

Boletim Gaúcho de Geografia

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

**DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DOS MUNICÍPIOS EMERGENTES DO PROCESSO
EMANCIPATÓRIO. EVOLUÇÃO DA TERRITORIALIDADE MUNICIPAL:**

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

Susana Salum Rangel, Euripedes Falcão Vieira

Michelle Rodrigues Nóbrega, Flávia Cristiane Farina

Boletim Gaúcho de Geografia, 23: 41 - 52, março, 1998.

Versão online disponível em:

<http://seer.ufrgs.br/bgg/article/view/38380>

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

DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DOS MUNICÍPIOS EMERGENTES DO PROCESSO EMANCIPATÓRIO EVOLUÇÃO DA TERRITORIALIDADE MUNICIPAL ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

*Susana Salum Rangel
Euripedes Falcão Vieira
Michelle Rodrigues Nóbrega
Flávia Cristiane Farina**

Este artigo discute a expansão das unidades político-administrativas municipais na territorialidade rio-grandense e as motivações etnográficas, econômicas, sociais e políticas determinantes. A pesquisa realizada caracteriza-se como estudo de caso exploratório. Os dados foram coletados nos censos do IBGE, na Comissão de Assuntos Municipais da Assembléia Legislativa e em análise documental de trabalhos da FEE. O estudo das razões emancipacionistas objetivou a análise do deslocamento da concentração político-populacional da metade sul para a metade norte do Estado. Tal deslocamento, tomado como causa e efeito, mais o principal eixo de concentração industrial delinearão as macrorregiões Norte, Nordeste e Sul, caracterizadas por desigual desenvolvimento. A análise dos dados foi realizada de forma eminentemente qualitativa, com o uso da técnica de análise de agrupamento. Os resultados mostram que as mudanças na reorganização do espaço, na distribuição das unidades políticas municipais, na concentração da população e das indústrias em determinada região são resultantes dos processos históricos ligados aos fluxos migratórios e dos modelos de organização inicial da produção e da posterior reestruturação e modernização do espaço produtivo.

A divisão da territorialidade do Rio Grande do Sul em áreas municipais se processou por razões históricas de ocupação e distribuição inicial de terras e, mais tarde, por desmembramentos através de procedimentos políticos emancipacionistas, sustentados pela razão econômica. A crescente fragmentação político-territorial contribui para estabelecer acentuadas diferenças na densidade demográfica, no ritmo de desenvolvimento e em itens do comportamento da população rio-grandense. A evolução do processo emancipatório repercute na organização sócio-espacial rural e urbana, estabelecendo novas relações de produção, de tra-

balho e mudanças nos padrões de conduta, sempre que o novo município possa desenvolver-se. O caráter mutante de racionalidade dos espaços rural e urbano ganha novo dinamismo, embora em ritmos diferenciados no universo das novas unidades emancipadas. Para SCHÄFFER (1994) a avaliação das transformações no espaço geográfico deve salientar a complexidade das mudanças, em diferentes escalas, bem como o significado dessas transformações.

As razões que levam ao desmembramento de áreas municipais obedecem à diversidade de intenções que emergem no processo histórico-econômico, embora, muitas vezes, se credite a motivações puramente políticas. O interesse político está, naturalmente, presente na reivindicação emancipacionista, mas sempre que essa condição foi prevalente, o resultado foi pouco satisfatório. Os novos municípios criados sem sustentação econômica arrastam-se, penosamente pelo tempo, envelhecendo sem, sequer, projetarem um processo de desenvolvimento.

A evolução emancipacionista na territorialidade rio-grandense coloca duas situações bem definidas de expectativa de desenvolvimento. A análise dos picos emancipatórios destacados neste trabalho, revela, claramente, para muitos dos novos municípios, a ausência de encaminhamento produtivo, de infra-estrutura básica, de equipamentos sociais e de estrutura de serviços que possam assegurar um mínimo de auto-sustentação. A desigual evolução sócio-econômica entre municípios criados no mesmo tempo mostra, em rigor, a natureza diferenciada da formulação emancipatória. A emancipação, algumas vezes, abre caminho ao desenvolvimento, porém, em outras, pereniza a pobreza, delimitando áreas insustentáveis com os recursos próprios, incluindo aqueles oriundos de possíveis transferências geradas em escassa atividade produtiva. A expectativa de desenvolvimento via emancipação de áreas distritais pode não se concretizar, quantificando, apenas, o número de unidades político-administrativas na divisão da territorialidade estadual.

A viabilidade de desenvolvimento econômico que qualifique áreas emancipadas depende de variáveis que podem incluir posicionamento geográfico, especificidade econômica, potencialidade à instalação de novo ciclo econômico, perfil sócio-cultural da população, possibilidades de evolução das atividades de comércio e de prestação de serviços.

A posição geográfica é de importância vital às relações a serem desenvolvidas pelo novo município. O isolamento determinado pela ausência de ligações viárias adequadas com os pontos centrais do sistema de escoamento e comercialização da produção primária, principalmente, podem representar fator condicionante a um novo ritmo econômico-social. Por outro lado, áreas de primarismo produtivo ou dependente de monocultura, extrativismo ou sazonalidade revestem-se de intrínseco contexto desfavorável, a exemplo dos municípios de Tavares no litoral, André da Rocha a nordeste do planalto basáltico, Rua Nova no litoral norte, entre inúmeros outros. As áreas de localização geográfica em disposição

espacial favorável têm as melhores condições de ativarem o processo de desenvolvimento via emancipação. Antigas áreas distritais na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) tornaram-se prósperos municípios pela projeção da ampla zona industrial nela instalada. Os municípios de Alvorada, Cachoeirinha, Esteio e outros cresceram com a expansão da zona de processamento industrial, na extensão espacial Porto Alegre-Caxias do Sul. Nessa zona estão 50,1% dos estabelecimentos industriais do Rio Grande do Sul. O entorno dessa zona de espaços industriais concentrados tende a um ritmo de desenvolvimento mais dinâmico para os novos municípios criados, favorecendo novas emancipações.

A especificidade econômica, quer de produtos primários, quer de atividade comercial ou ciclo sazonal climático condiciona, muitas vezes associada à posição geográfica, o processo de desenvolvimento das áreas emancipadas. A produção primária de pequena escala, em municípios com percentual de urbanização inferior a 50,00%, distantes de centros urbanos importantes não produzem fluxos suficientemente importantes na atividade econômica. A população arraigada a hábitos rurais, não assegura um nível de consumo suficiente ao desenvolvimento de um ritmo mais vigoroso nas práticas comerciais e de serviços. Os municípios da fronteira atlântica, do Chuí a Torres, exemplificam algumas particularidades próprias. Chuí, cidade fronteiriça com o Uruguai, no extremo sul, é, tipicamente, um núcleo urbano comercial. O desenvolvimento do novo município está condicionado a flutuações monetárias, com períodos favoráveis de concentração de compras no lado brasileiro ou, ao contrário, com retração em virtude da favorabilidade cambial estar do outro lado da fronteira, ou seja, no Chuy uruguaio. A excessiva fragmentação da territorialidade litorânea norte distorce os objetivos fundamentais do processo emancipatório. Sem alternativas à dependência da curta temporalidade de veraneio, as atividades econômicas não produzem resultados de auto-sustentação.

As áreas com potencialidade à instalação de novas atividades produtivas, quer por desdobramento das já existentes, quer por um novo ciclo industrial, quer pela introdução de nova cultura agrícola, com repercussões na ampliação das atividades comerciais e de serviços poderão, quando fragmentadas politicamente, garantir a condição de auto-sustentação. É importante considerar, como agente de transformação e desenvolvimento, o perfil sócio-cultural da população.

PROCESSO EMANCIPATÓRIO

A dinâmica emancipatória do Rio Grande do Sul seguiu o curso do crescimento demográfico e do desenvolvimento das atividades econômicas. Ao longo da decorrência histórica das emancipações muitas áreas se tornaram novos municípios projetando uma expectativa de desenvolvimento, o que nem sempre se concretizou. Os novos critérios têm como pressupostos os parâmetros produtivos e o número mínimo de eleitores que procederão à opção emancipacionista.

Ainda que a realidade concreta, sócio-demográfica/econômica, tenha substituído a expectativa de desenvolvimento, o número de pedidos de emancipação cresceu surpreendentemente.

Na evolução do processo emancipatório pode-se destacar quatro momentos principais que produziram expressões gráficas significativas:

1º momento: 1809-1939

Representativo do crescimento do número de municípios no século XIX e século XX, até o início da Segunda Guerra Mundial. No período foram criados novos municípios em antigas e amplas áreas do processo histórico de ocupação e posse de terra, em áreas de colonização e fase inicial da formação da RMPA. Em 1809 o Rio Grande do Sul possuía apenas quatro grandes unidades municipais: Rio Grande, Porto Alegre, Rio Pardo e Santo Antônio da Patrulha. A partir de 1819 inicia o processo de desmembramento, somando 63 municípios no final do século (1899). O ano de 1857 registrou o maior número de municípios criados no século passado (cinco novos municípios). O século XX começa com a criação de apenas um novo município; até 1939 foram criados 25 novos municípios, sendo que em 10 oportunidades foram criados um município por ano, em seis oportunidades foram criados dois municípios a cada ano e em apenas uma oportunidade foram criados três municípios (1934). As áreas emancipadas nessa decorrência de tempo ganharam projeção pela atividade agropecuária, pela formação de centros urbanos mais densos e pela instalação das primeiras unidades fabris. Os estabelecimentos charqueadores, a agroindústria, a indústria têxtil, os frigoríficos e o comércio atacadista impulsionaram o desenvolvimento das novas unidades.

Durante a Segunda Guerra Mundial (1944) foram emancipadas quatro novas unidades político-administrativas.

2º momento: 1954-1965

Nesse período foram criados 140 novos municípios (fig.1). Em 1954 foram 20 novos municípios; em 1955 foram seis novos municípios; em 1959 foram 32 novos municípios; em 1960 foram dois novos municípios; em 1961 foram quatro novos municípios; em 1962 foi criado apenas um novo município; em 1963 foram 28 novos municípios; em 1964 foram 15 novos municípios e em 1965 foram 32 novos municípios. O elevado número de novos municípios criados em 11 anos produziu uma rápida reorganização do espaço político-administrativo do Estado. O Rio Grande do Sul passou de 88 (1939) para 232 (1965) municípios, representando um acréscimo de 163,6% no período (fig.2). O fortalecimento das colônias emergentes dos fluxos migratórios alemão e italiano (VIEIRA & RANGEL, 1985 e 1993) e a expansão da base industrial após a Segunda Guerra Mundial garantiram a sustentação econômica aos processos de emancipação de antigas áreas distritais. As décadas de 1950 e 1960, particularmente, experimentaram intenso dinamismo industrial, projetando a RMPA como a área do espaço industrial concentrado. A

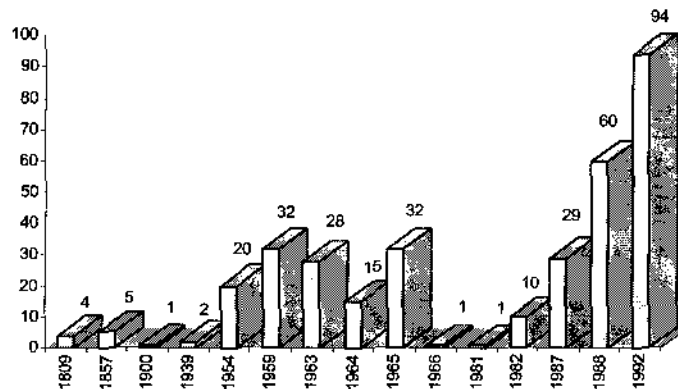
fragmentação territorial se expande igualmente pelo planalto norte, principalmente após a introdução da cultura de soja. Até a década de 1960 o setor primário detinha maior participação no PIB gaúcho. A força do setor agrícola e pecuário e a ampliação das unidades agroindustriais promoveram o desenvolvimento de áreas distritais que favoreceram a emancipação. As transformações estruturais nos setores primário e secundário foram motivadas por investimentos governamentais em infra-estrutura, ampliando e melhorando o sistema de fornecimento de energia, o sistema de transporte e de financiamento à produção.

3º momento: 1966-1981

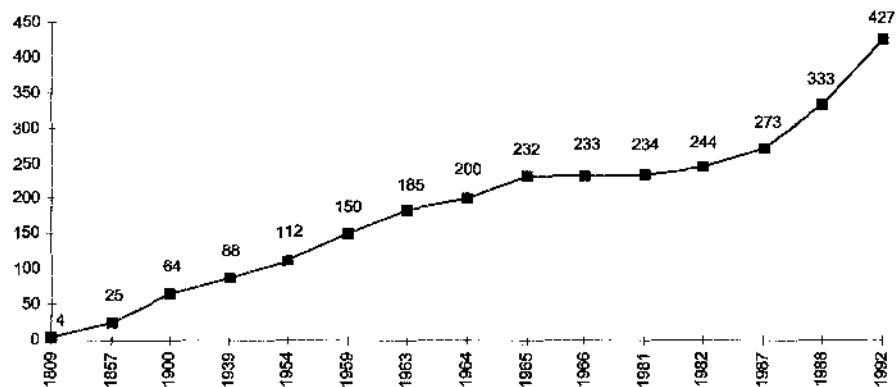
Apenas dois novos municípios foram criados (fig.1). Teutônia, que se tornou um próspero município com o desenvolvimento industrial. A crescente urbanização da população favoreceu a ampliação das atividades de comércio e serviços. O outro município foi Porto Xavier, com população predominantemente rural e perfil econômico baseado na agropecuária. Esse período representa uma transição entre dois intensos momentos emancipatórios. A situação político-institucional à época era desfavorável à criação de novos municípios. Com os dois novos acréscimos as unidades político-administrativas somaram, em 1981, 234 municípios.

4º momento: 1982-1992

Foram criados 193 novos municípios (fig.1). A década de 1970 registrou um crescimento satisfatório da economia gaúcha. As taxas médias de crescimento global e setorial foram em alguns itens superiores a média brasileira. Segundo dados do IBGE e do Núcleo de Contas Regionais /FEE (1990) a agropecuária cresceu, na década de 1970, 3,2%, para uma média nacional de 4,7%. No setor industrial o crescimento foi de 13,0% para a média nacional de 9,3%. O setor de serviços cresceu 10,2%, sendo a média nacional de 9,4%. O PIB do Rio Grande do Sul no período 1970/80 cresceu 9,6% enquanto o PIB nacional cresceu 8,6%. Por outro lado, houve uma sensível queda na taxa de incremento da população gaúcha de 2,19% (1970) para 1,56% (1980), o que determinou uma elevação da renda per capita (8% em 1980). Esse contexto de crescimento, espacialmente concentrado no nordeste e norte do Estado, projetou uma onda emancipatória no período 1982-1992. O grande número de emancipações, principalmente em 1988 (60) e 1992 (94) incluiu áreas distritais com escasso potencial para assegurar, futuramente, um processo de desenvolvimento auto-sustentável. Muitos dos novos municípios criados representam pesados encargos para o tesouro estadual, tornando-se, na verdade, células político-administrativas dependentes. Os centros urbanos de municípios com predominância de população rural apresentam lento crescimento e lenta expansão das atividades de comércio e serviços. O número de municípios do Rio Grande do Sul salta de 234 (1981) para 427 (1992), correspondendo a um acréscimo de 82,47% (fig.2).

FIGURA 1 – PROCESSO EMANCIPATÓRIO DOS MUNICÍPIOS – RS – MUNICÍPIOS CRIADOS

FONTE: IGRA/ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA

FIGURA 2 – PROCESSO EMANCIPATÓRIO DOS MUNICÍPIOS – RS – TOTAL DE MUNICÍPIOS

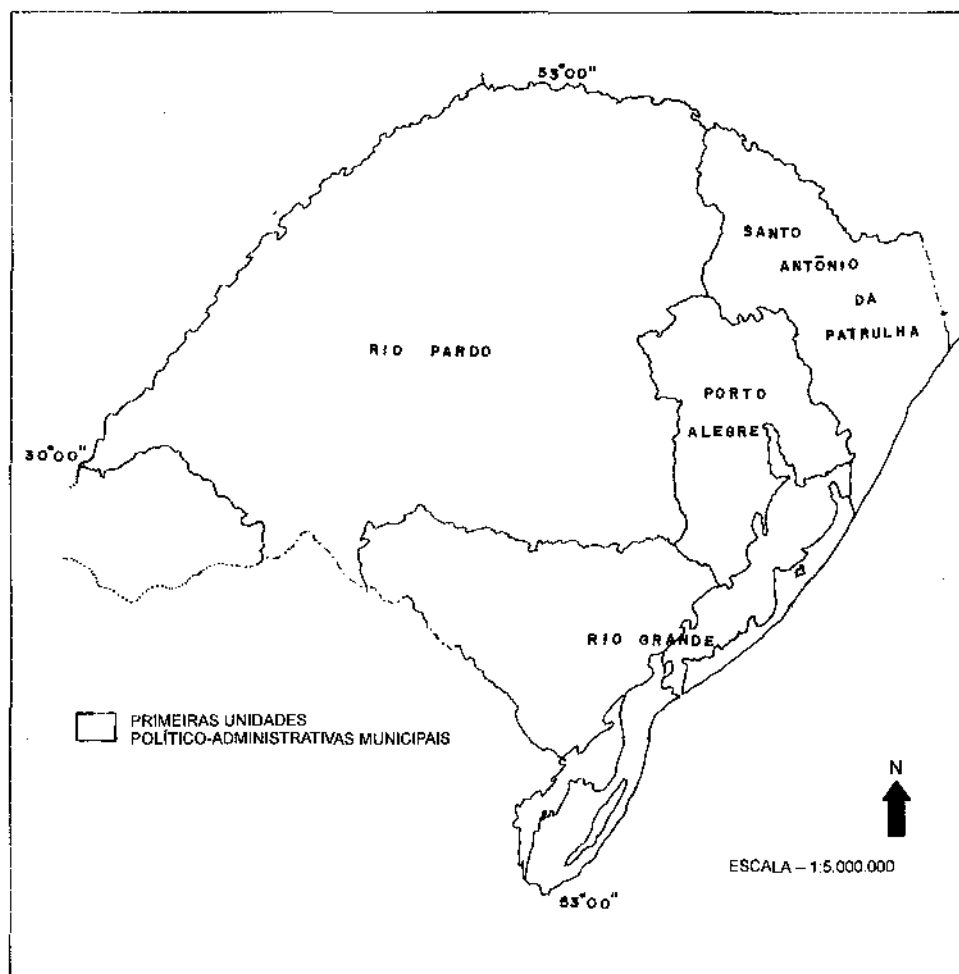
FONTE: IGRA/ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA

SEQÜÊNCIA DA REORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO POLÍTICO-TERRITORIAL DO RIO GRANDE DO SUL – PERÍODO 1809-1992

Em 1809, a territorialidade rio-grandense dividia-se em quatro grandes unidades político-administrativas. São os mais antigos municípios do Rio Grande do Sul e marcos históricos do processo de ocupação, defesa e posse das terras que formaram a espacialidade gaúcha. Em 1737 o extremo meridional do Brasil foi oficialmente ocupado, instalando-se a defesa do território com a construção do

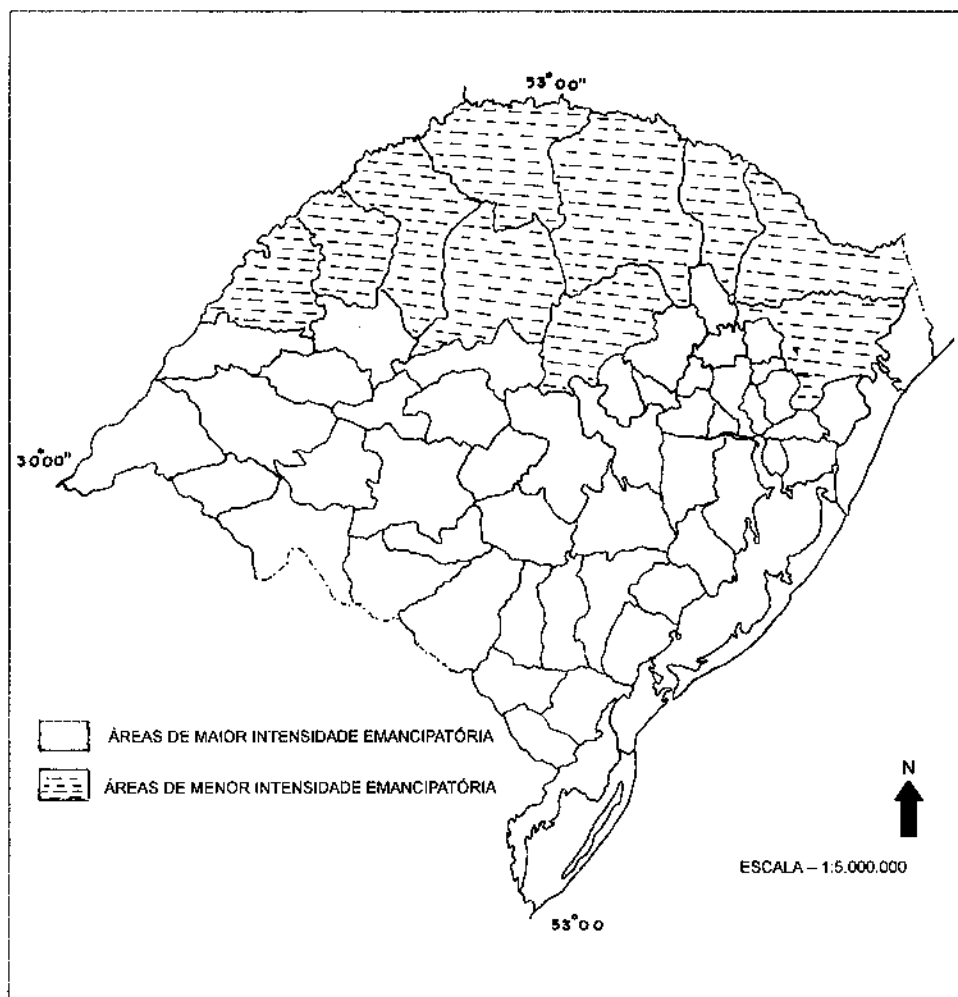
forte Jesus-Maria-José à entrada da barra da laguna dos Patos, origem da cidade do Rio Grande (VIEIRA & RANGEL, 1988). A partir desse marco se inicia a efetiva posse do território e a incorporação, a partir de 1750 (Tratado de Madrid), da ampla região missioneira. Na distribuição espacial três grandes áreas formavam, a leste, os municípios do Rio Grande, Porto Alegre e Santo Antônio da Patrulha. A maior área era do município do Rio Grande com 41.000 km², ocupando a maior parte da planície costeira e o escudo rio-grandense. O município do Rio Pardo iniciou com a antiga redução do mesmo nome (1634), administrando, posteriormente, as vastas terras do território missioneiro; ocupava todo centro-norte, oeste e sudoeste do Rio Grande do Sul (fig.3).

FIGURA 3 – RIO GRANDE DO SUL, 1809: 4 MUNICÍPIOS



No século XIX, além dos quatro municípios iniciais, foram criados 59 novos municípios. Em 1857 são criados cinco novos municípios, totalizando, nesse ano, 25 unidades municipais. A maioria dos municípios se localizava na metade sul do Estado (fig. 4), concentrando a maior parte da população e todo o vigor da atividade pecuária e das charqueadas. Progressivamente, o processo emancipacionista foi se acentuando na metade norte, principalmente a nordeste, chegando ao final do século XIX (1900) com tendência à inversão da situação anteriormente verificada. O maior número de municípios passa, nas décadas seguintes, a se situar na metade norte, com tendência à concentração da população na RMPA.

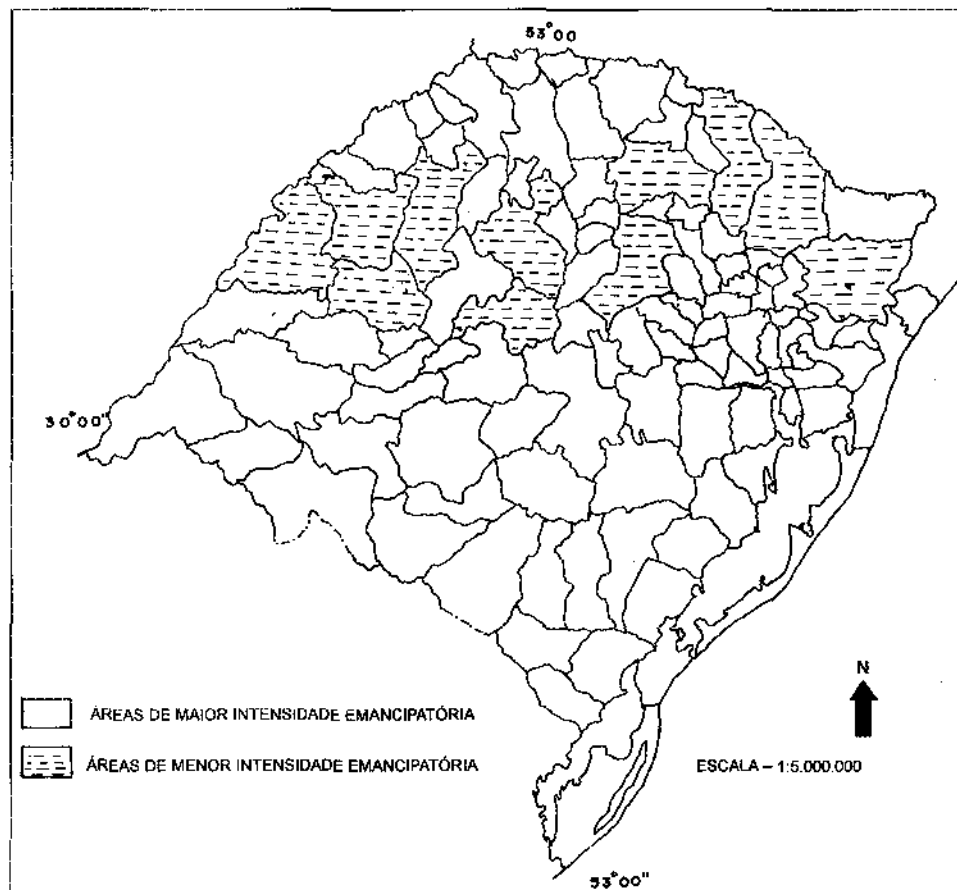
FIGURA 4 - RIO GRANDE DO SUL, 1900: 64 MUNICÍPIOS



Entre os anos 1900 e 1939 são emancipadas 25 novas áreas, totalizando 88 municípios na divisão política do Rio Grande do Sul. A grande maioria representava desmembramentos de antigas áreas distritais na metade norte do Estado (apenas dois na metade sul). Em 1944 foram criados quatro novos municípios, sendo um na metade sul.

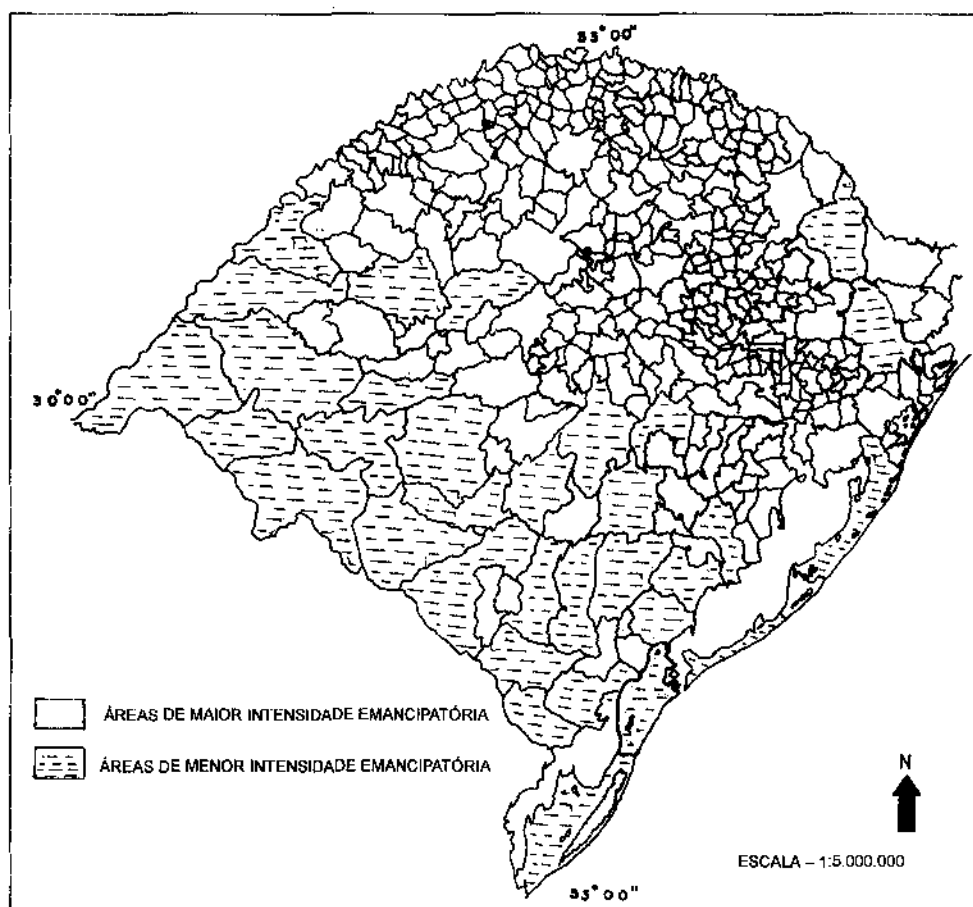
No período 1954-1965 aumenta, extraordinariamente o adensamento no nordeste (fig. 5), delineando a força econômica, política e populacional da RMPA. Também as regiões do médio e alto planalto norte dinamizam o processo emancipatório. A metade norte do Estado consolida a predominância de unidades políticas municipais e de população. O desempenho econômico dos municípios do norte do Estado, destacando as atividades agropecuárias em base empresarial e o processo de industrialização no eixo Porto Alegre-Caxias do Sul, motivaram a onda emancipatória. A industrialização na Região Metropolitana de Porto Alegre criou um pólo de atração à mobilidade da população, tornando a área de alta densidade demográfica.

FIGURA 5 – RIO GRANDE DO SUL, 1954: 112 MUNICÍPIOS



O processo emancipatório do Rio Grande do Sul atinge seu fulcro na decorrência de tempo entre 1982 e 1992 (fig. 6). Nesse período, caracteriza-se a faixa de nordeste para o norte do Estado como a área de alta concentração de unidades municipais. Evidencia-se, na nova situação da territorialidade do Rio Grande do Sul, a presença, na metade sul, de municípios com grandes áreas, onde a fragmentação político-administrativa foi pequena. Estabelecendo a conexão étnico-espaçial verifica-se que nas áreas de colonização alemã e italiana houve maior poder emancipatório, enquanto na metade sul, de colonização açoriano-portuguesa, as emancipações não atingiram um nível significativo. Na faixa de territorialidade compreendida entre as fronteiras leste (atlântica) e oeste (rio Uruguai) no extremo sul-sudoeste do Estado, as emancipações, no século XX, foram raras e em áreas de fraco potencial de auto-sustentação econômica e lenta dinâmica de desenvolvimento.

FIGURA 6 - RIO GRANDE DO SUL, 1992: 427 MUNICÍPIOS



A distribuição espacial dos municípios emergentes do processo emancipatório se refletiu na relação população/área (densidade demográfica). Alguns municípios emancipados ou que perderam áreas, com aportes populacionais da mobilidade interna, registram altas taxas de densidade demográfica. Os indicadores mais significativos são encontrados na ampla faixa de concentração de unidades municipais e população que se estende de Porto Alegre a Caxias do Sul e entorno, registrando valores acima de 1.000 hab/km².

Até o final do século XIX a maior parte das unidades municipais se situavam na metade sul do Estado, com cerca de 90% da população total. A partir de 1900 começa o processo de reversão na distribuição espacial dos municípios gaúchos. Cresce o número de emancipações na metade norte do Rio Grande do Sul. Em 1954 essa tendência é bem nítida, culminando, em 1992, com acentuada criação de novos municípios no nordeste e norte do Estado. A metade norte passa a concentrar 80% da população total.

O desenvolvimento econômico que emergiu da diversificação das atividades produtivas no nordeste e norte do Estado, tornou-se o contraponto ao conservadurismo rural e à industrialização quase que restrita à agroindústria da metade sul. Não se formou, no sul do Estado, um processo de acumulação de capital e modernização produtiva suficiente à evolução qualitativa e quantitativa das forças de produção e, conseqüentemente, de concentração da população via geração de empregos. De outra parte, houve concentração do poder político e econômico na metade norte do Rio Grande do Sul.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Comissão de Assuntos Municipais. *Histórico das Emancipações Municipais*. 1995.
- FEE. *A Economia Gaúcha e os anos 80*. Tomo I. SCP. Porto Alegre. 1990.
- _____. *A Sociedade Gaúcha*. Ano 14, nº 2. Porto Alegre. 1993.
- IBGE. *Sinopse Preliminar do Censo Demográfico de 1991*. Número 22. Rio Grande do Sul. R. de Janeiro. 1991.
- IGRA. *Evolução Administrativa do Rio Grande do Sul*. Divisão de Geografia e Cartografia. P. Alegre, s/d.
- SCHÄFFER, Neiva O. "Os novos gaúchos e seus endereços: população e urbanização no RS". *BOLETIM GAÚCHO DE GEOGRAFIA*. Porto Alegre: AGB-PA, 1994, nº 19, p.86-104.
- VIEIRA, E. F. & RANGEL, S. S. *Rio Grande do Sul, Geografia da População*. Porto Alegre: Sagra, 1985.
- _____. *Planície Costeira do Rio Grande do Sul, Geografia Física, Vegetação e Dinâmica Sócio-demográfica*. Porto Alegre: Ed. Sagra, 1988.
- _____. *Geografia Econômica do Rio Grande do Sul. Espacialidade/temporalidade na organização econômica rio-grandense*. Porto Alegre: Ed. Sagra, 1993.

* Respectivamente, Prof^a. Titular do Departamento de Geociências – Fundação Universidade do Rio Grande; Prof. Titular do Departamento de Geociências – Fundação Universidade do Rio Grande; Bolsista de Iniciação Científica – CNPq – Departamento de Geociências da Fundação Universidade do Rio Grande; e Bolsista de Iniciação Científica – FAPERGS – Departamento de Geociências da Fundação Universidade do Rio Grande.