e estaduais para a "Metade Sul" do estado, quando são colocados à disposição financiamentos para projetos através de programas de incentivos para a reestruturação da economia, modernização, atração de investimentos e diversificação da produção.

É importante considerar que esta avaliação, sob determinados aspectos, está sendo feita em um momento duplamente favorável para os municípios em questão: a criação de novos municípios traz arrecadação e tributos que poderão ser imediatamente investidos na região e, quanto menos aquinhoadas estas forem, mais significativos estes investimentos serão. Ainda convém lembrar que é uma região em transição, de "fim" passa a centro regional em função do Mercosul, pois de acordo com OLIVEIRA (1990:149),

(...) os planos de integração latino-americana propõem uma mudança no caráter de toda região fronteira, no sentido de transformá-la em área de investimentos importantes, ampliando suas funções até então quase que restritas às questões de segurança nacional.

Dentro deste raciocínio, acredita-se que a implementação destes planos e estratégias de integração possam atrair investimentos para a área, trazendo mudanças qualitativas no quadro de estagnação da Campanha e do sul do Rio Grande do Sul, esperando-se também, em contrapartida, que os municípios tenham a iniciativa de buscar parceiros para seu desenvolvimento e diversificação produtiva.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALONSO, J. F. A. & BANDEIRA, P. S. "Crescimento Inter-Regional no Rio Grande do Sul nos anos 80. A problemática regional urbana". In: ALMEIDA, P. F. C. (coord.) et alii. *A Economia Gaúcha e os anos 80*. Porto Alegre: FEE, 1990.
- BECKER, G. M. "América Latina, frontera y MERCOSUR". In: LEHNEN, A., CASTELO, I., & SCHÄFFER, N. (org.). *Fronteiras no MERCOSUL*. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS/ Prefeitura Municipal de Uruguaiana, 1994.
- CAMPOS, V. F. *Qualidade Total na Agricultura*. Porto Alegre: FARSUL, 1996.
- CONCEIÇÃO, O. A. C. "Os anos 80: a complexa dimensão de uma crise". In: ALMEIDA, P. F. C., *A economia gaúcha e os anos 80: uma trajetória regional no contexto da crise brasileira*. Porto Alegre, FEE, 1990.
- CORREIO DO POVO. "Reconversul". Porto Alegre, 24/06/1996
- DAL MOLIN, N. C. *Candiota: origem e história*. Porto Alegre: Editora Tchê, 1994.
- FIERGS. *Qualidade e Competitividade em Laticínios*. Seminário. Porto Alegre, 1996.
- JACQUES, A. *Comitê de Agroindústria*. Porto Alegre: Fundatec, 1995.
- MESQUITA, Z. "Procura-se o Coração dos Limites". In: LEHNEN, A., CASTELO, I., & SCHÄFFER, N. (org.). *Fronteiras no MERCOSUL*. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS/ Prefeitura Municipal de Uruguaiana, 1994.
- OLIVEIRA, N. "Áreas de Fronteira na Perspectiva da Integração Latino-americana". In: LEHNEN, A., CASTELO, I., & SCHÄFFER, N. (org.). *Fronteiras no MERCOSUL*. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS/ Prefeitura Municipal de Uruguaiana, 1994.
- PÉBAYLE, R. "As Regiões Fronteiriças e o Projeto de Integração do MERCOSUL". *INDICADORES ECONÔMICOS*. Porto Alegre, FEE, 1993, v. 21, nº 2, pp. 219-25.

SCHÄFFER, N. O. *Urbanização na Fronteira*. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS/Prefeitura Municipal de Sant'Ana do Livramento, 1993.

URCAMP/CAU. Diagnóstico do Município de Candiota. Bagé: URCAMP, 1993.

_____. Diagnóstico de Hulha Negra. Bagé: URCAMP, 1994.

_____. Diagnóstico do Distrito de Colônia Nova. Bagé: URCAMP, 1994.

_____. Diagnóstico do Distrito de Pedras Altas. Bagé: URCAMP, 1995.

_____. Expansão Urbana do Distrito de Aceguá. Bagé: URCAMP, 1995.

WILKINSON, J. *Modernização da Bacia Leiteira*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1995.

* Arquiteta, Professora no Curso de Arquitetura e Urbanismo da URCAMP/Bagé. Coordenadora do Núcleo de Estudos Urbanos e Regionais – NEUR.