

Airton Adelar Mueller

CRIAÇÃO DE NOVOS MUNICÍPIOS, CAPITAL SOCIAL E DESENVOLVIMENTO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado, Área de Concentração em Desenvolvimento Regional, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Orientador: Prof. Dr. Mário Riedl
Co-orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Marília Patta Ramos

Santa Cruz do Sul, fevereiro de 2007

Airton Adelar Mueller

Criação de Novos Municípios, Capital Social e Desenvolvimento

Esta Dissertação foi submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado, Área de Concentração em Desenvolvimento Regional, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.



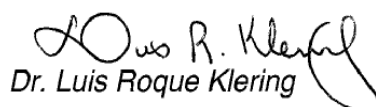
Dr. Mário Riedl
Professor Orientador



Dr.ª. Marília Patta Ramos
Professora Co-orientadora



Dr. João Pedro Schmidt



Dr. Luis Roque Klering

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, irmãs e esposa Mabel, pelo apoio incondicional nesta caminhada.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado, em especial ao professor Dr. Mário Riedl e à professora Dr^a. Marília Patta Ramos, pelas sábias palavras que muito me auxiliaram na realização deste trabalho.

Aos meus colegas de mestrado pelos valiosos momentos que pudemos conviver.

Agradeço também a CAPES – Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – pela concessão da bolsa de estudos, sem a qual teria sido inviável a realização do presente trabalho.

*“As longas distâncias amazônicas, associadas à baixa presença do poder público, mostram como **o exercício da vida cívica** pode ser uma tarefa bem mais complicada do que imaginam os que vivem nos grandes centros urbanos do país. Para as populações ribeirinhas do oeste do Pará, por exemplo, atividades como ir até um cartório ou mesmo ter acesso a determinado órgão do poder público podem requerer dias de deslocamento.”*

(Fragmento de texto que trata da possível criação do Estado de Tapajós – Pará – Brasil), (<www.reporterbrasil.com.br>).

RESUMO

Dentre os inúmeros aspectos que contribuem para que diferentes regiões possuam diferentes dinâmicas de desenvolvimento, dois deles nos parecem de relevância destacada. Falamos dos recortes político-administrativos e do capital social. Os recortes aqui abordados são os municípios. Neste sentido, o presente trabalho tem por escopo a analisar como são percebidas pelas lideranças de duas “localidades” com situações político-administrativas distintas (uma já emancipada e outra ainda não), variáveis que compõem o conceito de capital social, visando constatar em que medida a criação de novos municípios pode, ou não, interferir no capital social dos territórios diretamente envolvidos neste processo. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, implementada a partir de um estudo comparativo de casos entre um distrito e um município emancipado na penúltima leva (1995) ocorrida no Rio Grande do Sul, Brasil. Tais territórios são respectivamente Alto Paredão e Herveiras. Este último foi distrito do município de Santa Cruz do Sul, e o segundo ainda o é, porém, visa também sua autonomia político-administrativa. Estas “localidades” oferecerem um quadro bastante significativo em termos comparativos, uma vez que possuem formações históricas, culturais, geográficas, sociais, econômicas e étnicas muito semelhantes. Tendo em vista que estas características, em sendo distintas, poderiam influir nas respectivas realidades do capital social, temos um cenário onde a o *status* político-administrativo é o principal fator diferenciador entre as duas “localidades”. Os resultados obtidos dão mostras de que o anseio pelo desenvolvimento local, compartilhado internamente pelas respectivas lideranças que fazem, ou faziam, parte do movimento emancipacionista, mesmo quando se encontravam em posições políticas divergentes, e não habituados a cooperar, acabou apontando a emancipação como a opção mais viável. Assim, as relações engendradas pelo desejo de autonomia, impulsionado pela busca do desenvolvimento, tendeu a favorecer a “cooperação”, a “confiança”, o “compromisso cívico”, as “ações coletivas”, entre outras variáveis trabalhadas. Ou seja, a criação de um novo município, segundo a percepção das respectivas lideranças, indica ser um processo capaz de influenciar positivamente o capital social daquelas “localidades”. Entretanto, a persistência desta vitalidade apresenta-se vulnerável, uma vez que as relações entre as lideranças, no tocante ao capital social, tendem a sofrer alterações após a efetivação da autonomia político-administrativa, isto porque a cooperação engendrada dura com toda sua intensidade até a criação do município, podendo persistir, ou cessar, na medida em que as expectativas de desenvolvimento geradas pelo processo emancipatório, venham a se confirmar, ou não. Assim, a criação de novos municípios, o capital social e o desenvolvimento indicam ser processos e conceitos que se afetam mutuamente.

Palavras-chave: Emancipações Municipais, Capital Social, Desenvolvimento.

ABSTRACT

Among the several aspects which contribute that different regions have different developmental dynamics, two of them seem to have a very important relevance. We speak of political-administrative partitions and social capital. The partitions mentioned here are the towns. Due to this importance, the present work target is to analyze the various meanings that compose the concept of social capital, how they are perceived by the leaderships of two “localities” with distinct political-administrative situations (one already emancipated and another one, not yet), aiming to evidence how the creation of new towns may or may not interfere in the territories social capital directly involved in this process. It is a qualitative research, taken from a comparative study of cases between a district and an emancipated town in the penultimate consignment (1995) occurred in Rio Grande do Sul, Brazil. Such territories are Alto Paredão and Herveiras. The last one was a district of Santa Cruz do Sul, and the second one still is, however, aims its political-administrative autonomy. These “localities” offer a sufficiently significant situation due to very similar historical, cultural, geographic, social, economic and ethnic formations. Because of these distinct features, they could influence in the respective realities of the social capital, we have a scenery where the political-administrative status is the main differentiator factor between the two “localities”. The results obtained show that the anxiousness for local development, shared internally by the respective leaderships that make, or made part of the emancipation movement, even facing opposite political positions, and not accustomed to cooperating, resulted in the emancipation as the most viable option. So, the relations produced by the desire of autonomy stimulated by the search of development, tended to favor the “cooperation”, the “confidence”, the “civic commitment”, the “team actions”, among other subjects worked. That is, the creation of a new town, according to the perception of the respective leaderships, indicates that it is a process capable to influence positively on the social capital of those “localities”. However, the persistence of this vitality is vulnerable, once the relationships between the leaderships regarding social capital, tend to suffer alterations after the effectiveness of the political-administrative autonomy, because of the hard cooperation with all its intensity until the creation of the town, persisting or ceasing, where the expectations of development generated by the emancipatory process, are to be confirmed or not. So, the creation of new towns, the social capital and the development are processes and concepts that are affected mutually.

Key-words: Municipal Emancipations, Social Capital, Development

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Fluxograma 01: Percurso de um processo emancipacionista segundo a legislação do Rio Grande do Sul.....	25
Gráfico 01: Municípios existentes no Brasil de acordo com os Estados.....	30
Gráfico 02: Municípios instalados – Brasil – 1940/2005.....	31
Quadro 01: Municípios, total e por ano de instalação, segundo classes de tamanho da população dos	32
Gráfico 03: Número de municípios criados no Rio Grande do Sul de acordo com os respectivos anos.....	33
Quadro 2: Três planos dos sistemas sociais segundo John Durston.....	79
Mapa 01: Localização das áreas pesquisadas.....	92
Quadro 03: Número de grupos e associações existentes no ano de 2006 nas localidades pesquisadas.....	97
Quadro 04: Principais meios de comunicação e informação que as localidades pesquisadas tinham acesso no ano de 2006.....	97
Quadro 05: Outras instalações de uso coletivo existentes no ano de 2006 nas “localidades” pesquisadas.....	98
Foto 01: Encontro de áreas emancipandas e anexandas ocorrido na cidade de Brasília em novembro de 2001.....	101
Foto 02: Morador de Alto Paredão usando a “camiseta da	104
Foto 03: Adesivo divulgando o projeto emancipacionista de Alto	105
Mapa 02: Estado do Rio Grande do Sul, com a divisão municipal de 1900 em primeiro plano e ao fundo a divisão	129

LISTA DE TABELAS

01 – Total de municípios segundo classes de tamanho da população com a respectiva participação de cada classe no total de municípios e no total população – 2006.....	32
02 - Descentralização administrativa do Brasil em comparação a outros países.....	34
03 - COREDE-VRP, variação da população, total e por município (2000 / 2004 /2006)...	94

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1 MUNICÍPIOS, EMANCIPAÇÕES E POLÊMICAS.....	20
1.1 O município brasileiro: conceitos, marcos legais e principais atribuições.....	21
1.1.1 Criação de Municípios: legislação federal.....	23
1.1.2 Criação Municípios: legislação do Rio Grande do Sul.....	24
1.1.3 A situação atual.....	26
1.2 Evolução do número de municípios no Brasil e no Rio Grande do Sul.....	29
1.3 Estágio de descentralização administrativa do Brasil.....	33
1.4 O Municipalismo no pensamento político brasileiro.....	36
1.5 Interpretações sobre o que fez e o que faz com que surjam novos municípios Brasil.....	42
1.6 Emancipações e desenvolvimento: antônimos ou sinônimos?.....	48
2 CAPITAL SOCIAL: UM CONCEITO AMPLO E CONTROVERSO.....	55
2.1 Os precursores no debate em torno do conceito de capital social.....	55
2.2 O contexto em que emergiu o conceito na atualidade.....	57
2.3 Capital social: encontros e desencontros.....	65
2.3.1 A importância do compromisso cívico para o desenvolvimento, segundo Putnam.....	67
2.3.2 Tipos de capital social.....	71
2.3.3 Criação, ampliação e redução do capital.....	75
2.4 A teoria em prática.....	83
2.5 “Variáveis” utilizadas no estudo.....	86
3 EMANCIPAÇÕES E CAPITAL SOCIAL: OS CASOS DE HERVEIRAS E ALTO PAREDÃO.....	91
3.1 Características gerais das “localidades” estudadas.....	92
3.2 Das restrições à liberdade, ao movimento emancipacionista.....	98
3.3 O saldo do movimento emancipacionista em Alto Paredão.....	107
3.4 Da emancipação ao enfrentamento da realidade: os desdobramentos do movimento emancipacionista em Herveiras e Alto Paredão.....	112
3.4.1 As mudanças perceptíveis.....	116
3.5 O papel da estrutura fundiária.....	124
3.6 A persistência de problemas e a dificuldade de manutenção do capital social.....	130
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	134

REFERÊNCIAS.....	144
ANEXO A – Lista das localidades emancipandas e anexandas situadas no Rio Grande do	151
ANEXO B – “O resgate do pacto	154
ANEXO C – Mapa do “município” de Alto	155
ANEXO D – Evolução da malha municipal brasileira, 1940-2000.....	156
ANEXO E – Comemoração da população de Herveiras pela obtenção da emancipação.	157
ANEXO F – Mapa do processo de ocupação do território do Rio Grande do	158
ANEXO G – Panfleto visando o apoio da população ao plebiscito da emancipação de Herveiras.....	159
ANEXO H – Texto: “Morte ao egoísmo pela participação”, de autoria do presidente Comissão Emancipacionista de Santa Teresinha do Foromeco.....	160
ANEXO I – Poema contanto a trajetória da emancipação de Herveiras.....	161
ANEXO J – Roteiro de entrevistas.....	162

INTRODUÇÃO

No Estado do Rio Grande do Sul, Brasil, existem atualmente 496 municípios instalados, sendo que no limiar da década de 1980, mais precisamente 1981, havia um total de 233, incluindo o único criado naquele ano. De 1981 até 1996, quando houve a última leva de emancipações no Estado, surgiram mais 263 novos municípios. Isto representou um incremento de 112,87% nestes 15 últimos anos em que ocorreram emancipações neste Estado. Também em 1996, foi editada a Emenda Constitucional nº 15, que passou a reger o surgimento dos novos municípios em todo o país. A partir da promulgação desta lei não foram criados mais municípios em terras sul-riograndenses. No entanto, amparadas pela interpretação da Procuradoria Geral do Estado de que a referida lei não estaria em pleno vigor, foram surgindo novas localidades interessadas em obter a sua emancipação. Número que passou a ser superior a uma centena¹. Tal realidade é semelhante em vários outros Estados brasileiros.

A continuidade destes processos emancipacionistas foi interrompida por decisão do Supremo Tribunal Federal, ao dirimir a dúvida sobre a validade ou não da referida Emenda nº 15. Ao ser considerada em vigor, ficaram impedidos de serem concluídos os processos em andamento e, da mesma forma, ficou inviável o surgimento de novos movimentos neste sentido. Ora, dado que o surgimento de novos municípios foi estancado por força de lei, e havendo ainda inúmeras localidades interessadas em mudarem de status político-administrativo, dá nos a entender tratar-se esta uma temática ainda latente na realidade brasileira. Além disso, a criação de maior número de municípios, portanto menores, costuma ser entendida tanto como um obstáculo ao desenvolvimento, quanto um dos fatores responsáveis pelo mesmo. Neste sentido, indica tratar-se de uma temática, além de atual, extremamente relevante e demandante de novos estudos.

¹ Ver anexo A. Lista contendo as “localidades” que mencionamos.

Surgindo mais municípios, passa a haver também mais prefeitos, mais vereadores, provavelmente mais funcionários públicos e assim por diante. No entanto, esta temática seguramente não possui implicações apenas quantitativas. Ela também se vê imbricada com uma série de aspectos de ordem qualitativa. Tais como: federalismo, descentralização, guerra fiscal, relações de poder, “fragmentação” territorial, identidade regional, entre outras tantas. Conforme veremos nos capítulos um e três, os argumentos daqueles que buscam a emancipação geralmente estão ligados a “sair da situação de abandono”, “trazer o progresso”, “gerar novas alternativas de emprego”, “segurar os jovens”, enfim, “desenvolver o lugar”. Neste sentido, existem diferentes teorias que buscam entender e explicar as dinâmicas que envolvem o desenvolvimento de localidades, regiões e nações. Uma delas, a que trata do *capital social*, vem ganhando destaque nas últimas décadas. Putnam (2000, p. 192) afirma que “para a estabilidade política, para a boa governança e mesmo para o desenvolvimento econômico, o capital social pode ser mais importante até do que o capital físico e humano”. Por sua vez Kliksberg (1998, p. 28), entende que “o capital humano e o capital social foram ‘redescobertos’ nos últimos anos, e não é possível pensar solidamente no desenvolvimento sem levar em conta seu peso relevante como ‘alavancas’ dele”. Obviamente há quem considere exageradas tais afirmações, de qualquer forma, são declarações contundentes e que nos dão uma noção da importância que tal conceito vem assumindo na atualidade. Neste sentido, vários são os estudos que tratam da relação entre capital social e desenvolvimento, dos quais podemos destacar: Putnam, (2000 e 2002); Fukuyama, (1996); Evans, (1993); Boisier, (1999), Kliksberg, (1998 e 2000); Lin, (2001); Durston, (2005, 2003 e 2002).

Em termos gerais, capital social refere-se às formas de relacionamento entre as pessoas em uma dada sociedade, aos vínculos que existem entre elas. Porém, definições diferem de autor para autor, de acordo com sua área de atuação profissional e principalmente conforme sua identificação ideológica. Putnam (2000, p. 177), por exemplo, define capital social dizendo que são “características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas”. Já Durston (2002, p. 15), afirma que capital social é “el contenido de ciertas relaciones y estructuras sociales, las actitudes de confianza que se dan en combinación con conductas de reciprocidad y cooperación”. O termo vem sendo usado por diversas áreas do conhecimento, especialmente ciência política, sociologia e economia. Apesar de divergências quanto às formas de conceituá-lo, mensurá-lo e do debate sobre a possibilidade de criá-lo ou incrementá-lo onde ele é pouco expressivo ou inexistente, diferentes estudos convergem no

sentido de destacar a sua importância no crescimento econômico, no fortalecimento da democracia e no desenvolvimento humano.

A partir destas considerações, lembremo-nos de que a experiência do Orçamento Participativo na cidade de Porto Alegre² foi apontada como uma ação coletiva geradora de capital social, apesar de não ser este o objetivo imediato do processo. O capital social seria uma espécie de subproduto da interação e participação dos cidadãos nas deliberações daquele processo³.

Paralelo a isso,

pelo menos no caso do Rio Grande do Sul, os municípios novos têm muitos méritos, tendo contribuído acima da média no crescimento do seu Produto Interno Bruto (PIB), e na melhoria de indicadores sociais diversos, como saúde e educação, onde os melhores estão justamente na faixa dos municípios menores (e geralmente emancipados recentemente), (KLERING, 2004a).

Se tais afirmações forem verdadeiras, então de imediato vem o questionamento: a que isto pode ser atribuído? Vejamos o que diz Monastério (2003) em trabalho onde comparou a correlação dos índices de capital social com o desempenho institucional em diferentes regiões do Rio Grande do Sul.

É fato surpreendente, por exemplo, que o Planalto apresente os maiores valores do RS em alguns indicadores 'desejáveis'. Talvez o fato de boa parte de seus municípios terem sido ocupados e criados em um período relativamente recente tenha gerado formas de socialização e administração ainda não examinadas (MONASTÉRIO, 2003, p. 79).

Vejamos também a seguinte afirmação de Klering (2002), referindo-se ao que acontece nos municípios novos:

as pessoas acabam trabalhando de forma voluntária, porque elas têm uma percepção mais direta do que é seu município. Em uma cidade de 3 mil habitantes, a relação do cidadão com o município é bem mais próxima. Por isso eles acabam juntando esforços para que a administração seja mais efetiva (KLERING 2002).

² Trata-se de uma iniciativa implementada a partir de 1989 pelo Partido dos Trabalhadores (PT) quando esteve à frente do governo municipal daquela cidade. Em síntese, tal experiência consistiu na participação direta da população na eleição de prioridades quanto ao investimento de parte do orçamento municipal.

³ Questão tratada no capítulo II. Ver também HERMET (2002), GONZÁLES (2001), KLIKSBER (2000) e SCHMIDT (2003, b).

Como se vê, podemos estar falando também em possíveis implicações de ordem qualitativa interna aos novos municípios. Ou mais especificamente, pode o surgimento de um novo município ter relação com um possível adensamento de laços sociais em torno do desenvolvimento local⁴. O que estaria, nas palavras de Putnam, “facilitando as ações coordenadas, e contribuindo para a eficiência da sociedade”. Ou, nas palavras de Durston, reforçando atitudes de confiança e condutas cooperativas. Apesar de Klering não ser dedicado diretamente ao estudo do capital social, vários são os indicativos em seus trabalhos de que ocorrem mudanças no comportamento social dos moradores de distritos que se tornam municípios, refletindo de forma positiva no desenvolvimento do novo município e conseqüentemente, na qualidade de vida deles próprios.

Desta forma, poder-se-á indagar se estaria nestes lugares havendo a integração entre Estado (agora administrado por pessoas do próprio lugar) e a sociedade civil, promovendo a sinergia apontada, entre outros, por estudiosos como Sérgio Boisier e Bernardo Kliksberg? Talvez estariam as novas gestões municipais, agindo como as principais promotoras e protetoras do capital social, sendo parte das soluções e não só dos problemas, como quer Peter Evans? Ou ainda, a criação de novos municípios, ao promover a transferência de poder de decisão para a comunidade, seria um fator capaz de gerar como subproduto, a exemplo do que teria acontecido em Porto Alegre com o Orçamento Participativo, incremento do “volume” de capital social?

No entanto, a constatação empírica de uma alteração neste sentido implicaria em um estudo do tipo antes/depois (da emancipação) numa mesma localidade. Por não dispormos de dados desta natureza, estávamos impedidos de estabelecer tal comparativo que pudesse nos permitir inferir se ocorreram mudanças ou não. Mas, podíamos sim, estabelecer uma *proxy* neste sentido a partir da investigação direta em “localidades” que estivessem ou estiveram recentemente envolvidas com a temática das emancipações. E, para ser mais preciso, buscar apreender a percepção daquelas pessoas mais estreitamente ligadas ao desenrolar dos trabalhos em torno da emancipação em cada uma das “localidades” a ser investigada. O que, a nosso ver, poderia possibilitar uma visão muito próxima da realidade das localidades e principalmente, das possíveis influências que o processo emancipacionista poderia ter sobre o respectivo capital social delas.

⁴ Local aqui é entendido como o espaço interno aos limites municipais.

No entanto, vários podem ser os fatores que incidem sobre a realidade e a percepção das lideranças em relação ao capital social das diferentes “localidades”. Em decorrência disso, o processo emancipacionista poderia também ser percebido de forma distinta. Da mesma forma, há que se considerar que o desfecho de um processo emancipacionista nem sempre assume a forma mais esperada pelas lideranças nele imbuídas. Por isto, também poderia ser percebido de forma distinta um possível efeito de tal processo sobre o capital social “local” se ouvíssemos lideranças de uma localidade em vias de obter sua emancipação, ou se uma tentativa neste sentido tivesse sido frustrada. Isto nos remeteu ao presente estudo comparativo de casos, que parte da seguinte questão: como são percebidas pelas lideranças de duas “localidades” com situações político-administrativas distintas (uma já emancipada e outra ainda não), variáveis que compõem o conceito de capital social?

Segundo Trivinus (1987, p. 133), um estudo de caso “é uma categoria de pesquisa cujo objetivo é uma unidade que se analisa aprofundadamente”. Mas, diz ainda tal autor, que existe a possibilidade de serem estabelecidas comparações entre dois ou mais enfoques específicos, o que dá origem a Estudos Comparativos de Casos. Este “enfoque comparativo enriquece a pesquisa qualitativa e [...] em geral, [...] segue os passos do método comparativo, descrevendo, explicando e comparando por justaposição e comparação propriamente dita os fenômenos” (TRIVINUS, 1987, p. 136). Assim, como pode ser inferido do já exposto acima, trata-se de uma pesquisa qualitativa que visa descrever, analisar e comparar em que medida, segundo a percepção das respectivas lideranças, a criação de um novo município pode, ou não, interferir nos níveis de capital social das localidades diretamente envolvidas neste processo. Pelo menos nas “localidades” aqui investigadas, pois “como tem sido freqüentemente assinalado, um caso é, no fim das contas, apenas um caso” (BECKER, 1993, p. 129).

Uma destas “localidades” foi elevada à condição de município em 1995, na penúltima leva de emancipações ocorridas no Estado. A outra teve sua emancipação abortada pela referida Emenda Constitucional. Trata-se, respectivamente, do município de Herveiras e do distrito de Alto Paredão, localizado no município de Santa Cruz do Sul, ambos no Vale do Rio Pardo, no Estado do Rio Grande do Sul⁵. A escolha delas se deve ao fato de oferecerem

⁵ No capítulo 3, item, 3.1 pode ser visualizada a localização das áreas pesquisadas.

um quadro bastante significativo em termos comparativos, uma vez que possuem formações históricas, culturais, geográficas, sociais, econômicas e étnicas muito parecidas. Tendo em vista que estas características, em sendo distintas, poderiam influir nas respectivas realidades do capital social, temos um cenário onde a emancipação se constitui no principal fator diferenciador entre as duas “localidades”. Isto nos permitiu maior grau de “certeza” quanto as influências que a criação de um município indica ter sobre o capital social destas “localidades”. Além disso, a opção por Herveiras se deu também por ter sido por muito tempo distrito de Santa Cruz do Sul, o que significa que, em tese, não tenha sofrido tratamento muito diferente ao longo do tempo daquele que foi dispensado aos demais distritos, por exemplo, Alto Paredão. Também é significativa sua escolha pelo fato de já ter se emancipado há 10 (dez) anos, isto nos daria certa segurança para verificar eventuais mudanças comportamentais ao longo do tempo, além de já ser possível constatar se as perspectivas iniciais se concretizaram ou não. No caso de Alto Paredão, a escolha se deve ao fato de conhecermos mais detidamente a realidade da localidade e pelo fato do movimento emancipacionista ainda estar “vivo” na lembrança e no desejo dos moradores. Estes dois aspectos acreditamos terem contribuído para nos dar uma visão de grande fidedignidade do processo em questão.

Além disso, no intuito de obter uma abordagem suficientemente abrangente e ao mesmo tempo incisiva, lançamos mão de vários objetivos-meio que visam focalizar nossa problemática por diversos ângulos e assim buscar suas possíveis influências no capital social de cada uma das “localidades” estudadas. Então, visamos também: a) identificar os motivos apontados pelas respectivas lideranças como sendo fatores que teriam levado cada uma das “localidades” a buscar a emancipação política; b) analisar de que forma são percebidos, pelos principais atores de cada uma das “localidades”, tanto o êxito quanto a frustração e/ou adiamento do processo emancipacionista c) verificar a percepção dos entrevistados sobre a possibilidade do processo emancipacionista, e a posterior implementação do município, engendrar, ou não, novas redes sociais, tanto dentro do município/distrito quanto fora, e de que forma tais redes podem interferir no desenvolvimento da localidade/município. d) analisar, segundo a percepção dos entrevistados, se as relações entre os atores locais tendem a se alterar a partir da implementação da administração municipal autônoma.

Como técnicas de pesquisa, valemo-nos, além de pesquisa na e sobre a bibliografia pertinente, de dados primários coletados a partir de entrevistas semi-estruturadas que foram realizadas com membros das respectivas comissões emancipacionistas. Também valemo-nos

de observação diretamente nas “localidades”, especialmente no que tange a existência de meios de comunicação, vias de acesso, e equipamentos públicos e “urbanos”⁶ Neste mesmo sentido também acompanhamos, na localidade de Alto Paredão, reuniões comunitárias que tratavam da questão emancipacionista. Ainda lançamos mão de consulta a outras fontes que pudessem conter elementos a contribuir com o fito de nossa investigação. Tais como fotografias, mapas, jornais e demais materiais usados pelas respectivas comissões emancipacionistas para difundir a idéia da emancipação.

A opção em abordar líderes comunitários se vale da experiência do Orçamento Participativo da cidade de Porto Alegre, que vem sendo apontada como uma ação coletiva geradora de capital social, apesar de não ser este o objetivo imediato do processo. Naquele caso, conforme dito, o capital social seria uma espécie de subproduto da interação e participação dos cidadãos nas deliberações daquele processo. Ao mesmo tempo a região metropolitana da capital do Estado, juntamente com ela própria, apresenta índices de capital social menores que outras regiões do Estado⁷. Isto significa, entre outras coisas, que os efeitos do Orçamento Participativo sobre o capital social se dão especialmente sobre as pessoas que diretamente dele participam, não sendo sentidos da mesma forma, no total da população. Desta feita, o público alvo da pesquisa é composto por aquelas pessoas que integram ou integraram as respectivas comissões emancipacionistas.

Vale destacar que tínhamos previsto entrevistar todos os integrantes ou ex-integrantes destas comissões⁸, mas, no decorrer dos trabalhos de campo foi ficando evidente que as falas e argumentos eram muito semelhantes de um entrevistado para outro, mesmo que por hora estivessem em posições contrárias na política local. Assim, as informações tornavam-se redundantes. Por isto realizamos 05 (cinco) entrevistas em Alto Paredão, pois foi onde iniciamos, e 03 (três) em Herveiras. Tivemos o cuidado de entrevistar lideranças com conhecidos posicionamentos político-partidários distintos, no intento de poder captar possíveis contradições entre as “facções” locais. Mas, como dissemos, eles apresentaram um discurso quase homogêneo em relação ao processo emancipacionista. Enfim, a opção pelas lideranças que estiveram/estão à frente do movimento emancipacionista, se entende e se

⁶ Como por exemplo, agências bancárias, postos de saúde, internet, etc.

⁷ Ver BANDEIRA, 2003.

⁸ Conforme a Lei N° 9.070, artigo 6º, parágrafo único, os integrantes titulares são no mínimo 06 (seis), sendo eles: Presidente, um Vice-Presidente, Secretário, 2º Secretário, Tesoureiro, 2º Tesoureiro, além de Conselho Fiscal com no mínimo 03 (três) membros titulares e igual número de suplentes.

justifica pois são estas as mesmas que normalmente seguem administrando o futuro município e compõem os partidos políticos estando atrelada a elas boa parte das decisões que podem afetar os rumos da “localidade”.

Tendo em vista o caráter multidimensional, e muitas vezes controverso do conceito de capital social⁹, entendemos pertinente termos como referência para nosso trabalho de campo uma ferramenta já testada e elaborada por renomados autores dedicados ao tema. Por isso valemo-nos, para elaboração das questões e condução das entrevistas, de parte do conjunto de indicadores adotados pelo Banco Mundial, no seu *Questionário Integrado para Medir Capital Social (QI-MCS)*¹⁰, no qual existe a aceitação desta multidimensionalidade e a explicitação da intenção de, através dele, captar “todas” as suas “faces”. As “variáveis” aqui utilizadas são: “grupos e redes”; “ação coletiva e cooperação” e “informação e comunicação”. Além disso, trabalhamos com a noção de “compromisso cívico” de Robert Putnam, a definição de “confiança” de John Durston e a noção de “capacitação” de Amartya Sen. Também adotamos a diferenciação entre capital social de “ligação”, de “ponte” e de “conexão”, utilizada no referido questionário. Desta forma buscamos analisar, segundo a percepção dos entrevistados, quais destas “variáveis” e quais destes “tipos” de capital social podem ter sido afetados nas duas localidades em função do seu envolvimento na questão emancipacionista.

Na tentativa de sistematizar aqueles elementos que nos pareceram centrais na análise da problemática aqui proposta, dividimos o trabalho em três capítulos, além desta introdução e das considerações finais. No primeiro capítulo trazemos olhar panorâmico sobre diferentes aspectos que dizem respeito ao Município no Brasil e mais especificamente, na seqüência, aspectos envolvendo as discussões mais recentes relativas à criação de novos municípios. Falamos de questões legais, políticas e acadêmicas atreladas ao nosso tema. Tal abordagem visa, além de contextualizar a temática aqui trabalhada, lançar elementos que possam auxiliar na compreensão do que as lideranças das duas localidades nos relataram. No segundo capítulo, tratamos do conceito de capital social, trazendo opiniões e contribuições de diversos autores dedicados ao seu estudo. Então, a partir disso, buscamos estabelecer as bases e conceitos teóricos que embasam a presente pesquisa. Já no capítulo seguinte, após fazermos

⁹ Conforme veremos no capítulo II.

¹⁰ O referido (QI-MCS) destina-se basicamente para gerar dados quantitativos sobre as várias dimensões do capital social, e para ser aplicado diretamente nos domicílios. Por isto não aplicá-lo nas respectivas “localidades”. A partir dele obtemos parte do conjunto de indicadores que nos auxiliaram na formulação e condução das entrevistas.

breve descrição das características gerais das duas localidades pesquisadas, buscamos descrever, analisar e comparar, as falas dos entrevistados, segundo as “variáveis” e “tipos” de capital social que optamos em abordar. Finalmente, nas considerações finais, sintetizamos as inferências que o estudo nos proporcionou e apontamos possíveis caminhos para novos estudos.

1 MUNICÍPIOS, EMANCIPAÇÕES E POLÊMICAS

No intuito de familiarizar o leitor e contextualizar a temática das emancipações, objeto do presente trabalho, apresentamos neste primeiro capítulo um panorama sobre diferentes aspectos que dizem respeito ao Município no Brasil e mais especificamente aspectos envolvendo as discussões relativas à sua criação nas últimas décadas. Tais aspectos envolvem questões legais, políticas e acadêmicas, além de perpassarem os diferentes meios de comunicação, obviamente. Por isso, de início apresentamos conceitos básicos referentes à forma da organização político-administrativa brasileira na qual o Município se insere e como este é conceituado e quais suas principais atribuições frente a tal estrutura organizativa. Também apresentamos como são/eram os trâmites e requisitos necessários para a criação de um município no Rio Grande do Sul bem como a discussão em torno da Emenda Constitucional nº 15.

Em seguida, trazemos dados referentes ao crescimento do número de municípios no Brasil no Rio Grande do Sul, sua distribuição pelos Estados brasileiros, bem como números referentes à distribuição da população nestes municípios. Na seqüência apresentamos uma discussão sobre o grau de descentralização administrativa brasileira frente outros países segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Discussão que nos abre possibilidades interpretativas quanto ao atual debate em torno da retomada ou não do processo de criação de novos municípios. Nesta direção, num olhar retrospectivo, buscamos analisar brevemente como o município e suas questões afins povoaram e povoam o pensamento político brasileiro. Então, à luz dos dados já apresentados, sintetizamos algumas opiniões sobre quais seriam as principais causas motivadores de novas emancipações. E, da mesma forma, trazemos opiniões que buscam interpretar as repercussões do crescimento do número de municípios no desenvolvimento deles próprios, do entorno próximo, do Estado e do país como um todo, bem como suas possíveis relações com o capital social destes recortes político-administrativos. É o que nos remete ao segundo capítulo.

1.1 O Município brasileiro: conceitos, marcos legais e principais atribuições

A Constituição Federal em vigência estabelece no seu artigo primeiro que o Brasil é uma República Federativa, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal. Já no artigo dezoito, afirma que “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta constituição” (BRASIL, 1999). Conforme Meirelles (2001, p. 89), República “é a forma de governo caracterizada pela temporariedade das funções políticas e pela responsabilidade dos governantes, diversamente da Monarquia, em que o soberano é vitalício e irresponsabilizável”. Já, Federação é, segundo o mesmo autor, “o Estado Soberano constituído de Estados-membros autônomos, vinculados definitivamente à União, que realiza o governo nacional e descentraliza a administração entre as unidades federadas”. Este tipo de Estado seria caracterizado por uma centralização política dos assuntos nacionais e uma descentralização político-administrativa dos assuntos “regionais” e “locais”. No Brasil esta descentralização político-administrativa vai até os municípios “segue-se daí, que o Município Brasileiro é entidade político-administrativa de terceiro grau, na ordem descendente da nossa Federação: União – Estados – Municípios” (MEIRELLES 2001, p. 47). Já, para o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) (2005) o município se caracteriza como a “circunscrição do território do Estado na qual cidadãos, associados pelas relações comuns de localidade, de trabalho e de tradições, vivem sob uma organização livre e autônoma, para fins de economia, administração e cultura”.

Conforme Mello (1993) e Almeida & Carneiro (2003) esta inclusão do município entre os membros da Federação constitui-se em caso único entre os regimes federativos de todo o mundo. Mello (1993), Meirelles (2001), Montouro (1999), por exemplo, destacam ainda o alto grau de autonomia do município brasileiro, conferido pela Constituição de 1988. Segundo Meirelles (2001), autonomia é prerrogativa política concedida e limitada pela Constituição Federal a entidades estatais internas, diferindo assim do conceito de soberania, que refere-se exclusivamente à Nação. Desta forma, no caso brasileiro, os Estados-membros e os Municípios “não são soberanos, pois recebem apenas, por outorga da Constituição, determinados poderes políticos e administrativos, necessários à composição de seu governo e à gestão de seus negócios internos”. (MEIRELLES, 2001, p. 90). Para este autor a atual Carta Magna ampliou tal autonomia em três aspectos: o político, o administrativo e o financeiro.

A autonomia política consiste no poder de auto-organização, através da elaboração da lei orgânica própria; no poder de autogoverno, pela eletividade do prefeito, do vice-prefeito e dos vereadores e no poder normativo próprio, em função da possibilidade de elaboração de leis municipais em áreas de sua competência exclusiva ou complementar. Merece destaque a autonomia para elaboração e aprovação, pelos legisladores locais, da Lei Orgânica. Lei esta que é a prerrogativa máxima no âmbito municipal, observados, é claro, os dispositivos das Constituições Federal e Estadual. Isto significa que, nos assuntos de competência exclusiva dos municípios, estes não estão subordinados a qualquer interferência estadual ou federal, prevalecendo os dispositivos da Lei Orgânica em caso de conflito, inclusive sobre a Constituição Federal. Vale destacar também que, conforme Meirelles (2001), no Rio Grande do Sul os municípios já estavam aptos a elaborar suas Leis Orgânicas desde 1897. Também, conforme Mello (1993), Manaus, e João Pessoa, no regime da Constituição de 1946, gozavam desta competência. E ainda, pouco antes da vigência da Constituição de 1988, o Estado do Ceará teria concedido tal prerrogativa a todos os seus municípios, e no mesmo período o Estado da Bahia o teria concedido aos seus municípios com mais de 100 mil habitantes.

A autonomia administrativa consiste na possibilidade de gestão e organização dos “negócios” e serviços públicos locais pelos representantes do povo no Município, sem a interferência da União ou do Estado-membro. Faz parte também desta autonomia administrativa a possibilidade do município criar ou suprimir distritos, planejar e controlar o uso, a ocupação e o parcelamento do solo urbano.

A autonomia financeira reside no poder de instituir e arrecadar tributos de sua competência, além de poder aplicar suas rendas sem tutela ou dependência de qualquer poder estadual ou federal. O que não exime os municípios da incumbência de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei. Este poder de instituir impostos não significa poder para criar novos que não estejam previstos na Constituição Federal. Para Meirelles (2001) instituir, no caso dos municípios brasileiros, equivale a regulamentar os já criados e constantes na legislação máxima. Porém, por outro lado, o Município tem o poder de conceder isenções quanto aos tributos que lhe competem. Um ponto que precisa ser mencionado é a exigência, através do artigo 212 da Constituição Federal, da aplicação anual nunca inferior a 25% da receita municipal resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Sendo esta a única restrição à aplicação das rendas municipais vigente atualmente.

1.1.1 Criação de municípios: legislação federal

No início da década de 1960 a competência de legislar sobre a questão cabia aos Estados. Já a Carta de 1967 previu que lei complementar deveria estabelecer os requisitos mínimos de população e renda pública, além da forma de consulta prévia às populações para a criação de Municípios. Tal Lei Complementar (nº 1 de 9 de novembro de 1967) definia que um distrito precisaria ter pelo menos 10 mil habitantes, ou não menos que cinco milésimos da população do Estado; eleitorado não inferior a dez por cento da população do município; centro urbano já constituído, com o mínimo de duzentas casas; e arrecadação mínima, no último exercício, de cinco milésimos da receita estadual de impostos (LORENZETTI, 2003). Desta forma, tais requisitos eram uniformes para todo o país.

Com a nova Constituição de 1988, esta temática passa a ser regida pelo art. 18, § 4º, da Constituição Federal. Segundo este, a competência de fixar os parâmetros mínimos de população e renda pública, retornou às Assembléias Estaduais, mas manteve a exigência de consulta prévia à população. No caso, consulta somente à população diretamente interessada. Ou seja, somente passaram a votar no plebiscito os habitantes do distrito interessado em se emancipar, ou anexar-se a outro já existente. No entanto, este artigo, conforme mencionamos, fora alterado pela Emenda Constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996, cujo conteúdo segue a seguir.

Emenda Constitucional nº15: de 12/09/1996:

- Dá nova redação ao § 4º do art. 18 da Constituição Federal
- Art. 18.
- § 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei (BRASIL, 1999).

Redação original:

- Art. 18:
- “§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em lei complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas” (BRASIL, 1999).

Como se vê, a Emenda Constitucional n° 15, mantém que a criação de novos municípios dar-se-á por lei estadual, mas prevê uma lei complementar federal para regulamentar o período de efetivação das emancipações. A não edição desta lei complementar é que gerou controvérsias interpretativas quanto à validade ou não da Emenda 15. Quanto aos estudos de viabilidade, conforme Lorenzetti (2003), também não ficara estabelecido nem seu conteúdo e nem quem os definiria, se a União ou cada Estado. Outra modificação foi a inclusão das populações dos municípios envolvidos na consulta plebiscitária. Desta forma também os habitantes do(s) município(s) de origem deveriam manifestar seu desejo quanto a criação ou não do novo município.

1.1.2 Criação municípios: legislação do Rio Grande do Sul

Até a edição da referida Emenda 15, o artigo 18 da Constituição Federal, através do parágrafo quarto, remetia a temática para as legislações estaduais. No Rio Grande do Sul, este assunto passou a ser tratado no artigo 9° da Constituição Estadual, artigo este, modificado em 05/11/1997 pela Emenda n° 20. Por sua vez, a Lei Complementar n° 9.070 de 02 de maio de 1990, regulamenta este artigo da Constituição Estadual e estabelece os trâmites necessários para a criação, a incorporação a fusão e o desmembramento de municípios. Também relativa a matéria é a Lei Complementar n° 9.089 de 19 de junho de 1990, na qual vêm estabelecidos os requisitos para a criação de novos municípios no Estado. Além destas, a lei 10.790 de 28 de maio de 1996, acrescenta parágrafo único ao artigo 25 da Lei n° 9.070¹¹.

Conforme o artigo 1° da Lei 9.070/90

§ 1° - Criação de municípios é a emancipação de parte ou partes da área de território municipal, com sua elevação à categoria de pessoa jurídica de direito público interno, através da outorga de autonomia de lei estadual.

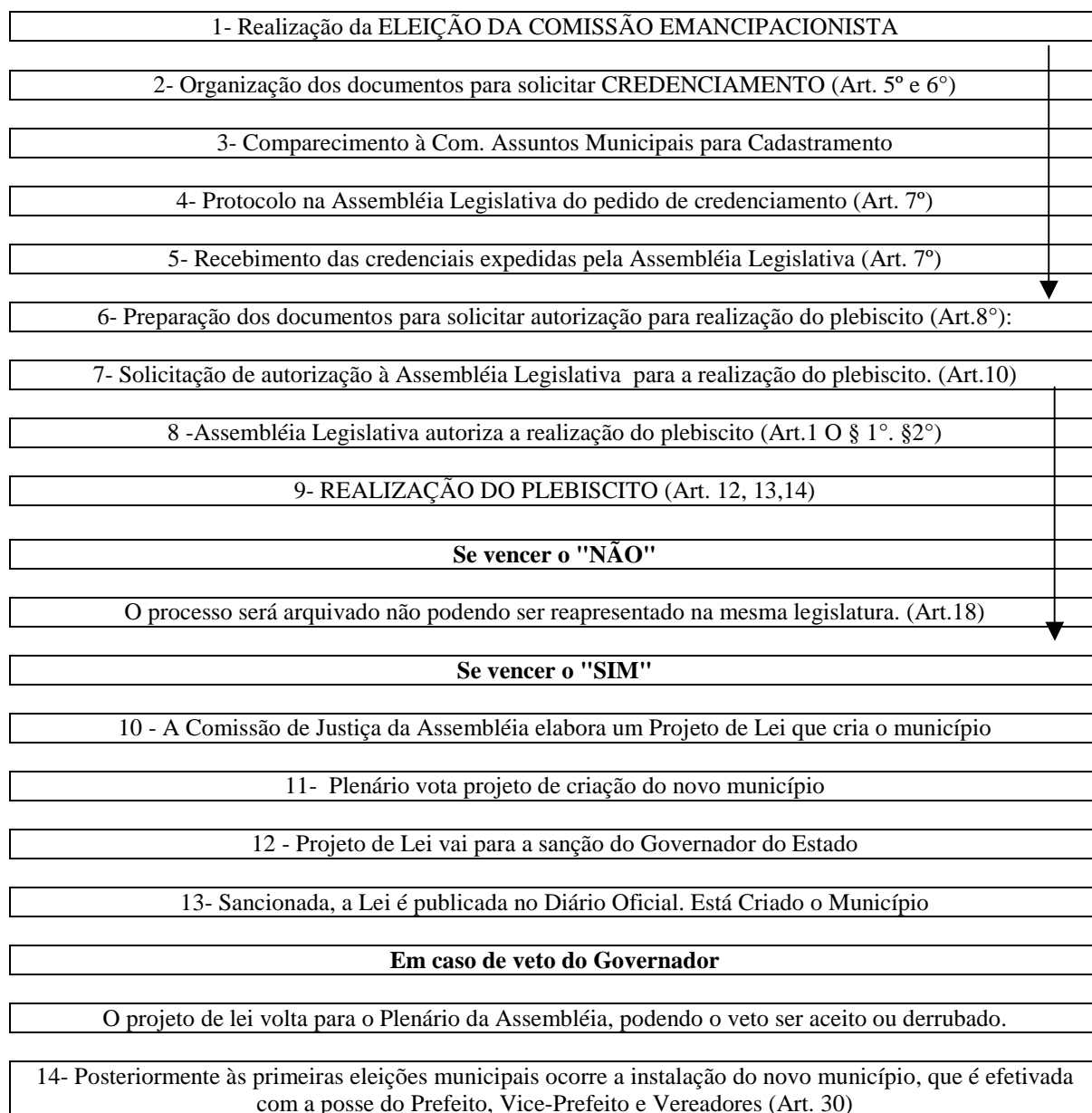
§ 2° - Incorporação é a reunião de um município a outro perdendo um deles a personalidade, que se integra na do território incorporado.

§ 3° - Entende-se por desmembramento a separação de parte de um município, para anexar-se noutro ou constituir um novo município. (RIO GRANDE DO SUL, 1990b).

¹¹ Parágrafo acrescentado: “Em se tratando de anexação de território a outro município, ou de nova delimitação de área, o órgão fazendário competente providenciará para que, obedecia a legislação própria no que couber, sejam publicados, levada em conta a nova situação, novos índices de participação nos tributos estaduais do município desmembrado e do município ao qual anexado território”, (RIO GRANDE DO SUL, 1996).

De acordo com os demais preceitos desta lei, a criação de um município no Rio Grande do Sul segue basicamente os seguintes passos.

Fluxograma nº 01: Percurso de um processo emancipacionista segundo a legislação do Rio Grande do Sul.



Fonte: adaptado pelo autor a partir de fluxograma existente em Klering (1991). Também disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/>>. Acesso em: 02/02/2007.

Já a Lei 9.089/90, que contém os critérios mínimos que uma localidade deve atender para pleitear sua emancipação neste Estado, estabelece que nenhum município será criado sem verificação da existência, na área emancipanda, dos seguintes requisitos:

- I - população estimada não inferior a 5.000 (cinco mil) habitantes; ou
- II - eleitorado não inferior a 1.800 (um mil e oitocentos) eleitores;

III - o mínimo de 150 (cento e cinquenta) casas ou prédios em núcleo urbano já constituído ou de 250 (duzentos de cinquenta) casas ou prédios, no conjunto de núcleos urbanos situados na área emancipanda.

IV - condições reais de desenvolvimento, que serão avaliadas justificadamente pela Assembléia legislativa do Estado.

§1º - Não será criado município se esta medida implicar:

- a) para o município de origem, a perda de requisitos exigidos nesta lei;
- b) descontinuidade territorial;
- c) quebra da continuidade e da unidade histórico-cultural do ambiente urbano;
- d) perda, pelos municípios que lhe deram origem, de mais de 50% (cinquenta por cento) da arrecadação de tributos e outras receitas.

§3º - Na avaliação das condições reais de desenvolvimento a Assembléia Legislativa deverá ter em conta especialmente:

I - o padrão de crescimento demográfico da área emancipanda nas duas últimas décadas intercensitárias;

II- a existência, além de escola de 1º Grau de, no mínimo, um dos seguintes equipamentos públicos:

- a) abastecimento de água;
- b) sistemas de esgotos sanitários;
- c) rede de iluminação pública;
- d) posto de saúde;
- e) posto policial, civil ou militar;

III - a análise da estrutura econômica atual da área emancipanda e sua evolução recente, conforme estimativas oficiais, abrangendo a produção agrícola, agropecuária, industrial e setor terciário;

IV - a análise da receita tributária da área emancipanda, compreendendo arrecadação e transferências, que viabilizem a execução das funções típicas da administração municipal e a manutenção dos serviços públicos essenciais.

V - a análise da repercussão regional da criação do município, especialmente quando a área emancipanda integrar a Região Metropolitana, aglomeração urbana ou estiver localizada em sua periferia, (RIO GRANDE DO SUL, 1990a).

A partir do provável enquadramento nestes critérios e amparadas pela interpretação da Procuradoria Geral do Estado, quanto a não validade da Emenda Constitucional nº 15 é que, especialmente em 2001, novas localidades deram início aos trabalhos visando a sua emancipação.

1.1.3 A situação atual

Este novo movimento emancipacionista viu-se fortalecido a partir de reunião corrida no dia oito de maio daquele ano, entre representantes da Assembléia Legislativa, localidades interessadas, e Procuradoria Geral do Estado. Ocasão em que o Procurador-Geral Paulo Torelly deu parecer favorável à continuidade dos trabalhos neste sentido ao acolher a Informação nº 09/01 do Gabinete da Procuradoria-Geral que entendia que, por não ter sido regulamentada a Emenda Constitucional nº 15/96, estaria ainda em vigor a redação original do parágrafo quarto do artigo 18 da Constituição Federal e, assim estaria em vigor também a

respectiva legislação estadual. (RIO GRANDE DO SUL, 2001a). O autor da referida Informação conclui que:

não tenho dúvidas, portanto, em considerar possível, juridicamente, a criação de Municípios nos termos do que estabelecido na redação originária do § 4º do artigo 18 da Constituição Federal, até que venha lei complementar do Poder Central a regular de forma diversa, de acordo com o estabelecido na Emenda Constitucional nº 15, de 1996. (RIO GRANDE DO SUL, 2001b).

Deste fato em diante foi crescendo o número de pedidos de credenciais¹² à Assembléia Legislativa. Hoje há, conforme pôde ser visto no já mencionado anexo A, mais de uma centena de localidades interessadas na autonomia político-administrativa. Nestas incluem-se quatro distritos de Santa Cruz do Sul, entre eles, Alto Paredão. Porém, todos os processos encontram-se suspensos em virtude de uma decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), ocorrida em junho de 2001, ao anular a criação do município de Pinto Bandeira, desmembrado em 1996 de Bento Gonçalves. De acordo com esta decisão a Emenda Constitucional nº 15 está em vigência pois, segundo o então presidente do STF, ministro Sepúlveda Pertence, citado por Lorenzetti (2003), “é imediata, contudo, a eficácia negativa da nova regra constitucional, de modo a impedir – de logo até que venha a lei complementar – a instauração e a conclusão de processos de emancipação em curso”. Em função disso, perdeu efeito o parecer da Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul, mencionado anteriormente.

No entanto, as tratativas que visam regulamentar ou revogar tal lei seguem intensas. Especialmente no Rio Grande do Sul, onde a Comissão de Assuntos Municipais da Assembléia Legislativa (CAM-RS) vem se empenhando neste sentido nos últimos anos. No intuito de obter a revogação da Emenda 15, surgiu a Proposta de Emenda Constitucional nº 13 (PEC 13/2003), de autoria de senador Sérgio Zambiasi, (PTB-RS). Esta proposta tem suas origens no ano de 1998, a partir da iniciativa de quatro áreas emancipandas do Rio Grande do Sul. Itapuã, São José do Centro, Sanchuri, e Santa Terezinha, pertencentes aos municípios de Viamão, Não-Me-Toque, Uruguaiana e Palmeira das Missões, respectivamente. Depois de vários anos de mobilização das lideranças destas e outras localidades com apoio de

¹² Trata-se, a credencial, de um documento expedido pela presidência da Assembléia Legislativa que reconhece a legitimidade da comissão emancipacionista em coordenar e reunir os documentos necessários à emancipação, conforme visto no fluxograma acima.

integrantes da CAM-RS, junto às demais Assembléias Legislativas Estaduais, foi protocolada no Senado Federal em abril de 2003, a referida PEC, contando com o apoio de 15 parlamentos estaduais¹³, e 27 senadores tendo a seguinte redação:

A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento do Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual até 12 (doze) meses antes da realização das eleições municipais e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, à população diretamente interessada, após a divulgação dos estudos de viabilidade municipal a serem apresentados e publicados na forma da lei complementar estadual. (RIO GRANDE DO SUL, 2004).

Em junho do mesmo ano, obteve parecer favorável da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) daquela casa legislativa. E, na seqüência, ao ser examinada em Plenário, sofreu pedido de reexame, retornando para a CCJ, onde recentemente, em 06/12/2006, recebeu novamente parecer favorável. No entanto, a proposta original do senador Zambiasi foi alterada em alguns pontos pelo relator da matéria, senador Luiz Otávio, (PMDB-PA). Destes pontos merece destaque que a área mínima de um futuro município, se aprovada nestes termos, deverá ter no mínimo 100 quilômetros quadrados e a população estimada deverá ser superior a três mil habitantes nas regiões¹⁴ Norte e Centro-Oeste e quatro mil habitantes para as demais regiões do país. Pelo critério da extensão territorial, a princípio, a emancipação de Alto Paredão estaria inviabilizada, uma vez que pelo mapa atual¹⁵ a área é de 97,73 Km².

De qualquer maneira, a PEC 13 tem como objetivo principal devolver às Assembléias Legislativas o poder de legislar sobre a criação de novos municípios e é apresentada como sendo uma lei que visa “resgatar o pacto federativo¹⁶”. Uma vez que este teria sido “ferido” em função da retirada da esfera estadual o poder de legislar sobre os limites internos ao seu território. Desta forma, as referidas alterações não atendem exatamente este propósito, uma vez que fixam critérios mínimos para todo o país. Estando aberta, desta forma, ainda a

¹³ As 15 Assembléias Legislativas a que nos referimos, podem ser visualizadas no anexo B. Segundo material informativo obtido junto à Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul, atualmente seriam 17 Estados que a estariam apoiando.

¹⁴ O termo “região” neste caso, refere-se às “Grandes Regiões” na forma empregada pelo IBGE, sendo que, segundo este instituto, são no total de cinco, compostas respectivamente pelos seguintes estados: **Nordeste:** Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe. **Sudeste:** Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo. **Sul:** Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. **Centro-Oeste:** Distrito Federal Goiás Mato Grosso do Sul. **Norte:** Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins.

¹⁵ Conforme anexo C.

¹⁶ Ver anexo B.

questão¹⁷. De qualquer forma, vê-se que há interesses opostos nesta disputa, uma vez que, apesar das pressões contrárias, em 2006 já completaram-se dez anos de Emenda 15. Como veremos adiante, há os que sustentam que criar mais municípios é benéfico ao desenvolvimento, já outros afirmam que isto traria somente mais problemas ao país. Desta feita é válido sabermos quantos municípios afinal existem atualmente e como se deu a evolução deste número nos últimos anos.

1.2 Evolução do número de municípios no Brasil e no Rio Grande do Sul

O Brasil possui atualmente 5564 municípios, sendo considerados neste total pelos critérios do IBGE, a cidade de Brasília, localizada no Distrito Federal e a ilha de Fernando de Noronha, localizada no Estado de Pernambuco. Vale destacar que deste total quatro foram instalados no ano de 2005. Não cabe aqui discutir as questões jurídicas que permitiram tais emancipações, mas segundo Bremaeker (2005, p. 10), elas foram embasadas “pelas regras que antecedem a Emenda Constitucional n° 15, de 12 de setembro de 1996.” Os municípios são: Aroeiras do Itatim (Piauí), Figueirão (Mato Grosso do Sul), Ipiranga do Norte e Itanhangá, localizados no estado do Mato Grosso.

No gráfico a seguir vemos como estão distribuídos atualmente os municípios brasileiros pelo território nacional¹⁸. Vale destacar que Minas Gerais é o Estado que mais municípios possui atualmente (853), correspondendo a 15,33% do total existentes no país. São Paulo com seus 645 municípios, participa com 11,6% deste total e o Rio Grande do Sul com aproximadamente 9%. Somando-se a estes os estados da Bahia e Paraná, teremos um total de 2810 municípios, o que equivale a 50,5% do total. Ou seja, somente nestes cinco primeiros, encontram-se mais da metade dos municípios brasileiros. Levando-se em consideração as Grandes Regiões¹⁹ é possível observar que a maior parte dos municípios encontra-se nos estados da Grande Região Nordeste (1793), representando 32,22% do total. Em seguida aparece a Sudeste, com 1668, contribuindo com 29,97% dos 5564 existentes. Em terceiro, apresenta-se a Região Sul, com 21,35% em função dos 1188 municípios instalados. Já em

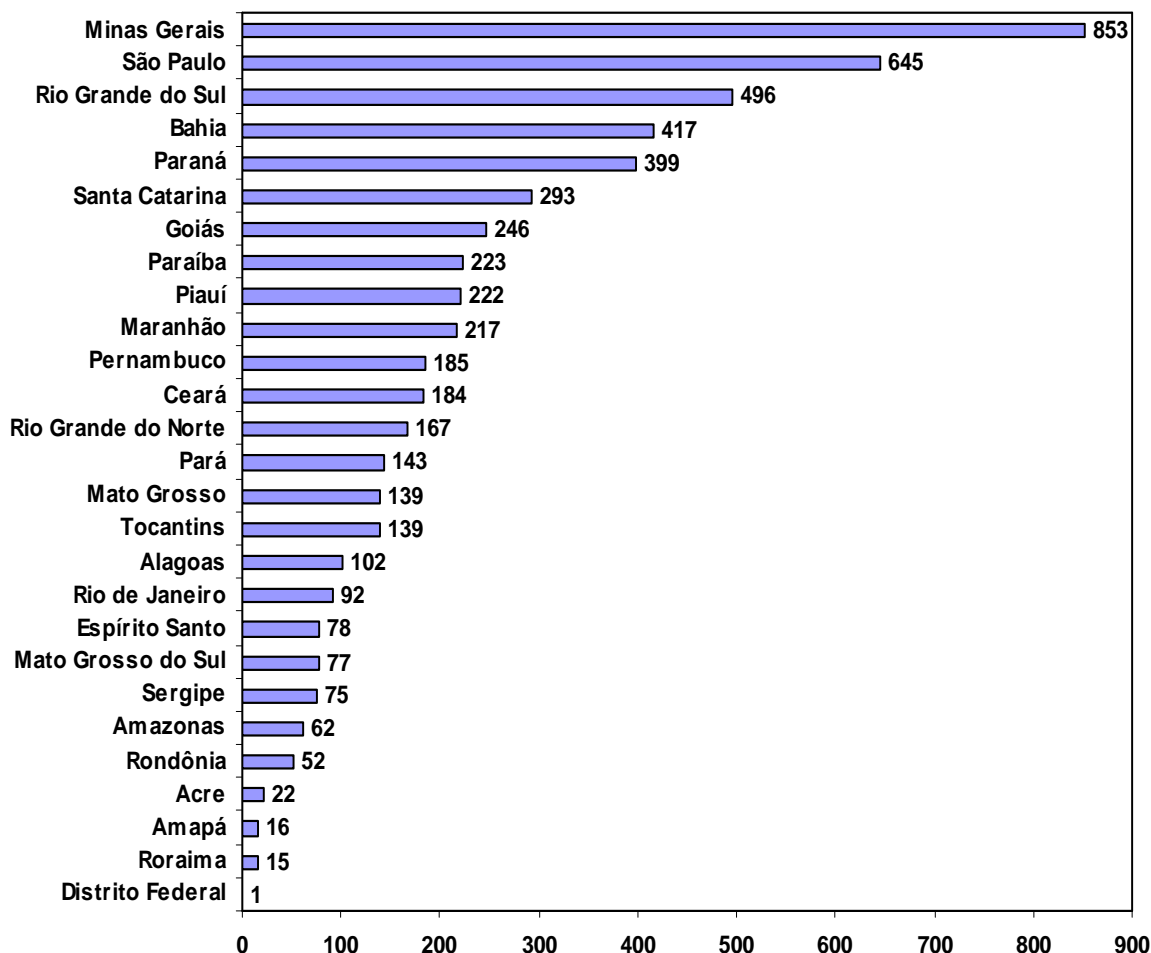
¹⁷ Informações obtidas junto a uma funcionária da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul, de longa data envolvida na questão da PEC 13, dão conta de que os referidos critérios inviabilizariam a emancipação de várias localidades neste Estado. Por isto estaria inclusive sendo cogita a possibilidade de elaboração de uma nova PEC. Estes critérios atenderiam às particularidades de outros Estados, especialmente do Pará, de onde é o senador responsável pela inclusão dos mesmos na PEC 13.

¹⁸ Ver também o anexo D.

¹⁹ Conforme nota 14.

penúltimo e último, aparecem as Regiões Centro-Oeste e Norte, respectivamente. Tendo a primeira 466, o que equivale a 8,37% e a segunda, 449, correspondendo a 8,06% dos municípios brasileiros.

Gráfico 01: Total de municípios existentes no Brasil de acordo com os Estados.

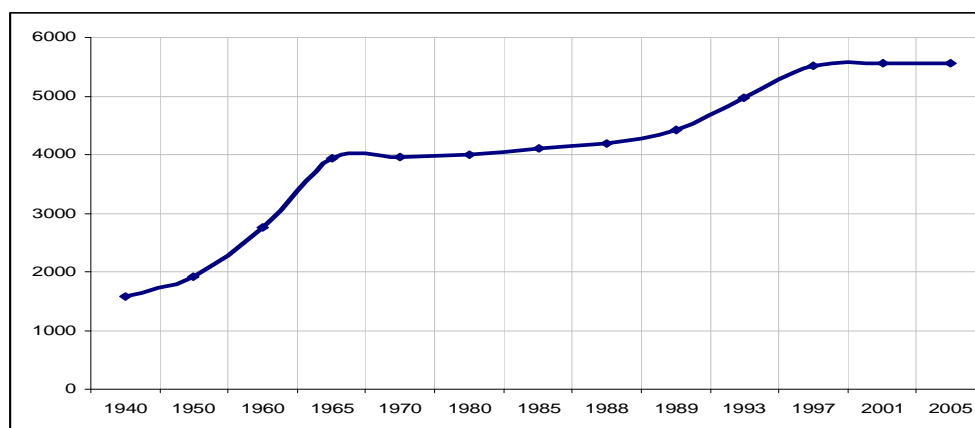


Fonte: <www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php>. Acesso em 02/01/2007.

No tocante aos períodos de instalação, segundo o IBGE (2003), de 1940 até 1965 houve um crescimento médio anual de 3,7% de novos municípios, já nas décadas seguintes, durante o período militar, houve uma redução deste ritmo. Entre 1988 e 2001, o crescimento médio anual fora de 2,4%²⁰. O gráfico e o quadro a seguir nos auxiliam a melhor visualizar como foi este processo a partir da década de 1940 até nossos dias.

²⁰ Neste aspecto entram diferentes argumentos, alguns ligados ao contexto político, outros não. Tratamos da questão ainda neste capítulo, no item 1.5.

Gráfico n° 02: Municípios instalados – Brasil – 1940/2005.



Fontes: IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros – Gestão Pública 2001. Os dados sobre os municípios instalados em 2005 foram obtidos em Bremaeker (2005).

No quadro abaixo vemos que de 1989 até 2005 foram instalados 1364 novos municípios, sendo que boa parte deles apresentava um contingente populacional não muito expressivo. Mais especificamente, vemos que 51,68% deles possuíam até 5.000 habitantes, no momento da instalação. Já 42,66%, possuíam de 5.001 a 20.000 habitantes. Aqueles com 20.001 a 100.000 habitantes totalizavam 5% e os demais, apenas 0,5%, estando estes compreendidos entre os que possuíam de 100.001 até 500.000 habitantes. Isto está a demonstrar que as emancipações recentes foram de municípios de pequeno porte populacional. Isto está a indicar também que as emancipações atuais possuem estreita relação com o desenvolvimento de áreas basicamente rurais. Como é caso de Herveiras e seria o de Alto Paredão.

Quadro 01: Municípios, total e por ano de instalação, segundo classes de tamanho da população dos municípios.

Classes de tamanho da população dos municípios	Municípios								
	Total	Ano de instalação							
		Anterior a 1941	De 1941 a 1963	De 1964 a 1988	De 1989 a 1992	De 1993 a 1996	De 1997 a 2000	2001	2005
Total	5 564	1 438	2 178	584	303	472	532	53	4
Classes de tamanho da população									
Até 5 000 hab	1 375	33	409	138	108	260	286	47	4
De 5 001 a 20 000 hab	2 688	510	1 258	338	162	186	229	5	-
De 20 001 a 100 000 hab	1 275	744	363	98	31	23	16	-	-
De 100 001 a 500 000 hab	194	124	53	10	2	3	1	1	-
Mais de 500 000 hab	32	27	5	-	-	-	-	-	-

Fonte: IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros – Gestão Pública 2001. Os dados sobre os municípios instalados em 2005 foram obtidos em Bremaeker (2005).

Especificamente quanto aos municípios de até 5.000 habitantes, como se vê na tabela nº 01, residem neles, aproximadamente 4,5 milhões de pessoas, perfazendo cerca de 2,5% do total da população brasileira. Conforme o IBGE (2003, p. 23) o que marca a “relação população x território no Brasil, é a grande concentração demográfica em alguns poucos e importantes centros urbanos e a reduzida população de uma grande parte dos municípios brasileiros”. O que por sua vez mostra que as emancipações também podem ser vistas sob o olhar das discussões em torno das disparidades regionais do país. A referida afirmação do IBGE fora feita a partir de dados relativos ao ano 2001, mas, já com os dados disponibilizados recentemente sobre a estimativa das populações residentes nos municípios e sintetizados na tabela nº 01, vemos que tal realidade se mantém inalterada. Em números isto significa que 71% dos municípios existentes atualmente têm até 20.000 habitantes, nos quais residia aproximadamente 18% da população. Significa também que os 82% restantes da população reside em 29% dos municípios com mais de 20.000 habitantes. No entanto, somente nos 36 municípios mais populosos, reside 29% da população brasileira, sendo que tais municípios representam apenas 0,65% do total destes entes federativos existentes no momento.

Tabela 01: Total de municípios segundo classes de tamanho da população com a respectiva participação de cada classe no total de municípios e no total da população – 2006.

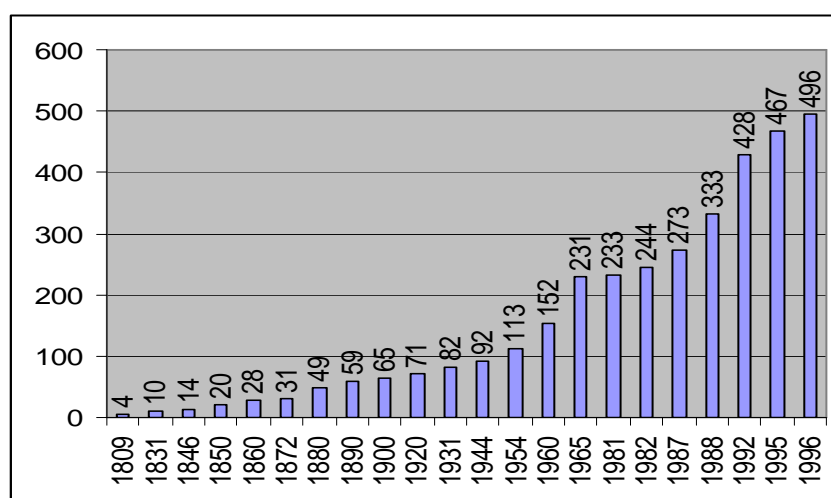
Municípios segundo classes de tamanho da população	Total de Municípios	Percentual no total de municípios	Total de habitantes	Percentual no total da população
Até 5 000	1 371	24,65%	4 576 446	2,45%
De 5 001 a 10 000	1 291	23,20%	9 322 324	5%
De 10 001 a 20 000	1 291	23,20%	18 593 576	10,00%
De 20 001 a 50 000	1 033	18,55%	31 249 938	16,70%
De 50 001 a 100 000	311	5,60%	21 795 317	11,65%
De 100 001 a 500 000	231	4,15%	47 228 470	25,30%
Mais de 500 000	36	0,65%	54 004 491	28,90%
Brasil	5564	100%	186 770 562	100%

Fonte: Elaboração do autor a partir dos dados disponíveis no site do IBGE (Estimativa das Populações Residentes – 01/07/2006).

Com relação ao Rio Grande do Sul, vemos que este é o terceiro Estado com maior número de municípios, sendo que 30 foram instalados em primeiro de janeiro de 2001, o que totalizava na época, 497 municípios. No entanto, dada a já comentada anulação da lei que criara o município de Pinto Bandeira, existem então os atuais 496, representando 8,91% do total de municípios do país. Se visualizarmos o gráfico nº 03, no qual consta uma síntese do

processo de criação de municípios neste Estado, vemos que houve um crescimento considerável entre os anos de 1960 e 1965. Em contrapartida, entre 1967 e 1980 não foi criado nenhum município no Rio Grande do Sul. Isto porque em 1966 foi criado o município de Porto Xavier e em 1981, 15 anos depois, foi criado o município de Teutônia, totalizando então 233 municípios. Considerando-se que os últimos municípios foram criados em 1996, temos que neste novo intervalo de 15 anos, (1982-1996) foram criados 263 novos municípios, representando um crescimento de 112,87% frente àqueles existentes em 1981.

Gráfico 03: Número de municípios criados no Rio Grande do Sul de acordo com os respectivos anos.



Fonte: http://www.fee.rs.gov.br/feedados/consulta/data_criacao.asp.

Diante destes números poderíamos questionar, por exemplo, se seria excessiva a “fragmentação” municipal no Rio Grande do Sul ou no Brasil como um todo. Ou, de outra forma, em que estágio de descentralização administrativa o Brasil se encontra ao ser comparado com outros países? Afinal, como veremos, a discussão em torno da descentralização costuma estar presente entre aqueles que tratam da formação de capital social. Isto na medida em que se trata de transferência de poder de decisão para as “comunidades”, o que se daria através da descentralização de recursos combinada com participação.

1.3 Estágio de descentralização administrativa do Brasil

As questões acima estão no centro do atual debate em torno da possibilidade de continuar ou não, a criação de novos municípios e, a última delas é lançada pelo IBGE (2003) que, para respondê-la usa como parâmetro o número de habitantes por representantes do

legislativo local em 2001. Local entendido como o nível mais imediato de representação que, no Brasil é o município, e os representantes são os vereadores. Assim, quanto maior o número de habitantes por representantes eleitos neste nível, menor o grau de descentralização administrativa. Tal comparativo é feito com cinco países dos mais desenvolvidos na atualidade, sendo eles: França, Estados Unidos, Japão e Inglaterra. Os resultados aparecem na tabela a seguir.

Tabela 02: Descentralização administrativa do Brasil em comparação a outros países.

País	Habitantes/vereadores ou representante locais
Brasil	2860
França	110
EUA	490
Japão	1600
Inglaterra	1800

Fonte: IBGE (2003).

Como se vê, o número de habitantes por representantes do legislativo local no Brasil é bem superior aos demais países em questão. Significa que, se no Brasil viesse a ter um grau de representação dos cidadãos nos legislativos locais semelhante ao dos Estados Unidos, poderiam existir 32.451 municípios ao invés dos 5560 de 2001 e o número de vereadores passaria de cerca de 60 000 para 350 mil²¹. Significa também que

sob o ângulo da representação proporcional de seus moradores, o grau de descentralização administrativa, e de fragmentação dos municípios, a ele associado, não é tão grande se compararmos com outros países citados. Há espaço aparentemente, portanto, para que esse processo continue (IBGE, 2003, p. 25).

Ou seja, o IBGE, embora não esteja sugerindo a continuidade do processo de criação de novos municípios, conclui que, sob este ponto de vista, há ainda um potencial considerável para o surgimento de novos municípios. O mesmo indica ser válido para o caso do Rio Grande do Sul, pois segundo os referidos dados, neste Estado, tal relação é de aproximadamente 2000 habitantes por legislador local. No entanto, trata-se apenas de um ponto de vista, mas que certamente serve para problematizar e enriquecer nossa temática. Temática que vem de longa data ocupando espaço nos meios políticos e acadêmicos deste país. Obviamente que o debate afim não se detém apenas em torno das

²¹ Importante mencionar que os dados sobre os legisladores locais utilizados pelo IBGE neste cálculo, referem-se aos existentes no ano de 2000, portanto antes da redução imposta pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) em 2004. Isto significa que, atualizados os números, esta diferença entre o Brasil e tais países seria ainda maior.

“vantagens/desvantagens” de existirem mais ou menos municípios. Trata-se de algo muito mais amplo, cujo leque de argumentos e conceitos sempre é trazido à tona quando o assunto das emancipações entra em pauta. Compõe este leque, aspectos relativos à democracia, descentralização, federalismo, poder local, participação, autonomia, eficiência, clientelismo, desenvolvimento, identidades regionais, entre outros. Como buscamos discutir no presente trabalho, especialmente no capítulo três e nas considerações finais, poderíamos também passar a analisar a temática sob o foco da(s) teorias(s) do capital social.

Isto porque, a incorporação da noção de capital social a tais discussões apresenta uma nova perspectiva de análise sobre o tema, o que por sua vez permite o enriquecimento das discussões em torno da pertinência de ser retomado, ou não, o processo de novas emancipações. Especialmente no que tange a relação delas com o desenvolvimento, pois tal enfoque permite-nos analisar nuances da gestão municipal e suas relações com a potencialização de capacidades endógenas visando este desenvolvimento. Além disso, este enfoque também pode contribuir na discussão teórica quanto às possibilidades e os fatores que venham a interferir nos estoques de capital social de uma localidade, município ou região. E, desta forma, auxiliar a delinear ações no sentido de canalizar este capital para fins de efetivo desenvolvimento, evitando que seja desperdiçado tal recurso somente por falta de maior conhecimento sobre o mesmo. Especialmente em se tratando de emancipações de localidades com baixa densidade demográfica e com diversas outras carências, (como as aqui estudadas) onde as ações coletivas e cooperadas podem ser talvez uma das principais formas de busca por soluções ao necessário desenvolvimento.

Mas, como dissemos, vasto é o leque de discussões em torno do município no país, e neste inserem-se os assuntos relativos às emancipações. Do ponto de vista político os assuntos que dizem respeito ao município no Brasil suscitam, segundo Melo (1993), um conjunto de argumentos bastante elásticos, que na maior parte das vezes convergem no sentido de defender e enaltecê-lo como recorte político-administrativo a desempenhar importante papel no desenvolvimento do país. Estamos falando do que Melo (1993) chama de municipalismo, ou ideologia municipalista que, segundo tal autor, é uma das mais antigas, resilientes e ambíguas construções discursivo-programáticas da cultura política brasileira e, em função disso, apresentaria poucos adversários, estando presente nos mais variados matizes políticos nacionais ao longo da história. Muitas das suas faces continuam na pauta do dia entre aqueles que se preocupam com a questão das emancipações municipais neste país. Seja visando à

retomada do processo, seja, criticando as supostas repercussões negativas de uma também suposta excessiva “fragmentação” territorial do país, especialmente de alguns estados. Por isso, cremos ser fundamental termos alguma familiaridade com este conjunto de questões ligadas a nossa temática de trabalho.

1.4 O Municipalismo no pensamento político brasileiro

Conforme Melo (1993), durante o Segundo Reinado (1840-1889) é que teria surgido a bandeira municipalista como uma crítica de liberais à centralização política. Tavares Bastos teria sido um de seus principais ideólogos, cujos pensamentos muito teriam influência da obra de Tocqueville. Defendia a descentralização administrativa e política do Império, apoiando a instauração de uma República Federativa.

Já na República Velha (1889-1930) o Municipalismo teria se fundido com o Ruralismo. Este último entendido como ideologia anti-urbana, surgida no contexto da rejeição à nova ordem burguesa e urbano-industrial que emergira no século XIX. No Brasil, tratava-se de uma construção intelectual que “descobre” o país “real”, como sendo um imenso território rural, estruturado nos clãs locais dispersos nos municípios. Desta forma, a questão municipalista estaria imbricada com estes aspectos inerentes a este país rural. Este Brasil “real” estaria em franco contraste ao Brasil “legal”. Os processos de urbanização e industrialização eram vistos como eminentemente artificiais, dada, segundo seus articuladores, a “vocaçãõ” rural brasileira. Tal visão seria uma espécie de reação das elites rurais frente à perda de sua hegemonia num período de transição no qual o país cada vez mais apresentava aspectos urbanos. Mas no Brasil, tal ideologia anti-urbana teria apontado também na direção de um projeto de transformação e modernização da sociedade. Tratar-se-ia de um “agrarismo modernizador”.

Um dos seus principais expoentes teria sido Alberto Torres, sendo este o articulador central da noção de que o Brasil seria uma nação de vocação eminentemente agrária, além de explorar a noção de que haveria uma disjunção entre o país real e o país legal. Assim, em franca oposição ao que havia defendido Tavares Bastos, Torres entendia que para a superação deste cenário seria necessário um Estado forte e centralizado que promovesse a modernidade, uma vez que o regime federativo teria representado o desmembramento do país, ampliando o isolamento dos municípios. Sua obra, *A Organização Nacional*, teria fornecido fundamentos

ideológicos para a Revolução de 30. Outros intelectuais também se ocuparam, à época, do tema da “redenção do mundo rural”. Intelectuais como Euclides da Cunha, Monteiro Lobato e Oliveira Vianna.

Este último teria sido o ideólogo quase que oficial do Estado Novo, vindo a influenciar de forma não desprezível as políticas públicas da era Vargas, especialmente durante o referido período ditatorial²². Durante este período, teria havido uma espécie de paradoxo entre o discurso e a prática quanto aos municípios, pois aquele teria se apresentado como a encarnação do “verdadeiro municipalismo”, onde a vida econômica e política local seriam redimidas, mas ao mesmo tempo fora também um período fortemente restritivo quanto à autonomia municipal. Porém, tal paradoxo se desfaz se levarmos em consideração que “neste contexto, o enaltecimento do municipalismo foi a estratégia de fortalecimento da idéia de União contra a idéia de Província” (PIRES, 1999).

Durante a redemocratização de 1945 o municipalismo teria ressurgido de forma bastante vigorosa, vindo a ter forte penetração na Constituição de 1946. Surgiram então a Campanha Municipalista e a Associação Brasileira de Municípios (ABM) com o fito de articular e consolidar um *lobby* municipalista, visando justamente esta influência na nova Constituição e nas políticas públicas em geral. Reiterando o traço ambíguo do conceito, durante o processo Constituinte daquele ano, o municipalismo teria sido capaz de, em certa medida, reconciliar varguistas e antivarguistas. Nele estaria incorporado tanto a ideologia rural salvacionista do Estado Novo, quanto a crítica ao centralismo e à perda da autonomia das instâncias subnacionais ocorrida no período. Numa crítica a crescente politização da ABM surge em 1º/10/1952, o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), ligado à elite burocrática de órgãos que visavam basicamente à reforma administrativa a nível local. Órgãos como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, (IBGE), o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), Instituto Nacional de Estatística (INE) e a Fundação Getúlio Vargas (FGV). Ao correr dos anos teria o IBAM assumido um progressivo afastamento do ruralismo e consolidado sua “vocaçãõ” urbana, cujo marco teria sido a criação do Centro de Estudos Urbanos em 1966, já em tempos de ditadura novamente.

²² Apesar desta influência de Vianna, a dimensão urbana do varguismo, como é de domínio público, representara a superação do projeto de modernização nacional pautada no agrarismo modernizador. No entanto, tal projeto teria influenciado a modernização administrativa da era Vargas, estando ligado à criação de órgãos como, por exemplo, o Instituto Nacional de Estatística (INE) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Ao longo do regime militar instaurado em 1964, passa a haver novamente um processo de recentralização política e fiscal na esfera da União, particularmente no Poder Executivo. Isto significou o abrandamento dos ímpetus municipalistas, vindo os governos “locais” a atuarem basicamente como executores da política central. Porém, é justamente a luta pela reversão deste quadro, visando maior autonomia e descentralização política e fiscal em favor dos Estados e Municípios, que fornece elementos para a temática do municipalismo e, em especial, para a compreensão do recente processo de surgimento de novos municípios.

No contexto da redemocratização da década de 1980, ressurge o movimento municipalista, chamado por Melo (1996) e Pires (1999), de neo-municipalismo ou neo-localismo, cujo discurso passa a estar estreitamente ligado a um debate mais amplo em torno da descentralização. Esta, refere-se a um processo de abrangência internacional que passa a ocupar espaço nos meios políticos e acadêmicos a partir do final da década de 1970 e nele insere-se o contexto nacional no qual se processa a redemocratização. Da mesma forma, como poderá ser visto no próximo capítulo, é neste mesmo contexto internacional que emerge o debate em torno do capital social.

Por isto, e por fazer parte dos atuais argumentos em torno do discurso municipalista, é que antes de discutirmos como a descentralização foi entendida no país, e como ela pode ter interferido na ampliação do número de municípios, vale darmos atenção a alguns dos seus elementos constitutivos, especialmente àqueles que podem também nos auxiliar a melhor compreender os ecléticos argumentos em torno das emancipações.

Por um lado a descentralização vincula-se à agenda neoliberal, por outro, a tendências socialistas e social-democratas.

Entendida enquanto transferência de poder decisório a municípios ou entidades e órgãos locais, a descentralização expressa, por um lado, tendências democratizantes, participativas e de responsabilização e, por outro, processos de modernização gerencial da gestão pública (MELO, 1996, p. 13).

Ter-se-ia formado, segundo Melo (1996), um consenso em torno da idéia de descentralização como contrapondo ao paradigma centralizado de gestão pública. Tal consenso estaria ancorado num diagnóstico das patologias institucionais encontradas em

estruturas centralizadas e nas virtudes econômicas da descentralização. Tais argumentos em favor da descentralização encontram-se muito presentes nos discursos daqueles que defendem a criação de mais municípios no país. Especialmente nas “localidades” aqui estudadas. E, como dissemos, compõem boa parte do discurso municipalista atual. Mas, ao mesmo tempo, muitas das críticas feitas ao termo também costumam ser levantadas no intuito de embasar opiniões contrárias ao surgimento de novos municípios.

Enquanto princípio político, a noção de descentralização já manteria estreita ligação com o pensamento liberal, desde Tocqueville, ao enaltecer as virtudes do *local self-government*. Já, “no conjunto das ideologias socialistas, a questão da descentralização e autogestão comunal, e na unidade de produção, representavam noções programáticas consolidadas de longa data” (MELO, 1996, p. 12). Também fazendo parte das justificativas de ordem política em favor da descentralização, estariam aspectos ligados a preservação das identidades territoriais, especialmente em países de extensões continentais organizados em estruturas federativas como, por exemplo, o Brasil. Especificamente sobre a relação descentralização/democracia, Afonso (1996) sintetiza-a em dois pólos de opiniões. Haveria aqueles que entendem que a descentralização seria um mecanismo de distribuição de poder político capaz de tornar o Estado mais permeável às pressões populares, mas haveria também aqueles que entendem a descentralização como um viés que desvia as pressões populares para focos e temáticas localistas, deixando livres de tal pressão os espaços das principais decisões políticas.

Esta distribuição de poder mantém relação também com o argumento de que estando o Estado mais próximo da população, mais eficiência e eficácia haveria na prestação de serviços aos cidadãos-contribuintes, frente a um Estado centralizado, distante e lento. Neste sentido Afonso (1996, p. 8), manifesta-se dizendo que “em um país continental como o Brasil, marcado por profundas disparidades regionais, os custos de distribuição, intermediação e controle superam largamente os hipotéticos ganhos de escala da administração centralizada”. Além de maior qualidade, rapidez e redução dos custos na prestação dos serviços públicos, haveria também maior possibilidade de controle por parte da população sobre os atos daqueles que manejam os recursos públicos, reduzindo assim as possibilidades de favoritismos e corrupção. Porém, como alerta Melo (1996), esta proximidade poderia, se vista sob a realidade do “governo local”, significar justamente maior vulnerabilidade desta instância estatal frente às elites locais, aumentando e não diminuindo a corrupção e o clientelismo. Isto

porque, no caso de municípios onde as transferências intergovernamentais compõem boa parte dos recursos disponíveis, o uso destes tenderia a ser menos monitorado pela população local do que se os recursos públicos fossem provenientes de taxaço direta da própria população. Além disso, a descentralização poderia significar o desmonte de estruturas setoriais centralizadas relativamente insuladas da competiço política. Neste sentido, os novos responsáveis pela prestaço destes serviços descentralizados poderiam, além de mais vulneráveis às pressões políticas mais próximas, serem menos preparados e qualificados para a sua implementaço.

Afonso (1996) destaca ainda outro ponto de vista que defende a descentralizaço como instrumento para alcanar o desenvolvimento de minorias sociais a partir da distribuço espacial de recursos. Mas, por outro lado, ela seria vista também como a extinço de qualquer possibilidade de açõ no sentido de equilibrar o desenvolvimento inter e intra-regional uma vez que, estando a gestõ de recursos descentralizada, reduzir-se-iam na mesma proporço as possibilidades de haver políticas redistributivas. Ou, dito de outra forma, a pulverizaço de recursos inviabilizaria projetos de maior aporte de dinheiro público, conduzindo ao agravamento da crise financeira do Estado.

No tocante aos debates em torno das emancipaçoes, tanto a distribuço de poder, de recursos e os aspectos ligados à eficiêcia e eficácia do setor público, são atreladas a criaço de mais e menores municípios. Pois desta forma estaria sendo levado o Estado até onde ainda “não se fazia presente”, e ao mesmo tempo isto propiciaria tanto o controle dos agentes públicos pela populaço, quanto a maior qualidade dos serviços em funço do tamanho reduzido e a maior abundância de municípios, prestadores de serviços. Da mesma forma, todos aqueles argumentos ligados ao clientelismo, ao despreparo dos agentes públicos e burocracia local, a corrupço e a pulverizaço de recursos, também costumam ser apresentados visando a não-continuidade dos processos emancipatórios.

É preciso mencionar que muitos destes contrapontos tomaram maior consistêcia alguns anos após terem sido implementadas ações de cunho descentralizante. Pois antes disso, consoante com o cenário inclinado à descentralizaço, aqui no Brasil durante a redemocratizaço da década de 1980, ela passou a ser vista com bons olhos uma vez que representava o oposto do binômio autoritarismo/burocracia. Binômio este, representado pelo regime militar que já vigorava a cerca de duas décadas e que em finais da década de 1970,

dava sinais de distensão. Dessa forma teria ocorrido a identificação entre a luta contra o autoritarismo e a luta pela descentralização (política e tributária). O que também teria potencializado a percepção, por parte das unidades sub-nacionais, da existência de uma crescente contradição entre a ampliação do espaço de liberdade política, possibilitada pela gradual abertura do regime, e a dependência financeira de Estados e Municípios, frente à União. Conforme Affonso (1996, p. 3) “essa contradição alimentou, em grande medida, o movimento municipalista, que cresceu vigorosamente no período, abrangendo setores de todo o espectro partidário”. Então, “na Nova República, as duas matrizes – a esquerda e a direita – engendraram uma coalizão frouxamente articulada, mas que logrou conferir um forte viés municipalista não só à Constituição de 1988, como também às diversas propostas de políticas” (MELO, 1996, p. 15). O denominador comum teria sido o de que a descentralização era um instrumento eficiente de engenharia político institucional da democracia emergente.

Por um lado a descentralização era vista com bons olhos enquanto sinônima de eficiência e eficácia na gestão pública, além de significar a redução do tamanho da máquina estatal. Por outro, ela representava a valorização da política local, colocando o município no centro de um sistema democrático renovado, abrindo possibilidade da participação direta e controle dos cidadãos sobre os atos dos governantes. Assim o municipalismo, ao se identificar com este contexto propício à descentralização, mais uma vez abarcava elementos ambíguos do espectro discursivo-programático em voga. Em termos práticos, além da valorização da política local resultou, entre outros fatores, em: transformação do município em ente federativo, ampliação da já comentada autonomia municipal, “devolução” às Assembleias Legislativas estaduais a competência de legislar sobre a criação de novos municípios e num “clima político” propício ao surgimento de novos municípios.

Conforme Affonso (1996), este “clima” engendrado pelo contexto descentralizante teria contribuído para o crescimento do número de municípios no Brasil em todos os estados brasileiros após a Constituição de 1988. No entanto, certamente não é este o único fator responsável para a ampliação do número deles nas últimas décadas. Então, de forma mais específica, quais seriam as razões que levam ao surgimento de um novo município? Ou melhor, como buscam responder tal questão alguns dos autores dedicados ao tema?

1.5 Interpretações sobre o que fez e o que faz com que surjam novos municípios no Brasil

Gomes e Dowell (2000b) bem como o IBGE (2003), recorrem a fatores macropolíticos semelhantes aos acima referidos para explicar as causas primordiais do surgimento de novos municípios. Nos períodos mais democráticos, mais municípios teriam surgido, e nos períodos menos democráticos teria ocorrido o inverso. Os primeiros afirmam que “os movimentos pendulares de centralização/descentralização, no Brasil pós República Velha (isto é, pós 1930), têm sido seguidos, com notável fidelidade, pelos ciclos de fraca/forte criação de municípios (GOMES; DOWELL, 2000b p. 1). Tais autores falam também em fatores subjacentes ao crescimento do número de municípios, especialmente em relação ao período pós constituição de 1988. Fatores ligados basicamente às transferências legais²³ garantidas a estes novos municípios. Estas transferências implicariam em estímulos para que haja novas emancipações, especialmente de municípios pequenos que tenham nelas suas principais fontes de recursos. Tais estímulos conteriam ao mesmo tempo, aspectos políticos e fiscais.

Estes últimos seriam facilmente compreendidos, pois, se somadas as transferências do município de origem aos novos que dele se desmembraram, haverá em ingresso superior de recursos àquele destinado antes das emancipações ao referido município de origem. No entanto, alertam tais autores que isto significa para os demais municípios que não se desmembraram, um ingresso inferior na mesma proporção, pois o montante a ser repartido entre o total dos municípios continuaria o mesmo. Do ponto de vista somente da localidade emancipada, esta condição de ter direito a tais recursos inéditos, faria da emancipação um “bom negócio”. Especialmente para as elites locais, pois, segundo eles, uma nova prefeitura “significará bons empregos (e acesso à administração de verbas razoáveis) para elas próprias”, (GOMES; DOWELL, 2000b, p. 16). Além disso, politicamente isto também seria interessante no sentido de poderem ser eleitos novos prefeitos que terão acesso ao manejo de novos contingentes de verbas públicas. Estes autores entendem, referindo-se a este crescimento do número de municípios após a década de 1980, que em nome da descentralização, vista como contraponto ao regime militar, ter-se-ia estruturado um conjunto de mecanismos que têm-se

²³ Em muitos municípios a principal destas transferências é o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Tal fundo é constituído por 22,5% da arrecadação líquida do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Mais informações sobre impostos e receitas tributárias relacionadas aos municípios encontram-se nos artigos 156, 158 até 162, da Constituição Federal.

“revelado extremamente eficaz em preservar e reproduzir as estruturas locais de poder, tanto político, quanto econômico” (GOMES; DOWELL, 2000b, p. 3).

De forma semelhante, Shikida (1999) sugere que quanto maior o nível atual de repasse do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) destinado a um município, menor tende a ser o apoio deste ao surgimento de novos municípios. Justamente em função da percepção desta redução no repasse. Mas este autor também sugere que quanto maior o município, maior a possibilidade de áreas periféricas gerarem movimentos emancipacionistas. Fala ainda que “quanto maior o número de famílias indigentes, maior a probabilidade de emancipação” (SHIKIDA, 1999, p. 6). Isto poderia acontecer por dois motivos. O primeiro relacionado ao fato de que quanto maior o número de famílias indigentes, maior a probabilidade de haver uma coalizão favorável a sua exclusão do município. O segundo seria de que quanto maior o número de famílias indigentes, maior poderia ser a possibilidade de surgirem movimentos que visem, através da emancipação, mudar para melhor sua situação. Este autor cita ainda que na década de 1990 falava-se, em Minas Gerais, muito no 'fator político' como um dos responsáveis pelas novas emancipações. Este fator indicaria em dois sentidos totalmente opostos. Por um lado poderia haver situações em que prefeitos estariam interessados em isolar coalizões oposicionistas, 'empurrando-as' para um novo município. Por outro, a emancipação poderia servir justamente para acomodar aliados dos prefeitos.

Para Tomio (2005, 2002a e 2002b), a dinâmica das emancipações não se explica somente pelo contexto político nacional, pelo fato do ritmo da criação de novos municípios não ter sido o mesmo nos diferentes Estados brasileiros. Tratar-se-ia, de uma explicação muito genérica, apesar de não totalmente equivocada. Segundo ele

indiferentemente ao regime, quando o poder central conseguiu obter os meios para limitar (parcial ou totalmente) a autonomia estadual sobre a fragmentação do seu território, as emancipações sempre foram substancialmente reduzidas (TOMIO 2005, p. 132).

É uma afirmação que nos parece acertada, pois hoje vivemos um período democrático em termos políticos, mas as emancipações praticamente deixaram de ocorrer, em função de mudanças nos marcos regulatórios, e não em função de mudanças no regime político nacional. O autor também afirma que fatores políticos e institucionais mais específicos ligados às realidades estaduais, contribuem para estimular o surgimento de novos municípios. As

“ondas” emancipacionistas, nos diferentes estados brasileiros, teriam variado conforme o respectivo arranjo institucional e a relação de forças entre os poderes Executivo e Legislativo na esfera estadual.

Três seriam os tipos de instituições presentes no processo emancipacionista. As delimitadoras, as estimuladoras e as processuais. As primeiras, dizem respeito à legislação que estabelece os requisitos mínimos para uma localidade poder pleitear a emancipação. É a partir destes requisitos que será definido o estoque de localidades emancipáveis. As estimuladoras referem-se à legislação que regulamenta a transferência de recursos aos municípios. O que poderia atuar no sentido de ampliar ou reduzir o interesse das localidades pela emancipação. As processuais referem-se ao conjunto de regras que determina o percurso do processo legislativo até a promulgação da lei que cria o município e as oportunidades de interferência que cada um dos atores envolvidos tem durante este processo, vindo a facilitar ou dificultar/impedir o andamento do mesmo. Estas definiriam a interação política no trâmite do processo emancipacionista de uma localidade. Por exemplo: a definição de quem tem a prerrogativa de iniciar o processo. Se isto couber exclusivamente à localidade interessada, menor tenderá ser, segundo ele, a possibilidade de veto, especialmente por parte dos legisladores estaduais. Pois entre os deputados, isto geraria um ambiente favorável à cooperação na aprovação dos pedidos emancipacionistas, pois não geraria uma expectativa de ganhos políticos individualizados. Especialmente se vários projetos de lei forem votados numa mesma sessão. Isto reduziria as oportunidades de “deserção” daqueles deputados que já tivessem atendidos os desejos das localidades onde possuam interesse eleitoral. Outro exemplo pode ser a existência, ou não, de deputados “emancipacionistas” na Comissão de Assuntos Municipais, a quem, no caso do Rio Grande do Sul cabe, entre outras tarefas, recomendar ao plenário da Assembléia Legislativa autorizar, ou não, a realização do plebiscito junta à comunidade interessada. Estes fatores institucionais poderiam variar de um estado para outro, e por isto haveria também distintas “ondas” de surgimento de municípios.

O contexto político mais específico refere-se já mencionada relação de forças entre executivo e legislativo estadual. Esta, no Rio Grande do Sul, seria pautada basicamente pela autonomia do legislativo frente ao executivo nos processos relativos a temática emancipacionista. O que teria contribuído também para o crescimento do número de municípios após a nova Constituição de 1988, uma vez que os legisladores estaduais, grosso modo, seriam favoráveis às emancipações dados os seus interesses políticos futuros. Desta

forma, mesmo que os governadores fossem contrários às emancipações, aqueles teriam preferido contrariar o desejo do executivo, derrubando seus vetos às leis que criavam novos municípios.

Como exemplo neste sentido, vale citar o que o autor apresenta em relação à posição dos diferentes governadores desse Estado, denotando que estes podem ser tanto favoráveis, quanto contrários às emancipações. No governo PMDB Simon/Guazzeli (1987-1990), teriam sido protocolados na Assembléia Legislativa 99 pedidos de emancipações, dos quais 91 chegaram a ter aprovada a lei de criação do novo município. Destas, duas vieram a ser vetadas pelo governador. Vetos estes aceitos pela Assembléia. Foram então criados naquele governo, 89 novos municípios. Já no governo seguinte, liderado pelo PDT (1991-1994), tendo à frente do executivo o governador Collares, 112 pedidos foram protocolados na Assembléia Legislativa, e 94 seguiram o percurso até terem aprovada sua respectiva lei de criação. No entanto, todas foram vetadas pelo governador Collares, mas também todas tiveram seus vetos derrubados pelos deputados. No novo governo PMDB (1995-1998) o governador Antônio Brito também vetou todas as 70 leis criadoras de novos municípios e, como no governo anterior, foram todos os vetos derrubados pelo Poder Legislativo. Isto parece corroborar a afirmação do autor de que nesse Estado a relação Legislativo/Executivo seria pautada basicamente pela autonomia do primeiro frente ao segundo nos processos relativos à temática emancipacionista.²⁴ Para Tomio (2005, p. 125),

em conjunto, estímulos fiscais, instrumentos processuais favoráveis e a ampliação do estoque de localidades emancipáveis formaram o contexto institucional que determinou no Rio Grande do Sul um ambiente para que ocorressem decisões políticas extremamente favoráveis às emancipações municipais.

Abrucio (2002) ao referir-se ao fortalecimento do poder dos governadores, especialmente na primeira metade de década de 1990, afirma que estes atuavam incentivando e às vezes até financiando grupos emancipacionistas em áreas onde tivessem interesse eleitoral. Nos municípios maiores os governadores teriam mais dificuldades de cooptar as lideranças políticas em função da maior autonomia econômica destes, o que não se daria em relação aos menores. Por isto, tal apoio às emancipações se daria especialmente “no sentido de criar municípios pequenos, pois estes eram mais fáceis de serem controlados e

²⁴ Tal afirmação contraria a tese do ultrapresidencialismo estadual defendida por Abrúcio (2002), segundo a qual o Poder Executivo Estadual, e especialmente os governadores, controlavam os outros poderes e toda a dinâmica política estadual.

proporcionavam o espaço físico para o estabelecimento dos redutos eleitorais dos deputados situacionistas” (ABRÚCIO, 2002, p. 133). O autor aponta ainda, que há interpretações que explicam o crescimento do número de municípios como uma briga irracional por recursos, fazendo com que o federalismo brasileiro possa ser caracterizado como um modelo hobbesiano e predatório, onde predomina a competição entre estados e municípios, não havendo espaço para o surgimento de mecanismos de cooperação.

Bremaeker (1993), a partir de pesquisa feita com prefeitos de municípios instalados entre 1980 e 1990, abrangendo vários Estados brasileiros, aponta quatro motivos como sendo os propulsores pela busca da emancipação. São eles: descaso da administração do município de origem; existência de forte atividade econômica local; grande extensão territorial do município de origem e expressivo aumento da população local. O descaso da administração do município de origem teria sido apontado por 92,9% dos respectivos prefeitos. Logo em seguida, a existência de forte atividade econômica local teria sido indicada por 27,4% dos prefeitos, sendo assim a segunda maior responsável por aquelas emancipações. Em terceiro lugar teria sido alegada, por 24,2% dos prefeitos, a grande extensão territorial do município de origem. E em último, o aumento da população local, teria sido apontado por 1,6% dos participantes da pesquisa. O autor ainda destaca a íntima relação entre o descaso (1º lugar) e o expressivo tamanho territorial do município de origem. Segundo ele, a própria grande extensão territorial do município de origem ajuda a entender as causas do mencionado descaso com as localidades que buscaram a emancipação.

Mesquita (1992), tendo como base empírica o noroeste do estado do Rio Grande do Sul atribui o surgimento de novos municípios basicamente ao processo de modernização e urbanização acelerada que o país estaria vivendo. Isto estaria desdobrando-se, inclusive, num processo de urbanização do campo, implicando, entre outros fatores, no surgimento de novas pequenas cidades. Tal processo de modernização teria sido potencializado, na referida base empírica da autora, pelo “ciclo da soja” iniciado na década de 1970, o que teria levado a mecanização da lavoura, o aumento da produtividade, ampliação do tamanho das propriedades via aquisição por parte de alguns proprietários das áreas menores pertencentes a pequenos produtores familiares, peculiares àquela “região”. Tais lotes, em virtude dos novos processos produtivos, e da constante subdivisão por herança, ter-se-iam tornado “improdutivos”. Isto por sua vez teria impulsionado o êxodo rural para a Região Metropolitana de Porto Alegre, mas também para núcleos urbanos mais próximos, inclusive

em núcleos não emancipados, no caso distritos. Além disso, a autora alude também a transformações culturais como parte do processo de modernização. O que estaria sendo resultante do desenvolvimento dos meios de comunicação. Estes estariam difundindo o estilo de vida urbano, criando assim, um “efeito demonstração propício à criação de novas cidades, pela expectativa da oferta real ou simbólica, das facilidades da vida urbana”. (MESQUITA, 1992, p. 168).

Estes fenômenos, somados, teriam propiciado o adensamento populacional em núcleos urbanos. Tal adensamento por sua vez, no caso de distritos, teria gerado demandas por uma série de serviços e equipamentos públicos, tais como instituições de ensino, de saúde, pavimentação de ruas e estradas, entre outros. Isto por sua vez, considerando-se que num município poderia haver vários distritos nesta condição, teria proporcionado motivos para insatisfação com a incapacidade, ou desinteresse, por parte do município mãe, em solucionar tais reivindicações. Levando ao surgimento dos movimentos visando à emancipação.

Esta seria a parte visível da questão, ou do iceberg, cuja metáfora a autora se vale. A parte submersa estaria imbricada com motivos ligados a posse, poder, ambição, que levariam a um uso político do território. Ou seja, o discurso em torno da solução dos problemas locais, estaria escamoteando desejos de algumas frações sociais de, por um lado, “aplicar os excedentes gerados na modernização agro-industrial e por outro, o objetivo de criar o 'estado' local em que as frações sociais dominantes, se transformem em frações sociais governantes”. (MESQUITA, 1992, 4).

Pinheiro (2002), referido-se à pesquisa realizada sobre os municípios instalados em 2001 no Rio Grande do Sul, aponta motivos semelhantes aos citados por Bremaeker. Tais dados foram obtidos nos documentos que são exigidos pela já mencionada legislação, para que uma localidade possa pleitear sua emancipação. Em Pinheiro (2002), além de uma visão de conjunto das causas apontadas pelas trinta localidades, aparecem também as causas indicadas de forma individual, ou seja, os argumentos e dados reunidos por cada uma delas para justificar sua emancipação. Segundo o autor, neles foram encontradas justificativas que são por ele aglutinadas em quatro “categorias”. A mais citada teria sido o exemplo de outras localidades que se emanciparam anteriormente. Significa que tais exemplos estão a indicar que a emancipação trouxera “vantagens” às referidas localidades, servindo de estímulo a outras. No caso, aquelas pesquisadas pelo autor em questão. Em segundo lugar teria sido “a

certeza de que a maior proximidade entre os cidadãos-contribuintes e os gestores públicos aumenta(rá) a participação direta da comunidade, melhorando a qualidade da gestão” (PINHEIRO, 2002). Em terceiro lugar seria o acesso à quota-parte do (FPM) e outros recursos, junto com a certeza de que serão aplicados na localidade. E em quarto lugar teria aparecido o abandono do poder público.

Do ponto de vista dos argumentos individuais vale destacar alguns mais recorrentes e concretos encontrados pelo autor. Em várias das localidades pesquisadas aparecem questões ligadas a: estradas em péssima qualidade; problemas de eletrificação, telefonia e comunicação em geral; intenção de atenuar o êxodo rural, reduzir as favelas e a miséria nos grandes centros; impulsionar o desenvolvimento sócio-econômico e a geração de empregos; desejo de autonomia; limitada extensão de rede de esgoto; falta de coleta de lixo; falta de pavimentação de ruas e estradas; distribuição eqüitativa dos recursos públicos; instalação de entidades públicas ligadas ao melhoramento das atividades agrícolas; presença mais freqüente de profissionais da saúde; instalação de farmácia, laboratório e ainda instalação de bancos, correios e escolas de ensino médio.

Como se vê, são argumentos que envolvem o “grau” de desenvolvimento daquelas localidades e se baseiam na situação concreta vivenciada pelos respectivos habitantes. Vê-se também que tais argumentos vêm imbricados com expectativas de, a partir da emancipação, mudar este quadro. Argumentos dos quais, muitos também se fazem presentes entre as falas dos entrevistados em nossa pesquisa. Mas, de maneira geral, as diferentes interpretações dos autores acima perpassam, em todas elas, a existência de algum tipo de relação entre emancipações e desenvolvimento e, como poderá ser visto no capítulo três, esta relação indica estar ligada de forma decisiva ao capital social das “localidades” emancipandas e emancipadas, especialmente as aqui estudadas. Assim, prosseguimos a partir da questão que segue.

1.6 Emancipações e desenvolvimento: antônimos ou sinônimos?

Este talvez seja o ponto onde há as maiores discrepâncias em torno das emancipações, gerando posicionamentos absolutamente antagônicos e, como poderá ser visto a seguir, ambos contém elementos daqueles acima discorridos quando falamos de descentralização e municipalismo, mas também, esta relação está estreitamente ligada a várias das causas acima

apontadas como sendo responsáveis pelo surgimento de novos municípios. Dados empíricos que investigam esta relação, muitas vezes são apresentados no afã de demonstrar, tanto a inviabilidade da existência de muitos dos atuais municípios, quanto para demonstrar que transformar localidades/distritos em municípios seria algo acertado, com impacto positivo no desenvolvimento, não só daquele território emancipado, mas também do entorno próximo, e no conjunto, do país como um todo. Obviamente não desejamos dar uma resposta cabal a questão acima. Mas, da mesma forma como o fizemos em relação às causas que estariam levando às emancipações, discorreremos a seguir dados e argumentos de alguns dos autores dedicados ao tema, bem como dados e opiniões encontradas na imprensa escrita por nós consultada. Ao fazê-lo cremos estar, além de familiarizando ainda mais o leitor com a temática, trazendo elementos de uma relação que, como dissemos, indica estar imbricada com o capital social das “localidades” aqui pesquisadas.

A Revista Veja (2004, p.42) publicou matéria abordando a corrupção nas prefeituras, na qual afirma que “desde 1988 [...] a multiplicação do número de cidades no Brasil tornou-se uma farrá. Mais de 1000 municípios foram criados nos últimos doze anos. A maioria deles sem nenhuma justificativa econômica”. E segue dizendo que “o custo de manter as atuais prefeituras e criar novas cidades no Brasil tende a crescer. Sua dinâmica é de um câncer” (VEJA, 2004, p.42).

De forma semelhante, porém mais elaborada, Gomes e Dowell (2000a) afirmam que o processo de criação de novos municípios verificado a partir do fim do regime militar, trouxe conseqüências indesejadas tanto do ponto de vista econômico quanto social. Tal processo estaria desestimulando atividades produtivas nas cidades maiores sem estimulá-las nos novos municípios. Haveria transferência de recursos dos municípios maiores para os menores e da Região Sudeste para as demais. Também estaria reduzindo a capacidade de investimentos públicos, tendo em vista o aumento das despesas com legisladores e funcionalismo em geral. Os autores em (GOMES & DOWELL, 2000b, p. 3) explicam que

numa visão macroeconômica, a canalização de recursos públicos para fins improdutivos (como os de multiplicar as transferências a pessoas e sustentar prefeitos desnecessários e vereadores inúteis) reduz a capacidade de investimento não apenas do governo, mas da sociedade como um todo, comprometendo, desta forma, as possibilidades de crescimento econômico do país, das regiões, dos Estados e dos municípios.

Além disso, apenas pequena parcela da população, e não necessariamente a mais pobre, estaria se beneficiando das transferências legais. Pois os maiores contingentes de população pobre estariam nas grandes cidades. Assim, a maior parte da população estaria sendo prejudicada a cada novo município criado. Para eles “não existe receita mais segura para tornar a pobreza permanente” (GOMES; DOWELL, 2000b, p. 3). Vê-se aqui que com as emancipações estaria ocorrendo a mencionada pulverização de recursos e a multiplicação de estruturas e cargos públicos “desnecessários”, o que retiraria dinheiro do circuito produtivo, além de agravar a crise fiscal do Estado. Uma vez que em não havendo iniciativas produtivas nos novos municípios e estando elas desestimuladas em função da escassez de investimentos públicos nos mais antigos e maiores, menor tenderia a ser a geração de impostos e empregos. Com isto só se conseguiria a manutenção ou ampliação dos níveis de pobreza já existentes.

No entanto, apesar das contumazes críticas, estudos sobre as emancipações no Rio Grande do Sul²⁵ apontam no sentido de haver sensíveis melhorias²⁶ nas localidades que se emanciparam. Teriam melhorado em comparação a elas mesmas e, além disso, estariam contribuindo de forma positiva para o desenvolvimento do Estado como um todo.

Neste sentido,

pode-se observar que todos os grupos de municípios emancipados desde a década de 80 melhoraram suas participações no PIB total do Estado; ou seja, ficaram mais ricos, do que os municípios mais antigos, emancipados antes de 1982. Outrossim, é certo que a melhoria dos municípios novos em relação aos distritos que não lograram alcançar suas emancipações é muito maior. Ao longo da história do RS, não é incomum terem ocorrido muitas situações de localidades terem desaparecido do mapa, porque não puderam ou não quiseram se emancipar. (KLERING, 1997, p. 183-184).

Na mesma direção aponta o *Índice Social Municipal Ampliado (ISMA²⁷)* referente ao período de 1991 a 1998, vemos que “dos 40 municípios novos instalados em 1997, apenas dois estavam entre os 10 piores. Os Demais eram antigos que poderiam ter melhorado suas condições sócio-econômicas ao longo do tempo e saído dessa posição incômoda” (ISMA, 1991-1998, p. 5). Na *Análise do Desempenho dos Municípios de Rio Grande do Sul* de 1998,

²⁵ Como os do Núcleo de Estudos e Tecnologia em Gestão Pública (Nutep) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, coordenados pelo professor Dr. Luiz Roque Klering.

²⁶ A este respeito ver os diversos trabalhos da Escola de Administração da UFRGS disponíveis em <www.adm.ufrgs.br>. Também na Revista *Análise da PUC-RS* encontramos vários artigos que mostram tais melhoras.

²⁷ Índice elaborado pela Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul, (FEE), atualmente substituído pelo Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE).

aparecem os municípios como sendo os que mais cresceram naquele ano. Eles seguem na ordem decrescente de crescimento do seu PIB para o período em questão, sendo apresentados no referido estudo um ranking dos 10 primeiros. Entre parêntesis consta o ano em que cada um deles passou a ser autônomo. Unistalda (1996), Vale Verde (1996), Benjamin Constant do Sul (1996), Cristal do Sul (1996), Esmeralda (1963), Jarí (1996), Mampituba (1996), Guaíba (1926), Capivari do Sul (1996), Florianópolis (1996). Mais adiante vemos que

nos municípios mais progressistas, verifica-se uma sintonia entre a administração pública, empresas sociedade civil, lideranças e outros atores, ocorre maior senso de respeito, ética e confiança entre as partes; eventos e festas parecem ter a capacidade de elevar o nível de entrelaçamento entre os vários segmentos ou atores da sociedade (KLERING, 1999, p. 134).

O argumento da citação acima se torna relevante para o caso em questão na medida em que “todos os municípios da lista, com exceção de Esmeralda e Guaíba, são novos [...]” (KLERING, 1999, p. 118). O mesmo autor desta e das afirmações destacadas na introdução, afirma que os municípios realizam um papel muito importante, ao levarem o desenvolvimento ao interior do Brasil, melhorando os níveis de educação, saúde, cultura, lazer, produção e empregos. “Difundem, capilarizam e somam progresso...” (KLERING, 2004). Diz ainda, em resposta à metáfora da Revista Veja, que os municípios na verdade são cânceres que contribuem efusivamente para o progresso das respectivas regiões, Estados e país.

Matéria publicada pelo Jornal Zero Hora no dia 16 dezembro de 2005, nas páginas quatro e cinco, também traz elementos à nossa discussão.

Quando vê o filho [...] subir no microônibus com a mochila nas costas depois do almoço, Jucélia Vezaro, 34 anos, lembra do seu tempo de estudante. Não é uma lembrança boa. Nascida em Nova Pádua – que então pertencia a Flores da Cunha –, Jucélia precisava acordar às 5h e caminhar oito quilômetros até a escola. Parou de estudar na 6ª série. Na época, não havia Ensino Médio na localidade.
– Tudo mudou a partir da emancipação. Melhor do que está, impossível – elogia.

O texto na sua íntegra aponta o município de Nova Pádua como o melhor do Brasil naquele ano, no Índice de Desenvolvimento Infantil (IDI), elaborado pelo Fundo das Nações Unidas para Infância (Unicef). Junto com ele encontram-se outros dois municípios gaúchos: Santa Antônio do Planalto, em 2º lugar e Nova Boa Vista, em 4º lugar.

O mesmo jornal, dia 24 de abril de 2006 tem como manchete de capa a seguinte frase: “Municípios gaúchos apresentam melhores indicadores de gestão”. O texto fala de estudo realizado pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM), com base em dados de 2004, onde a partir da combinação dos indicadores de responsabilidade fiscal, de gestão e social, fora elaborado um ranking entre os 4285 municípios brasileiros pesquisados. Aparece em primeiro o município gaúcho de São José do Hortêncio, localizado no Vale do Caí. Esse município possui população inferior a 4.000 habitantes, sendo emancipado em 1988. Junto aparecem mais 38 municípios gaúchos entre os 100 melhores. Destaca-se também nesse estudo a posição ocupada pelo município de Triunfo, ficando em 4.238º lugar. Seu ano de criação foi 1831, possui cerca de 24 mil moradores e, apesar de seu Produto Interno Bruto (PIB) per capita ser um dos mais altos do país, o sentimento de uma moradora é de que “falta muita coisa, não vejo a hora de sair daqui”. Ao passo que em São José do Hortêncio um morador entrevistado diz que “não falta nada. As estradas são 100%. Dá uma chuva, estraga e mandam consertar”²⁸.

Destes vários exemplos positivos, o que merece atenção no momento, certamente não é o fato de muitos deles estarem localizados no Rio Grande do Sul. E sim, o seu perfil em comum. Conforme a própria matéria do dia 24/04/2006 destaca: “são municípios pequenos, novos, disciplinados e com a máquina enxuta e eficaz”. Se atermo-nos aos três municípios destacados pelo estudo do Unicef, veremos que, além das características já mencionadas, as populações vivem em sua maioria nas zonas rurais; a agropecuária é a atividade predominante; todos se localizam na “metade norte” do Estado; todos foram emancipados em 1992 e, finalmente, os respectivos resultados teriam tido como um dos principais responsáveis a atuação destacada das respectivas administrações municipais. Nos estudos de Klering há referência aos benefícios advindos da emancipação como sendo perceptíveis não somente nas localidades que passam pelo processo, mas também em escalas territoriais maiores. Além disso, aparecem referências a aspectos abrangidos pelo conceito de capital social. Tais como, elevação do nível de entrelaçamento entre os vários segmentos da sociedade, confiança e sintonia (sinergia). Importante destacar que isto estaria ocorrendo nos municípios “mais progressistas”, sendo eles geralmente novos e pequenos.

²⁸ No dia 11 de dezembro de 2006, no mesmo jornal, foi publicada nova matéria sobre o assunto com dados relativos ao ano de 2005, atingido 4164 municípios. Desta vez, entre os cem municípios com melhores índices aparecem 49 do Rio Grande do Sul. Pelos demais dados contidos na referida matéria, inferimos que fazer menção a uma ou a outra não interferiria no argumento desenvolvido. Então, optamos pela primeira.

Tais características nos fornecem subsídios para uma série de reflexões e demonstram que parte da resposta a questão se emancipação e desenvolvimento são sinônimos ou antônimos, nos leva responder com uma nova questão: Será que estes resultados seriam alcançados se os referidos municípios ainda fossem distritos?²⁹ Mas outras questões surgem tais como: 1) A criação de novos municípios é o mesmo que criação de novas cidades? Ou estamos falando de possibilidades e perspectivas de desenvolvimento de áreas basicamente rurais? Talvez estejamos falando de um processo de “urbanização do campo”? 2) Os referidos bons resultados possuem um caráter espacial específico, ou seria possível ocorrer os mesmos resultados em outras regiões do Estado e do país? 3) As emancipações seriam consequência do desenvolvimento, ou da falta dele? 4) O tamanho e a idade do município interfere no seu desenvolvimento e no nível de capital social? 5) E, finalmente, a criação de novos municípios incrementa o capital social das localidades diretamente envolvidas neste processo, sendo isto benéfico ao próprio desenvolvimento? Ou talvez a própria abundância de capital social seja um dos propulsores das emancipações?

Certamente não estamos nos propondo responder cada uma destas questões, no entanto, elas nos demonstram quanto é íntima e complexa a relação entre emancipações e desenvolvimento. Mais complexa parece ser esta relação quando incorporamos nela o conceito de capital social, que por si só já trata de uma série de aspectos muitas vezes controversos e não consolidados teoricamente. Os aspectos acima destacados, especialmente em relação aos trabalhos de Klering, dão mostras que as emancipações engendram realidades onde aumentam as interações sociais e o sentimento de pertencimento à comunidade local, melhorando a qualidade das informações, onde a competição tende a ceder espaço à ajuda mútua, aumentando a confiança recíproca.

Referindo-se ao norte da Itália, Putnam (2000, p. 136), afirma que “as comunas tiveram origem nas associações voluntárias que se formaram quando grupos vizinhos juraram auxiliar-se mutuamente com vista à proteção comum e à cooperação econômica”. Estas relações de vizinhança, visando interesses comuns é que teriam propiciado o ambiente político para que os líderes se dispusessem a dividir o poder com os outros em pé de

²⁹ O depoimento da sr^a. Jucélia parece não deixar dúvidas quanto a esta questão.

igualdade. O que por sua vez teria propiciado um grau de participação popular nas deliberações públicas sem paralelo no mundo medieval. Como poderá ser visto, o capital social, especialmente sob a ótica de Putnam, também guarda íntima relação com a participação nos assuntos locais, já tratados por Tocqueville. Que por sua vez é mencionado, conforme já visto, desde os tempos imperiais por quem visava a defesa do municipalismo e da descentralização.

Tal como acontecia nas cidades do nordeste italiano, conforme descrito por Putnam, os moradores das áreas aqui trabalhadas, mesmo não se tratando de ações voltadas ao combate armado, também buscavam/buscavam estruturas políticas autônomas, possuindo uma identidade de projeto, onde, se não todos, boa parte da população, parece estar interessada no desenvolvimento da “localidade”, o que pode estar facilitando as interações coletivas e o incremento do capital social. Outro fator que merece destaque é que geralmente os novos municípios surgem em localidades de pequena propriedade, que, além de permitir maior densidade populacional, se constitui em alicerce da equidade material em áreas rurais como as aqui estudadas, o que por sua vez possibilita relações entre iguais, portanto, simétricas e horizontais. Base do capital social. O que pode estar a nos dizer que esta relação, que aqui investigamos, pode conter elementos muito mais abrangentes e ricos em significado, do que a primeira vista possa parecer. Assim, para prosseguirmos naquilo que nos propusemos, entendemos fazer-se necessário uma abordagem do conceito de capital social. É disto que trataremos a seguir.

2 CAPITAL SOCIAL: UM CONCEITO AMPLO E CONTROVERSO

Conforme já destacamos, o conceito de capital social vem ganhando relevância nas últimas décadas nos debates relativos aos processos que visam o desenvolvimento. E, como vimos, ele pode estar relacionado de diversas formas com a questão das emancipações municipais. Assim, neste capítulo busca-se discuti-lo a fim de compreender várias de suas peculiaridades, virtudes e problemas, no intuito de estabelecer o referencial teórico que embasa a presente pesquisa. Primeiramente fitamos familiarizarmo-nos com alguns dos precursores no debate em torno do conceito. Logo em seguida, buscamos contextualizar o panorama teórico e político mais recente no qual emergiu, vindo a se fortalecer atualmente, o conceito em questão. Na seqüência, focamos os posicionamentos e contribuições de alguns dos principais autores dedicados ao seu estudo na atualidade, bem como suas opiniões de como se dá a construção, ampliação e dilapidação deste capital. E, finalmente, apresentamos as categorias com as quais trabalhamos e o que buscamos analisar a partir de cada uma delas.

2.1 Os precursores no debate em torno do conceito de capital social

Apesar do conceito de capital social ter se difundido recentemente, o seu uso não é tão recente assim nos mais diversos ramos de atividades profissionais e acadêmicas. Conforme Putnam (2002) e Araújo (2003), no século XX a expressão “capital social” teria sido usada de forma independente por diversas vezes, porém sempre no sentido de chamar atenção para o fato de que através dos laços sociais nossas vidas podem se tornar mais produtivas. Todavia, alguns aspectos que envolvem o conceito teriam sido apresentados e analisados muito antes do século XX. Já no século XVI, Maquiavel teria chamado atenção para a importância da dimensão das virtudes cívicas como recurso essencial para o bom funcionamento da nação (BAQUERO, 2001a). Mais tarde, no século XIX, o francês Alexis de Tocqueville no célebre livro *A Democracia na América* destaca o espírito associativo e de envolvimento comunitário

do povo norte-americano, ressaltando como ele estaria sendo benéfico à democracia. Sobre isto ele nos diz:

em certos países, o habitante só aceita com uma espécie de repugnância os direitos políticos que a lei lhe concede; parece que é roubar-lhe o tempo, gastá-lo com os interesses comuns, e prefere encerrar-se num egoísmo estreito do qual quatro paredes sobrepostas por um teto constituem o exato limite. No entanto, pelo contrário, em que o americano ficasse reduzido a ocupar-se apenas de seus próprios negócios, metade de sua existência lhe seria arrebatada; ele sentiria como que um vazio imenso nos seus dias e haveria de se tornar incrivelmente infeliz (1997 p. 188). Na América, o princípio da soberania popular jamais fica escondido ou estéril, como em certas nações; é reconhecido pelos costumes, proclamado nas leis; estende-se com toda liberdade e sem obstáculos atinge as suas últimas conseqüências (1997, p. 50).

Também neste mesmo século, outro que deu destaque à importância do fator cultural no desenvolvimento das sociedades foi Max Weber, estabelecendo relação entre a ética protestante e o espírito do capitalismo. Além dele, em 1899 Thorstein Veblen teria sugerido o conceito no livro *The Theory of Leisure Class*, “para designar o conjunto de atributos específicos daquilo que chamava de ‘a classe ociosa’ que dominava a sociedade estadunidense” (HERMET, 2002, p. 101).

Já no século XX, a primeira vez a ter sido empregado este conceito teria sido em 1916, nos Estados Unidos, por Lida Judson Hanifan, fazendo referência à importância da participação comunitária para o êxito do sistema escolar. Na década de 1950, sociólogos canadenses, sendo um deles John Seeley, empregaram o termo para explicar o porquê da associação de moradores recentes de bairros populares a determinados clubes e como este pertencimento “facilitava o acesso a outros bens e a direitos ainda que simbólicos” (ARAUJO, 2003, p. 24). Na década seguinte, a urbanista Jane Jacobs usou o termo “para elogiar la vida vecinal en las metrópolis modernas” (PUTNAM, 2002, p. 15.), e como as redes informais estavam associadas à segurança pública nos Estados Unidos. O Economista Glenn Loury e o sociólogo Ivan Light, usaram o termo na década 1970 para analisar o legado social da escravidão e suas relações com o desenvolvimento econômico em áreas centrais de cidades norte-americanas. Já na década de 1980, o termo foi usado pelo sociólogo francês Pierre Bourdieu e pelo economista alemão Ekkehart Schlicht para destacar “a importância que a organização social e a ordem moral têm para o desempenho da economia” (ARAUJO, 2003, p. 25).

Também nesta década, o sociólogo norte-americano James Coleman torna-se um dos responsáveis pela consolidação do conceito na atualidade, fazendo referência ao contexto educacional e às normas sociais como guias da ação individual. Estas serviriam de referência para cada um decidir o que é certo e o que é errado, sendo elas, as normas, consideradas capital social uma vez que tornariam, até certo ponto, previsíveis os comportamentos das pessoas. Com posições semelhantes às de Coleman, Robert Putnam, na década de 1990, foi o responsável pela intensificação do debate sobre o tema com seus estudos sobre a Itália e os Estados Unidos. Também neste período Francis Fukuyama deu atenção ao assunto, destacando o papel essencial da confiança na criação da prosperidade. Desta década em diante o conceito vem crescendo em importância junto com a realização de pesquisas e produção bibliográfica, sendo cada vez mais ampliado o seu leque de uso como categoria de análise, tanto que passou a ser levado em consideração nas políticas do Banco Mundial.

Há que se fazer menção a Albert Hirschman entre aqueles que chamaram atenção ao que hoje é tratado como capital social. Conforme Putnam (2000, p. 179), ele teria usado com sentido semelhante ao de capital social o termo “recursos morais”. Hermet (2002, p. 82) afirma que “as idéias antigamente pregadas no deserto por Albert O. Hirschman ressurgiram repentinamente no primeiro plano”. Uphoff (2003, p. 143) por sua vez, afirma que “Hirschman (1984) escribió sobre este tema en términos de energía social, pero puede entenderse igualmente en términos de capital social”.

Como se pôde ver até aqui, trata-se de um conceito com amplas aplicações e implicações práticas. Mas, como e porque, a valorização deste aspecto nos processos de desenvolvimento se deu somente há alguns anos, uma vez que, conforme vimos, não se trata, de uma “descoberta” objetivamente original? Porque ele teria sido redescoberto por intelectuais e agentes públicos, vindo a ser considerado, por alguns, impensável tratar solidamente de desenvolvimento sem levá-lo em consideração?

2.2 O contexto em que emergiu o conceito na atualidade

Qualquer tentativa de responder os questionamentos acima, a nosso ver, requer um recuo no tempo para buscarmos as bases dos processos que culminaram, na década de

noventa, numa reavaliação do conceito de desenvolvimento e com ele, a valorização do capital social. A busca por tais interconexões nos parece elementar na medida em que a realidade empírica aqui estudada também guarda relação com este contexto mais abrangente. Apesar de nosso foco recair muito mais sobre o “nível micro”, certamente se não trata de realidades desconexas das questões “macro”, uma vez que, a nosso ver, a emancipação não se constitui num fim em si. Entendemos que ela precisa ser compreendida e inserida nos debates em torno do desenvolvimento. Da mesma forma quanto ao capital social. Não nos parece relevante sabermos o que acontece com tal capital numa comunidade, ou mais especificamente, sabermos se as emancipações podem, ou não, implicar alterações no capital social das localidades diretamente envolvidas nestes processos, se não o pensarmos na forma como o entende Kliksberg (1998), como uma alavanca a serviço do desenvolvimento. Por isto, a compreensão do contexto em que emergiu o conceito de capital social, por estar imbricado com as questões relativas ao desenvolvimento, se faz premente.

Com este propósito, entendemos que boa parte das origens da referida reavaliação do conceito de desenvolvimento está ligada aos desdobramentos do fim da Segunda Guerra Mundial. Pois, no pós-guerra, no contexto da Guerra Fria, viveu-se um período em que prevaleceram as idéias Keynesianas e o Estado de Bem Estar Social, especialmente na América do Norte e Europa Ocidental, representando uma época em que o capitalismo entrava numa fase de expansão sem precedentes. Foi a chamada “idade de ouro”. O Estado era visto como ator principal para a implementação das ações práticas, do tipo: acelerar a industrialização, modernizar a agricultura fornecer a infra-estrutura necessária à urbanização. O que Evans (1993) chama de “primeira onda”. Porém, o passar do tempo fez cair este prestígio do Estado, que passou a ser visto, em boa parte do mundo, não mais como um agente benéfico e promotor do desenvolvimento, e sim como o seu principal obstáculo. A partir de então, aumentaram os defensores das teorias minimalistas do Estado, retomando em parte, alguns pressupostos clássicos como de Adam Smith. O que passou a ser denominado por muitos de neoliberalismo.

Segundo Anderson (1995), os primeiros sinais do neoliberalismo teriam surgido já em 1944, com um texto de Fredrich Hayek, intitulado *O Caminho da Servidão*. E em 1947, teria sido fundada na Suíça a sociedade Mont Pèlerin, com o intuito de combater o Estado intervencionista Keynesiano. Porém, os “anos de ouro” do capitalismo não propiciaram solo fértil para a expansão das idéias de Hayek. A oportunidade veio somente na década de 1970,

especialmente com a crise de 1973 e, em 1979, o governo Thatcher na Inglaterra seria o primeiro país de capitalismo avançado a implantar os pressupostos da nova agenda, chamada por Evans (1993), de “segunda onda”. A partir de então vários países nos diversos continentes passaram a fazer o mesmo. Foi amplamente alardeada a vitória do capitalismo e o “fim da História”. Especialmente após a queda do muro de Berlim e a extinção da União Soviética, o que significou o fim da via socialista. Pelo menos nos moldes das sucessões dos modos de produção marxistas.

Para Kliksberg (1998), o que predominou como estratégia de desenvolvimento nos países de “terceiro mundo” neste contexto foi o “modelo do derrame”. Modelo este que se baseava nas hipóteses de que deveria haver um período de sacrifícios para que fossem alcançadas metas macroeconômicas, proporcionando acumulação e progresso em centros, então este se derramaria, no futuro, para as regiões mais pobres. Haddad (1993), diz tratar-se de um modelo “centro-periferia” ou “de cima para baixo”, no qual existem os “pólos de desenvolvimento”, a partir dos quais haveria a difusão posterior do crescimento. Sendo assim, a principal forma de desenvolver regiões “periféricas”, distantes dos centros de desenvolvimento, baseava-se geralmente na exploração de recursos naturais, sob forma de grandes projetos de investimento.

Portanto, tratava-se de uma concepção de que o crescimento econômico resolveria todos os problemas. O que condizia com a idéia do Estado mínimo e assistencialista no campo social. A atenção a este setor deveria ser dada para aliviar as tensões sociais enquanto o derrame não acontecia. Porém, os recursos para esta área deveriam ser limitados, “visto que eram ‘desviados’ da política central de crescimento e derrame, que geraria as soluções reais” (KLIKSBERG, 1998, p. 46).

No entanto, nem no terceiro mundo, nem nos países “centrais”, a vitória do capitalismo e o Estado mínimo resolveram todos os problemas. O que se viu foi, além de não ter ocorrido o prometido derrame, o aumento dos níveis de iniquidade. Paralelo a isso, vivenciou-se um avanço no desenvolvimento tecnológico e na capacidade produtiva sem precedentes, havendo bens materiais em abundância, mas persistindo a pobreza e as desigualdades sociais em diferentes partes do mundo. Entre elas, a América Latina. Conforme Hermet (2002, p. 79) “em 1999, a diferença de renda entre os (países) 5% mais ricos e os 5% mais pobres do mundo era de 1 a 74: em 1990 era ‘só’ de 1 a 60 e, em 1960, de 1 a 30”.

Klikberg (2000, p. 20), baseado em dados das Nações Unidas de 1998, afirma que 358 pessoas seriam possuidoras de uma riqueza acumulada superior a de 45% da população mundial. Como se não bastasse, passou a ficar evidente que tal modelo de desenvolvimento gerava desequilíbrios ecológicos crescentes, pondo em risco a própria existência humana. Apresentava-se um cenário de crise da teoria econômica e da ação política pautadas nas regras do mercado. A crença “inquestionável” na eficácia da “mão invisível” tendia a perder espaço.

Desta forma o modelo teórico da economia neoclássica passou a ter novos críticos, sendo acusada de ter um enfoque reducionista. Suas variáveis seriam limitadas para dar conta da complexidade da vida real. Falta de variáveis não-econômicas como a política e as instituições, poderia criar cenários não previstos por ela. Considerar tais variáveis como “intrusos indesejáveis” não levaria a nada. O que deveria ser feito era revisar o esquema conceitual, considerando outros aspectos e tentar entender suas influências. Os primeiros sinais neste sentido surgiram já no final dos anos oitenta. O que teria levado a uma reconceitualização da ação do Estado no processo de desenvolvimento e uma discussão sobre o significado do que é desenvolvimento. Segundo Evans (1993), esta seria a “terceira onda”, na qual já não mais era apregoado o desmantelamento do Estado e sim a sua reconstrução. Crescia o reconhecimento da sua importância como estrutura institucional durável e efetiva, além da necessária perícia e perspicácia dos tecnocratas para o bom funcionamento do desenvolvimento econômico.

Um dos sinais mais efetivos desta, até certo ponto, reconversão intelectual ocorrera em 1990 quando o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) passa a usar o Indicador de Desenvolvimento Humano (IDH) que incorpora, além da tradicional *renda per capita*, também a *expectativa de vida* e o *nível de educação* atingido em cada país. Tal indicador significou certo reconhecimento da pouca capacidade explicativa dos macro indicadores, como Produto Interno Bruto (PIB) e Produto Nacional Bruto (PNB). “Junto al crecimiento económico, surge la necesidad de lograr desarrollo social, mejorar la equidad, fortalecer la democracia y preservar los equilibrios medioambientales (KLIKBERG. 2000, p. 23). O objetivo final deveria ser o desenvolvimento humano.

Pois bem, neste contexto revisionista foi que o economista indiano Amartya Sen, ganhou o Prêmio Nobel de Economia em 1998, adotando uma concepção de desenvolvimento pouco ortodoxa, ao entender que

o desenvolvimento consiste na eliminação das privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente (SEN, 2000, p. 10).

Neste sentido, com a eliminação das privações de liberdade, aumentariam as oportunidades sociais, fazendo com que os indivíduos tornem-se mais capacitados³⁰ a escolher ter estilos de vida diversos. Com oportunidades sociais adequadas os indivíduos poderiam efetivamente moldar seu próprio destino e ajudar uns aos outros. Um indivíduo seria mais capacitado na medida em que desfrutasse de mais liberdades substantivas³¹. Assim, seria necessário atacar as fontes de privação de liberdades. Sendo elas: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistêmica, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos (SEN, 2000, p.18).

A liberdade seria central no processo de desenvolvimento por duas razões. Pela razão avaliatória e pela razão da eficácia. Avaliatória, no sentido de ser uma medida de desenvolvimento. Ou seja, “o êxito de uma sociedade deve ser avaliado pelas liberdades substantivas que os membros desta sociedade desfrutam” (SEN, 2000, p. 32). O que realmente interessaria para o bem-estar do indivíduo não seria tanto o que ele possui, mas aquilo que consegue realizar com o que possui. Eficácia, no sentido de ser instrumental para que ocorra o desenvolvimento. Significa dizer que “ter mais liberdade melhora o potencial das pessoas para cuidar de si mesmas e para influenciar o mundo, questões centrais para o processo de desenvolvimento” (SEN, 2000, p. 33). É justamente neste sentido que se entende a noção de “agente”. De forma oposta à noção de “paciente” ou “público alvo”. Ou seja, como alguém que tem capacidade de agir e ocasionar mudanças, cujas realizações podem ser julgadas de acordo com seus próprios valores e objetivos, não somente sob critérios externos.

Como se vê, para Sen a expansão das liberdades deveria ser ao mesmo tempo, o fim e o meio para o desenvolvimento, tanto social quanto individual. Quanto maiores as liberdades individuais, maiores as possibilidades de haver desenvolvimento social e vice-versa. Por isto,

³⁰ Segundo o autor “a capacidade é um tipo de liberdade: a liberdade substantiva de realizar combinações alternativas de funcionamentos (ou, menos formalmente expresso, a liberdade para ter estilos de vida diversos).” (SEN 2000, p.95). O autor exemplifica, dizendo que jejuar não é o mesmo que passar fome.

³¹ Para Sen (2000, p. 52), as liberdades substantivas incluem capacidades elementares como por exemplo, ter condições de evitar privações como a fome, a subnutrição, a morbidez evitável e a morte prematura, bem como as liberdades associadas a saber ler e fazer cálculos aritméticos, ter participação política e liberdade de expressão.

a desigualdade seria o essencial a atacar, não tão somente o crescimento, pois as sociedades com menos desigualdades é que tenderiam a crescer com mais rapidez. Atacar a desigualdade (com investimentos maciços em educação e saúde) aumentaria os efeitos positivos do crescimento sobre a pobreza e também aceleraria o próprio crescimento. Ou seja, justamente o inverso da mencionada teoria do derrame.

Nesta concepção, o autor defende uma ampliação do enfoque informacional para a emissão de juízos avaliatórios em relação aos processos de desenvolvimento, chamando atenção às informações usadas e as excluídas. Ou seja, ele entende que o enfoque deve ser sobre as liberdades geradas pelos bens e não sobre os bens em si mesmos. Segundo suas palavras, “busca-se uma visão adequadamente ampla do desenvolvimento com o intuito de enfocar o exame avaliatório de coisas que de fato importam e, em particular, de evitar que sejam negligenciados assuntos decisivamente importantes” (SEN, 2000, p. 50).

Entender o desenvolvimento como um processo de eliminação das fontes de privações de liberdade certamente nos faz lembrar os estudos de Bremaeker (1993), de Pinheiro (2002) e Mesquita (1992), citados anteriormente quando nos referimos a algumas das causas que levariam ao surgimento de movimentos emancipacionistas. Da mesma forma a noção de “agente” causador de mudanças, em oposição a 'paciente' ou 'público alvo' nos proporciona a mesma possibilidade aproximativa. Também a referida defesa em favor da ampliação do enfoque informacional nos parece algo aplicável à questão das emancipações, dadas as já comentadas polêmicas em torno delas. Pois, talvez tais polêmicas alimentem-se justamente das informações usadas e das não usadas. É exatamente neste sentido que esperamos estar contribuindo de alguma forma com a abordagem do assunto sob o ponto de vista da(s) teoria(s) do capital social. Desta forma, tal concepção de desenvolvimento parece adequar-se com grande precisão à temática das emancipações aqui tratada. Especialmente no que se refere à nossa base empírica trabalhada. Mas isto se verá em mais detalhes no próximo capítulo, por hora vale darmos mais atenção a como o capital social se insere neste contexto.

Neste espectro de novos olhares sobre o conceito e as práticas consideradas necessárias ao desenvolvimento através da incorporação de variáveis não-econômicas, surgiu também a valorização do papel da sociedade civil. Uma vez que a história já havia demonstrado que nem o viés estadocêntrico nem o mercadocêntrico haviam dado as respostas adequadas, pelo menos em termos que combinassem equidade social e liberdade

política. Assim, passou a ser dada importância à relação entre cultura e desenvolvimento. E junto, emergiu a temática do capital social que, como dissemos, diz respeito às formas como se dão as interações sociais entre as pessoas numa dada sociedade, aos vínculos que existem entre elas³². Estas formas de interação social fariam grande diferença nas distintas dinâmicas de desenvolvimento de países e regiões, passando a ser consideradas como um recurso. Woolcock & Narayan, (2000), por exemplo, destacam que aquelas comunidades que contam com um leque diversificado de redes sociais e associações cívicas estariam em condição muito melhor de enfrentar a pobreza, solucionar conflitos, e aproveitar novas oportunidades. É em função desta relevância que o presente estudo dedica-se a buscar elementos que possam auxiliar na compreensão do que pode acontecer com tal capital nas localidades que se tornam município.

Junto com a valorização do capital social, outras formas de capital também passaram a ser reconhecidas e consideradas como relevantes nos assuntos ligados ao desenvolvimento. O Banco Mundial, por exemplo, segundo Kliksberg (2000), faz a distinção entre quatro formas de capital: o capital natural, que são os recursos físicos com que conta um país ou região; capital construído, fruto da atividade humana; capital humano, determinado pelos graus de nutrição saúde e educação da população de um país, ou região e o capital social. Boisier (1999) por sua vez, fala em nove formas de capital, sendo elas: capital econômico, capital cognitivo, capital simbólico, capital cultural, capital institucional, capital psicosocial, capital social, capital cívico e capital humano. A articulação entre estas nove formas de capital possibilitaria a ocorrência, tanto do crescimento quanto do desenvolvimento. Esta articulação ele chama de capital sinérgico.

Além destas diversas formas de capital, outros conceitos passaram a ser incorporados ao debate, tais como: governança, endogenia, sustentabilidade, empoderamento, entre outros. Todos, de uma forma ou outra, perpassam a valorização das características culturais dos diferentes povos. E com elas surge também a valorização da diversidade cultural. Esta valorização se daria pela percepção, por parte dos organismos internacionais de fomento ao desenvolvimento, de que o respeito aos valores e normas culturais seria uma forma de assegurar a compatibilidade destas lógicas culturais locais com os processos macroeconômicos de um mundo cada vez mais interdependente. Daí, conforme Valladao

³² Mais adiante tratamos especificamente deste conceito.

(2000), a aceitação de um viés mais participativo e a incorporação de uma “cláusula democrática” nos programas de ajuda e desenvolvimento. As culturas locais, ao invés de serem consideradas obstáculos ao desenvolvimento, passaram a ser consideradas, pelo menos teoricamente, parte ativa do processo de desenvolvimento. Assim, diferentes padrões culturais teriam diferentes formas e quantidades de capital social. Devendo estas ser compreendidas e canalizadas para a obtenção de melhores resultados nos processos de desenvolvimento.

É este viés mais propício ao envolvimento das populações “locais” com sua miríade cultural, que se coaduna com o discurso descentralizante anteriormente visto. Estando ambos vinculados à obtenção do desenvolvimento, à democratização das políticas e à redução das possibilidades de corrupção. Neste sentido Kliksberg (1998, p. 70), entende que

uma descentralização para os municípios, com ativo envolvimento da comunidade, facilitará que os recursos se orientem efetivamente para as prioridades coletivas e fechará a porta para seu desvio por grupos de elites locais.

Ora, como vimos, e ainda veremos, justamente estes são vários dos argumentos em torno das emancipações. Portanto, conforme dissemos, estas indicam fazerem parte de toda a discussão mais geral em torno de novas formas de desenvolvimento. Seja por sua relação com a descentralização e a valorização das políticas e culturas locais, seja pelo enfoque na ampliação das liberdades substantivas e possivelmente também por sua relação com o capital social.

Este capital, por sua vez, conforme já mencionamos, apresenta relação com os diferentes padrões culturais dos diferentes povos e grupos sociais. Tal relação tem em Robert Putnam um dos investigadores de maior renome. No entanto, não é esta a única forma de analisar e discutir este conceito, o que deixa evidente que há também distintas compreensões teóricas, formas de análise e métodos de sua comprovação empírica. Por isto não nos parece viável, nem necessário, pretender dar conta aqui de todos estes distintos enfoques, pois interessa-nos especialmente seu aspecto coletivo.³³ Mas, de qualquer forma, isto não nos exime de cotejar e analisar vários destes diferentes pontos de vista. Pois é a partir da

³³ Certamente temos clareza de que os caracteres individual e coletivo do capital social apresentam implicações recíprocas que não podem ser separadas por completo.

confrontação dos principais encontros e desencontros teóricos que buscamos extrair aqueles elementos que possam nos auxiliar na compreensão das realidades por hora estudadas.

2.3 Capital social: encontros e desencontros

Conforme dissemos, o termo capital social trata-se de um conceito recentemente incorporado às ciências sociais e conta com um número crescente de autores que se dedicam ao seu estudo e, com isso, opiniões discrepantes muitas vezes se apresentam. Talvez ainda haja mais dúvidas do que certezas. Assim, uma primeira questão é justamente sobre quais seriam realmente estes aspectos que incorporam o conceito. Também costuma haver o questionamento sobre a possibilidade de tratar-se de um modismo passageiro apenas. Quem seria seu “dono” (indivíduos ou coletividades)? Sua presença pode ser medida ou quantificada? E como exatamente ele se forma, amplia ou desgasta? O conceito está longe de estar plenamente estudado e entendido. Conforme Durston (2003) vê-se atualmente um debate algo caótico em torno desta temática. No entanto, apesar das divergências, diferentes estudos convergem no sentido de destacar sua importância na luta contra as desigualdades sociais e no fortalecimento da democracia a partir do maior envolvimento das populações em ações coletivas. Mas, ainda conforme o autor supracitado, como qualquer conceito ou recurso, o capital social pode ser usado com finalidades e interesses políticos de quem o maneja. Diante disso, vale reiterar que entendemos aqui tal conceito no sentido de poder ser um dos recursos a ser utilizado para a busca da redução de disparidades, tanto inter e intra-regionais, através do desenvolvimento de “localidades rurais”, como as que aqui estamos estudando.

Sendo o capital social um recurso passível de ser usado de acordo com os interesses de quem o maneja, as opiniões em torno dele, conforme Durston (2003), conteriam conteúdos ideológicos que variam desde um extremo conservador até um extremo progressista. No extremo conservador este termo estaria mais ligado à manutenção de estruturas familiares e ordem moral baseadas em valores tradicionais. Isto significaria compromisso e conformidade em manter as atuais estruturas sócio-econômicas. Visão esta imbricada com determinismo cultural e pautada numa concepção de ser humano interessado na maximização dos ganhos individuais de forma racional. No extremo oposto haveria uma preocupação em usar tal conceito no sentido de promover a cidadania, o pluralismo, a democratização e o

empoderamento de setores sociais excluídos, visando a redução das desigualdades sociais. Com isso, a percepção da necessidade de transformação das estruturas sociais vigentes, consideradas essencialmente injustas e desiguais. Aqui o foco no indivíduo dá lugar à relação entre classes sociais. Entre estes extremos o autor aponta o surgimento de uma tendência crescente – da qual se diz adepto – que vê a sociedade como um sistema complexo, dotada de mecanismos de retroalimentação, onde a causalidade dos fatos não seria unidirecional e o sistema social não tenderia ao equilíbrio. Assim, uma mudança nas normas, nas relações sociais, ou no plano material, poderia originar um impacto no sistema todo, com desdobramentos imprevisíveis. Por isso, em resposta ao extremo conservador, afirmam estes últimos que a cultura abstrata não seria algo rígido e sim um acúmulo de repertórios alternativos, até mesmo contraditórios em permanente redefinição. Desta forma o capital social é visto como um dos ativos intangíveis a ser usado por indivíduos e coletividades em suas estratégias e empreendimentos. Para Durston, (2003, p. 153)

lo que está surgiendo en el debate sobre capital social es un paradigma supradisciplinario, no sólo limitado al capital social, sino un modelo del sistema complejo de la sociedad humana que incorpora al capital social como uno de los elementos explicativos de las dinámicas sociales.

Abramovay (2000, p. 382), por sua vez, valendo-se das idéias de Coleman, diz que

a noção de capital social é uma espécie de resposta a um dos mais decisivos mitos fundadores da civilização moderna, o de que a sociedade é um ‘conjunto de indivíduos independentes, cada um agindo para alcançar objetivos a que chegam independentemente uns dos outros, o funcionamento do sistema social consistindo na combinação destas ações dos indivíduos independentes.’(Coleman, 1990, p. 300). A noção de capital social permite ver que os indivíduos não agem independentemente, que seus objetivos não são estabelecidos de maneira isolada e seu comportamento nem sempre é estritamente egoísta.

Trata-se de afirmações que perpassam uma concepção de ser humano menos individualista e auto-interessado. No entanto, não significa que os indivíduos sejam altruístas e que não busquem os seus objetivos pessoais. O que se diz é que as decisões individuais, mesmo racionais, não são tomadas de forma estritamente egoísta, independente dos demais. Portanto, abrem-se, a partir deste enfoque, possibilidades de relações sociais pautadas em propósitos compartilhados, dando margem à existência de relações coletivas, solidárias e cooperativas. Esta combinação de interesses individuais com interesses coletivos ocupa lugar

de destaque em nosso estudo e dela também nos fala Putnam. Por isso, vale dar maior atenção a esta e também a outras contribuições do autor. Autor este que, dos inúmeros que atualmente se dedicam ao tema, certamente continua merecendo atenção especial. Particularmente por sua ênfase nos aspectos coletivos do capital social e pela importância por ele dada ao compromisso cívico, ou dito de outra forma, o envolvimento das pessoas nos assuntos públicos de suas comunidades/regiões, como sendo condicionantes das distintas dinâmicas de desenvolvimento.

2.3.1 A importância do compromisso cívico para o desenvolvimento, segundo Putnam

Conforme visto, este autor entende o capital social como algo inerente à estrutura social, como características da organização social. No estudo sobre a Itália, divulgado através do livro *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*, ele atribuiu importância quase que decisiva, para explicar a diferença de desempenho dos governos regionais, às referidas “características da organização social” de cada uma das regiões. Assim, destaca a noção de *comunidade cívica*, como sendo importante ao bom desempenho institucional, econômico e político. Uma comunidade cívica seria caracterizada por cidadãos atuantes e imbuídos de espírito público, por relações políticas igualitárias e por uma estrutura social firmada na confiança e na colaboração. Semelhante ao que destacamos em relação à Coleman, Putnam (2000) entende que os cidadãos de uma comunidade cívica não seriam santos abnegados, mas considerariam o domínio público algo mais do que um campo de batalha para a afirmação do interesse pessoal. Baseado em Tocqueville, ele afirma que numa comunidade cívica os cidadãos buscam o

interesse próprio corretamente entendido’, isto é, o interesse próprio definido no contexto das necessidades públicas gerais, o interesse próprio é ‘esclarecido e não míope’, o interesse próprio que é sensível aos interesses dos outros” (PUTNAM, 2000, p.102).

Ou seja, os interesses próprios fazem parte das relações sociais de comunidades cívicas dotadas de muito capital social.

O oposto de comunidade cívica seria o “familismo amoral”, conceito extraído de Edward Banfield (1958), segundo o qual os indivíduos visam maximizar a vantagem material e imediata da família nuclear e supõem que os outros também agirão assim, prevalecendo um

cenário quase que *hobesiano*, com reduzidas possibilidades de ações cooperadas e coletivas. Cenário este que prevaleceria no sul daquele país, ao passo que no norte, prevaleceriam as características básicas de uma comunidade cívica.

Desta forma, o desempenho institucional, econômico e político, nas regiões italianas, estariam diretamente ligados ao engajamento cívico das pessoas de cada uma delas. Sendo que o nível de engajamento estaria ligado basicamente à natureza do associativismo, horizontal ou vertical. E, esta “natureza do associativismo” seria de cunho cultural, historicamente constituída. O associativismo horizontal ele qualifica como sendo aglutinador de membros com o mesmo *status* e poder, já o vertical reuniria membros de forma assimétrica e hierárquica, com diferenças de status e poder, significando a existência de laços de dominação e dependência, além da desconfiança generalizada e o fraco engajamento cívico. Porém, onde haveria o predomínio do associativismo horizontal, pelo contrário, haveria também o predomínio da confiança e normas de reciprocidade, juntamente com o maior engajamento cívico. Ou seja, onde há tradição de participação das pessoas em associações horizontais, – no caso norte da Itália – sejam elas com fins políticos ou não, há mais confiança, mais cooperação, maior espírito democrático e maior interesse e participação nos assuntos públicos. O que teria resultado em maior facilidade na implementação dos projetos governamentais e conseqüentemente na obtenção de maiores benefícios para a população.

No livro *Solo en la bolera: colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana*, Putnam alerta sobre a erosão do capital social que estaria ocorrendo nos Estados Unidos, dizendo que

el déficit creciente de nuestro capital social amenaza el funcionamiento de la educación, la seguridad en los barrios, una recaudación fiscal equitativa, el interés por la democracia, la honradez de cada día ya hasta nuestra salud y felicidad (PUTNAM, 2002, p. 495).

No entanto, a despeito das críticas que recebera quanto ao primeiro livro³⁴, ele reafirma algumas de suas conclusões anteriores, pois diz que

la idea central de la teoría del capital social es que las redes sociales poseen un valor. De la misma manera que el destornillador (capital físico) o una formación universitaria (capital humano) pueden aumentar la productividad (tanto individual como colectiva), así también los contactos sociales afectan a la productividad de

³⁴ Algumas destas críticas veremos mais adiante.

individuos y grupos. Mientras el capital físico se refiere a objetos físicos, y el humano a propiedades de las personas, el capital social guarda relación con los vínculos entre individuos – las redes sociales y las normas de reciprocidad y confianza derivadas de ellas. En este sentido, el capital social está estrechamente relacionado con lo que algunos han llamado ‘virtud cívica’ (PUTNAM, 2002, p. 14).

Vemos aqui, que o autor destaca a semelhança entre capital social e virtude cívica, vemos também a importância das redes sociais, sendo que delas derivariam as normas de reciprocidade e confiança, o que por sua vez poderia afetar a produtividade tanto de indivíduos quanto de coletividades (grupos). Ou seja, é também explicitado o papel produtivo do capital social. Com ele seria possível conseguir outros bens. Por isso seu caráter de capital, o que também explica a aceitação da possibilidade dele poder ser ampliado ou reduzido. O “social” seria em função de se tratar de um capital que só existe a partir de contatos entre pessoas, da formação de redes e associações.

Destaque-se que as redes, conforme Putnam (2002), não são meros contatos, e que adquirem importância por representarem obrigações mútuas, e disso poderem vir a ser beneficiados os seus integrantes, sendo, portanto o mais importante a reciprocidade generalizada. Isto faria com que os interesses individuais imediatos fossem deixados em segundo plano, em virtude da confiança de todos que no futuro poderiam ser retribuídos de alguma forma, pois esta seria a norma vigente na sociedade cívica, dotada de muito capital social. Ao passo que na ausência desta confiança não seria possível haver cooperação e nem seria racional que ela existisse, mesmo que todos soubessem que agindo de forma isolada e egoísta, todos teriam a perder³⁵.

As associações voluntárias e as redes sociais (horizontais³⁶) da sociedade civil, segundo ele, possuem dois reflexos positivos sobre a democracia, sendo um externo, sobre o governo em geral, e outro interno, sobre os próprios membros destas associações e redes. Do ponto de vista interno seus integrantes aprenderiam na prática hábitos e conhecimentos de cooperação e sentimentos públicos. Ele as considera “escolas de democracia”. Porque “sus miembros aprenden a dirigir reuniones, hablar en público, escribir cartas, organizar proyectos y debatir con civismo asuntos públicos” (PUTNAM, 2002, p. 457). Do ponto de vista

³⁵ No seu livro sobre as diferenças regionais italianas ele aborda este assunto, valendo-se de uma parábola do filósofo David Hume para explicar o que acontece no sul da Itália e de maneira geral nos locais em que predomina a desconfiança (PUTNAM, 2000, p. 173-194).

³⁶ Redes sociais horizontais referem-se sinteticamente a relações entre pessoas com posições semelhantes em termos de *status* social, poder aquisitivo, nível de instrução formal e assim por diante.

externo, os grupos representam maiores possibilidades de pressão quanto as suas demandas, proteção contra abusos de poder e maior facilidade para os conhecimentos fluírem. Para ele, a participação deliberativa, cara-cara, é o que realmente importa e esta não se daria no anonimato, à distância, pela televisão. Havendo menos participação deliberativa, haveria maior possibilidade de surgirem extremismos, pois os que tendem a abandonar a política seriam justamente os moderados. Além disso, ele coloca (2000 e 2002) que o compromisso cívico decorrente da participação em grupos e redes horizontais, seria benéfico tanto para a demanda quanto para a oferta dos serviços públicos. Pois, do ponto de vista da demanda,

los ciudadanos de las comunidades cívicas esperan un gobierno mejor, y lo consiguen (gracias en parte a sus propios esfuerzos). (PUTNAM, 2002, p. 468). Eles exigem serviços públicos mais eficazes e estão dispostos a agir coletivamente para alcançar seus objetivos comuns. Já os cidadãos das regiões menos cívicas costumam assumir o papel de suplicantes cínicos e alienados (PUTNAM, 2000, p. 191).

Do lado da oferta, o funcionamento do governo se veria facilitado pela infra-estrutura das comunidades cívicas e pelos valores democráticos, tanto por parte das autoridades, quanto dos cidadãos. Mas, segundo ele, “o que é mais fundamental para a comunidade cívica é a capacidade de colaborar visando a interesses comuns” (PUTNAM, 2000, p. 192).

Anteriormente dissemos que várias das afirmações de Klering estariam nos remetendo ao conceito de capital social, pois aqui acreditamos que começa a ficar mais clara a possível relação a que nos referimos. Da mesma forma possamos talvez começar a compreender as referidas formas de socialização e administração ainda não estudadas, citadas por Monastério (2003). Conforme o primeiro autor, nos municípios novos e pequenos seria possível encontrar pessoas que trabalham de forma voluntária, seria possível também verificar a junção de esforços para que administração seja mais efetiva. À luz do que vimos acima, talvez estejamos falando de maior compromisso cívico, que por sua vez pode estar a facilitar as ações coordenadas, aumentando a eficiência da sociedade a que Putnam se refere. No entanto, são questões que ainda ficam em suspenso. Por hora, temos que a teoria de Putnam, segundo ele próprio,

ajuda a explicar por que o capital social, coporificado em sistemas horizontais de participação cívica, favorece o desempenho do governo e da economia, e não o oposto: sociedade forte, economia forte; sociedade forte, Estado forte (PUTNAM, 2000, p.186).

Tais afirmações significaram um “novo” olhar sobre as convicções políticas e econômicas até então. Ao contrário do que o pensamento político tradicional apresenta, que o povo organizado dificulta as ações dos governantes, viu-se que não apenas não dificulta, como as beneficia, trazendo melhores resultados tanto para quem está no governo quanto para o povo. Neste sentido, práticas políticas verticalizadas, clientelistas e sem participação popular, tendem a deteriorar e impedir o fortalecimento do espírito associativo e comunitário, vindo a prevalecer ações individualistas, abrindo caminho para políticas autoritárias e corruptas. O que em última análise significa “prejuízos”, tanto do ponto de vista dos indivíduos quanto para as comunidades, ou país num todo. O mesmo “novo” olhar pôde ser lançado sobre as convicções econômicas ortodoxas que ignoravam o papel das relações sociais no desempenho econômico. Isto ajuda a entender porque o conceito tem recebido atenção especial nos últimos anos. Pois, além do seu poder explicativo através de uma abordagem até certo ponto inédita, ele surgiu justamente no período em que se apresentavam os sinais da referida crise no pensamento econômico em voga. Assim, veio a reforçar tal cenário de necessidade de revisão teórica e apresentar-se como um novo viés analítico. Desta forma, talvez venha contribuindo para a emergência de um possível novo paradigma supradisciplinar, conforme ressalta Durston (2003), no que tange aos conceitos e ações ligadas ao desenvolvimento.

2.3.2 Tipos de capital social

Fazendo parte dos encontros e desencontros teóricos, estão também as questões em torno dos diferentes tipos de capital social, bem como o debate em torno da questão deste capital ser algo individual ou coletivo, algo privado ou público. Como já mencionamos, nos interessa aqui especialmente seu aspecto coletivo, mas até o momento, nada falamos sobre os distintos tipos de capital social encontrados na literatura. Então, por trabalharmos com alguns destes diferentes tipos, é que discutimo-los a seguir.

Putnam (2002, p. 16), afirma que “el capital social tiene una faceta individual y otra colectiva, un rostro privado y un rostro público”, podendo ser, por tanto, “un bien privado y

un bien público al mismo tiempo” (PUTNAM, 2002, p. 17)³⁷. Obviamente que, como já destacamos, este autor atem-se aos aspectos coletivos, às estruturas e normas sociais. O mesmo já não acontecendo com Bourdieu, pois para ele capital social é um

conjunto de recursos atuais ou potenciais que estão ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de interconhecimento e de inter-reconhecimento ou, em outros termos, à vinculação a um grupo, como conjunto de agentes que não somente são dotados de propriedades comuns (passíveis de serem percebidas pelo observador, pelos outros ou por eles mesmos), mas também são unidos por ligações permanentes e úteis, (BOURDIEU, 1998, p. 67).

Neste sentido, faz Bourdieu do capital social, na concepção de (HERMET, 2002, p. 101), “um atributo individual e coletivo de distinção e, com isso, de domínio dos membros das categorias privilegiadas”. Para Ramos & Mariño, (2004) esta acepção de Bourdieu reflete muito mais sua compreensão do capital social como um atributo dos indivíduos do que de coletividades. De forma bastante distinta, Woolcock e Narayan (2000) entendem o capital social somente como algo ligado a ação coletiva. Eles conceituam o termo simplesmente como sendo “las normas y redes que permiten la acción colectiva” (WOOLCOCK & NARAYAN, 2000, p. 1).

Para Putnam, ambas as formas, individual e coletiva, podem variar conforme o “grau” de extensão e coesão dos laços. Neste sentido ele adota a diferenciação entre capital social de ponte (inclusivo) e vinculante ou ligação (exclusivo), (PUTNAM, 2002). “El capital social vinculante³⁸ constituye una especie de superadhesivo sociológico, mientras, que el que tiende puentes nos proporciona un superlubricante.” (PUTNAM, 2002, p. 21). Tal distinção também é adotada por outros autores e pelo Banco Mundial. Entre os autores, além de Putnam, Monastério (2002) destaca Gittel e Vidal (1998); Narayan (1999) e Woolcock (1999). Uma terceira forma de capital social, utilizada pelo Banco Mundial no QI-MCS que, segundo Monastério (2002), é também atribuída a Woolcock (1999), é o capital social de conexão ou *linking*. Estes três tipos de capital social, “ligação”, “ponte” e “conexão” são os que usamos no presente trabalho. Desta forma segue a seguir breve discussão acerca de cada uma delas.

³⁷ Putnam (2000) chama atenção, baseado em Hechter, à distinção entre “bem público” e “bem coletivo”. O primeiro seria basicamente não excludente, o segundo poderia ser. Mas concorda com tal autor que grupos informais inicialmente constituídos para produzir bens coletivos podem produzir bens públicos, dos quais até mesmo pessoas não integrantes naqueles grupos poderiam se beneficiar.

³⁸ Usaremos, exceto quando citação literal, a terminologia do Banco Mundial, que fala em capital social de “ligação” (exclusivo), de “ponte” (inclusivo) e de “conexão”.

Capital social de ligação: Esta forma de capital social está relacionada a grupos geralmente menores, “mais fechados” e coesos. Por isso, Putnam o considera um super adesivo sociológico. Tal forma de capital social seria positiva para consolidar a reciprocidade específica, ativar a solidariedade e facilitar a ação coletiva de um grupo. Ele aponta, porém, problemas neste tipo de capital social, pois ao serem criados laços mais rígidos, haveria a possibilidade de surgir, na mesma proporção, antagonismos e dificuldades no relacionamento destes grupos com o mundo exterior. Para Woolcock e Narayan (2000) é este tipo de capital social que normalmente existe em comunidades carentes, o que as caracterizaria como formadas por um tecido social compacto, com laços de união interna, mas carentes de laços mais extensos e difusos. No caso, o capital social de ponte.

Capital social de ponte: Este tipo de capital social é caracterizado como sendo amplo em termos de vínculos de relações e reciprocidade, porém vínculos mais fracos, extensos e difusos. É o que torná-lo-ia um lubrificante social, segundo Putnam (2002). Para Woolcock e Narayan (2000) esta forma de capital social, mais que unir, estabelece pontes entre grupos distintos. Tais vínculos seriam adequados para o estabelecimento de laços externos, facilitando a difusão da informação, estabelecimento de alianças políticas com partidos ideologicamente diferentes, obtenção de um trabalho, por exemplo. Mas, de maneira geral, estas duas formas seriam benéficas, pois muitos grupos, diz Putnam (2002), possuem vínculos fortes (internos) e fracos (externos) ao mesmo tempo, não sendo excludentes, mas sim, complementares.

Capital social de conexão: Este refere-se aos laços verticais que indivíduos e/ou grupos mantêm com pessoas que detêm posições de autoridade. Por exemplo, representantes de instituições públicas e privadas, tais como polícia, partidos políticos e bancos. Estas conexões constituir-se-iam numa importante forma de capital social, especialmente para comunidades pobres, uma vez que poderia servir para tornar mais permeáveis e sensíveis às suas demandas tais instituições. Da mesma forma como as anteriores, este tipo de capital social também apresenta problemas. Nestas comunidades pobres, tais laços de certa forma, privilegiados, poderiam ser usados por aquelas pessoas ou grupos que os possuem para auferir vantagens particulares. Associado a esta forma de capital social está, por exemplo, o nepotismo e o clientelismo político.

No seu conjunto, ao considerarmos o capital social enquanto capital, significa que se trata de um ativo que produz outros bens ou benefícios. Conforme já visto, tais benefícios podem ser apropriados tanto por indivíduos quanto por coletividades. No entanto, isto não significa que aquilo que beneficia alguns não possa prejudicar outros. Conforme o dinheiro, por exemplo, que pode ser usado para as mais distintas finalidades, o mesmo pode ocorrer com o capital social. A questão é que também esta forma de capital costuma estar distribuída de forma desigual entre pessoas, grupos e territórios. E, se levarmos em consideração a referida distinção entre estes três tipos de capital social, podemos inferir que diferentes comunidades/grupos possuem diferentes formas de capital social, não somente diferentes quantidades. Assim, grupos privilegiados, por exemplo, em determinada situação ou território, podem usar seu capital social (tanto de ponte, de ligação e de conexão) para manter tais privilégios, e desta forma dificultar o processo de acumulação de capital social e outras formas de capital, de grupos mais pobres. Bem como podem valer-se dele para fins de exclusão da vida social e política destes mesmos grupos. Significa que grupos e redes funcionam mediante a inclusão de uns e exclusão de outros. Disto decorre que justamente os que mais precisariam valer-se e acumular capital social, tendem a ser os que menos conseguem fazê-lo. Ao passo que aqueles que já o têm em abundância, valem-se disso para reverter-lho em outras formas de capital e também em mais capital social. Desta forma, o capital social pode contribuir também para criar, manter e até mesmo ampliar desigualdades e exclusão social, e não somente para a superação destas mazelas.

Tal atenção devemos ter em relação às emancipações pois, como vimos no primeiro capítulo, Gomes e Dowell alertam que elas podem servir para reproduzir estruturas de poder, onde as lideranças locais podem valer-se dos contatos e redes engendradas em decorrência da nova condição político-administrativa das localidades, em benefício próprio. Ou seja, devemos considerar que o cenário descrito por Klering pode não ser necessariamente generalizável. A posse de capital social por estas “elites” pode servir para alavancar o desenvolvimento, mas também pode servir para manutenção de privilégios, exclusão/subordinação de “grupos” rivais e dificultar o desenvolvimento, frustrando parte das expectativas em torno das emancipações. O que significa que “el capital social es un activo: es bueno tenerlo, aunque no siempre es beneficioso para toda la sociedad” (Durstun, 2002. p.25).

Além destes problemas, há outras críticas, especialmente à Putnam e aos demais que costumam dar ênfase às normas culturais como definidoras da existência ou não de capital social. O que, por conseguinte, explicaria as diferentes dinâmicas de desenvolvimento nos mais distintos territórios. Assim, abre-se um leque de discussões que visam contestar teórica e empiricamente esta linha de pensamento. Todavia, a importância do capital social enquanto auxiliar no desenvolvimento de pessoas e territórios já não costuma ser contestada com tanta firmeza, pelo contrário. No entanto, o mesmo não acontece com outros aspectos ligados a este conceito. Assim, uma das principais preocupações de autores que não se perfilam nesta corrente “culturalista”, está ligada à compreensão das possíveis formas de criação e ampliação do capital social. Este é o ponto da discussão teórica de nosso maior interesse, pois nossa problemática aborda justamente a possibilidade do capital social estar sendo afetado pela busca da emancipação e seus respectivos desdobramentos nas “localidades” aqui estudadas.

2.3.3 Criação, ampliação e redução do capital social

Quanto às possibilidades de criação e ampliação do capital social há pelo menos duas questões. A primeira, mais elementar, é o fato do capital social só surgir a partir da interação entre pelo menos duas pessoas e, conforme o Banco Mundial (2003), isto ocorre normalmente entre grupos maiores. Em decorrência desta, apresenta-se a segunda questão. Esta se refere ao fato deste capital, mesmo se o considerarmos um bem privado, não poder ser comprado, nem vendido, nem transferido de um indivíduo ou grupo para outro. Como pode ser feito com o capital físico, por exemplo. No entanto, isto pouco nos diz, dadas às infinitas formas de interações sociais possíveis. O que se sabe é que “a literatura tem demonstrado que a criação de capital social é um processo complexo, fortemente influenciado por fatores sociais, políticos e culturais, assim como por tipos dominantes de atividades econômicas” (BANCO MUNDIAL, 2003, p, 25).

É neste aspecto, nas possibilidades de criação do capital social, conforme já mencionado, que recebem recorrentes críticas os trabalhos de Putnam, em virtude da ênfase que dá a certo *determinismo cultural*. Dado que os valores e tradições não tenderiam a sofrer mudanças rápidas, acarretaria isto, grande dificuldade de gerar ou incrementar capital social em inúmeros territórios onde não haja a referida tradição de engajamento cívico. O que, por

sua vez, representaria sérios empecilhos ao próprio desenvolvimento. Assim, haveria sociedades onde prevaleceria um círculo virtuoso de existência de capital social, práticas políticas democráticas e desenvolvimento social e econômico. Ao passo que em outras, o cenário seria inverso: carência de capital social, pouco desenvolvimento e práticas políticas clientelistas, corruptas e autoritárias. Um exemplo de críticas neste sentido são as de Hermet (2002). Ele afirma que a visão de Putnam

subentende que o ‘bom’ capital social corresponde, sem escapatória possível, a uma cultura de compromisso cívico consensual de tipo europeu ocidental e norte-americano. Fora dela, não existe salvação: nenhuma participação eficaz na vida política e no desenvolvimento; somente obstáculos (HERMET, 2002, p. 140).

Assim vemos que, conforme ABU-EL-HAJ (1999a e 1999b), há no mínimo dois enfoques conceituais que debatem tal questão. O enfoque culturalista e o neo-institucionalista. De um lado podem ser colocados “culturalistas” como Fukuyama, Coleman e Putnam. De outro, nomes como de Peter Evans, Jonathan Fox, John Durston³⁹ e Bernardo Kliksberg, entre outros tantos. Para Abu-El-Haj (1999a, p. 68),

a inclinação neo-institucional de Evans dá primazia ao Estado como fonte principal da dinâmica social. Essa posição é diametralmente contrária à interpretação culturalista de Robert Putnam. [...]. Putnam tende ao determinismo cultural na identificação das fontes de ação coletiva.

Neste sentido, o cerne do argumento dos neo-institucionalistas consiste em afirmar que o capital social pode e deve ser mobilizado em prazos menores daqueles apontados por Putnam. Segundo o qual, “no que se refere ao fortalecimento das instituições (e não à mera elaboração de cartas constitucionais), o tempo é medido em décadas” (PUTNAM, 2000, p. 193). No entanto, “a história evolui talvez ainda mais lentamente quando se trata de instituir regras de reciprocidade e sistemas de participação cívica...” (PUTNAM, 2000, p. 193). Para os neo-institucionalistas o protagonista deste processo de fortalecimento do capital social deveria ser o Estado, proporcionando políticas que permitam integrar um maior número de pessoas em processos deliberativos que digam respeito aos rumos de sua comunidade em primeiro plano e num plano maior, do seu país. Caso esta mobilização do capital social

³⁹ Sobre este autor cabe um esclarecimento. Em Durston (2002, p. 27), vemos que ele usa o termo neo-institucionalista ao referir-se à Putnam e Douglas North. No entanto, tal termo não assume o mesmo caráter daquele usado por Abu-El-Haj, que se refere à revalorização das instituições públicas. Quando Durston usa tal termo, refere-se às instituições da sociedade civil. Aquilo que está firmemente arraigado (institucionalizado) nos hábitos e práticas cotidianas.

realmente for tão a longo prazo, os lugares onde ele se fizer escasso ou inexistisse, estariam fadados a se conformarem com as iniquidades sociais por um longo período. Esta visão estaria relegando as instituições públicas a um papel totalmente secundário e também conformista.

O neo-institucionalismo tem em Peter Evans um dos seus precursores. Ele defende uma combinação contraditória de autonomia e extensão do serviço público, em suas palavras, *autonomia inserida*. “É uma autonomia inserida em um conjunto concreto de laços sociais que amarra o Estado à sociedade e fornece canais institucionalizados para a contínua negociação e renegociação de metas e políticas” (EVANS, 1993, p. 136). Tais conexões com a sociedade são consideradas parte das soluções e não dos problemas econômicos e sociais. Esta corrente parte do pressuposto “de que as instituições públicas têm, além do monopólio da coerção, a exclusividade da mobilização dos recursos sociais” (ABU-EL-HAJ, 1999a, p. 71). Ou seja, a ação do Estado pode tanto aniquilar, quanto facilitar e incentivar ações coletivas voluntárias.

A autonomia trata da existência de uma burocracia com coesão interna, preparada tecnicamente, com consciência coletiva da missão cívica das instituições públicas em promover o bem estar universal. Devendo ser valorizada em termos de status e carreira profissional, a fim de estar imune às pressões privadas que visam interesses particularistas. A inserção, por sua vez, consiste em transformar o papel do Estado de regulador da interação social para um novo papel, o de mobilizador do capital social. Isto porque tal corrente leva em consideração outro pressuposto. O de que as possibilidades de auto-organização não são iguais em toda parte, por isso a necessidade de intervenção estatal, a fim de ser o promotor e incentivador desta mobilização. Assim, a combinação de autonomia e inserção seria geradora de relações sinérgicas entre o público e o privado.

Outro autor que defende o papel do Estado como central na ampliação do capital social é Bernardo Kliksberg. Ele entende que “o desenvolvimento do capital social requer um Estado que o proteja e promova ativamente as sinergias”. (KLIKSBERG, 1998, p. 47). Para que isso aconteça seria preciso um “Estado inteligente”, que ao invés de insistir na incompatibilidade entre Estado e Mercado, busque a cooperação dos principais atores sociais, promovendo a sinergia e os mecanismos necessários para que estes atores possam vir a somar-se aos esforços da solução dos problemas sociais. Não significando isto um estado

mínimo nem ausente, nem assistencial, e sim um Estado que faça política de Estado e não de partidos. Uma das estratégias para que sejam alcançados tais objetivos seria a descentralização dos serviços sociais para regiões e municípios, com o efetivo envolvimento das pessoas de cada localidade.

Foi no sentido destas proposições de Evans e Kliksberg que nos referimos anteriormente à possibilidade de ocorrer nas localidades que se emancipam uma conexão entre o Estado e a sociedade. O Estado, representado pelo poder público municipal, agora administrado por pessoas da própria “localidade”. Pessoas estas, que também fazem parte diretamente do dia-a-dia dos demais assuntos locais. Especialmente se estivermos falando em “localidades” com reduzida extensão territorial e reduzida população, como as aqui estudadas. Lembremos que a matéria do Jornal Zero Hora por nós destacada referente ao estudo da Unicef e da CNM, possuíam um perfil neste sentido, e como também vimos, na obtenção dos referidos resultados teria tido papel decisivo a atuação das respectivas prefeituras, no caso agindo como solução e não como problema, tal qual apregoa Evans.

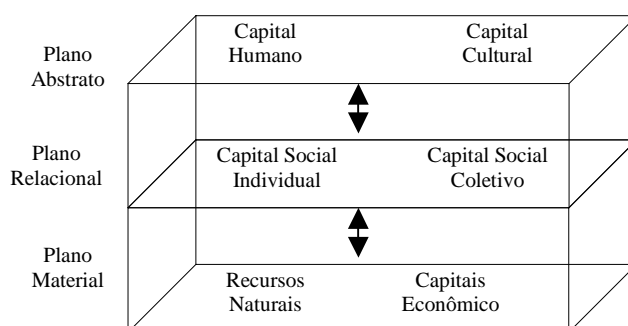
De forma semelhante, John Durston busca elaborar alternativas teóricas ao “culturalismo”, no intuito de demonstrar ser possível a ampliação do capital social em períodos de tempo relativamente curtos. Desta forma, ele se opõe às idéias de Putnam e Fukuyama, dizendo que

al poner acento causal en las culturas entendidas como sistemas normativos y cosmovisiones, los primeros (os culturalistas) se acercan peligrosamente a un simplista ‘determinismo cultural’, descuidando la variabilidad y volatilidad de los sistemas normativos, es decir, la facilidad con que estos son reelaborados como reacción a cambios en las estructuras sociales y en respuesta a otros cambios en el entorno. (DURSTON, 2005, p. 51).

Assim, a presença ou ausência de confiança (que é base do capital social) não derivaria de uma programação rígida proveniente de uma cultura ancestral, e sim, da repetição das interações sociais. Segundo este autor, confiar significa “la disposición a entregar el control de bienes propios al otro (o, en el caso de una institución, a sus autoridades” (DURSTON, 2002, p. 16). Ele também menciona a diferença entre cooperação e colaboração. Esta última se daria a partir do intercâmbio de interesses diversos, porém não incompatíveis. A primeira se daria em função da existência de objetivos compartilhados de um empreendimento em comum. A cooperação também poderia surgir como consequência não planejada da evolução

interativa de distintas estratégias de múltiplos agentes (DURSTON, 2002). Da mesma forma como em relação à confiança, também aqui é destacada a importância da repetição das interações. Ou seja, o capital social estaria no plano das ações práticas, e não no plano abstrato. Uma vez que nem sempre as ações equivaleriam aos valores e normas consideradas e declaradas como sendo as mais corretas e socialmente aceitas. No plano abstrato estariam o capital cultural e o capital humano. No entanto, ele reconhece a interferência dos planos material e abstrato, na formação do capital social. Isto porque para tal autor qualquer sistema social seria composto por estes três “planos”: o abstrato, o das condutas, e o material. Em vários dos seus textos costuma demonstrar isto da seguinte forma:

Quadro nº 2: Três planos dos sistemas sociais segundo John Durston.



Fonte: Durston, (2003, p. 156).

Segundo tal autor, “el análisis de los tres planos debe concentrarse en la interacción entre las condiciones objetivas (planos material y conductual) y la diversidad de discursos (plano abstracto) (DURSTON, 2003, p. 155). Ou seja, deveria ser dada atenção ao jogo entre normas, discursos e ações. Assim, poder-se-ia compreender melhor o processo de formação do capital social. Nesta direção, mostra exemplos (1999 e 2002) de comunidades rurais na Guatemala, afirmando categoricamente que fora possível criar, de forma deliberada, capital social em poucos anos onde predominavam normas “acívicas”. Mas alerta que

el surgimiento en forma rápida de las manifestaciones de capital social suele basarse principalmente en los lazos existentes de carácter personal o en su creación a partir de las primeras interacciones entre personas cuando empiezan a cooperar. Estas relaciones, sin embargo, desaparecen con igual rapidez ante condiciones adversas. Superar esta precariedad social implica un proceso de institucionalización: el establecimiento de normas y sobre todo de detalles de interrelación y procedimientos que funcionan en forma eficaz para lograr objetivos compartidos (DURSTON, 2003, p. 152-153).

De acordo com sua concepção complexa de sociedade, baseada em mecanismos de retroalimentação, afirma que “hay que facilitar el empoderamiento de los pobres, y apoyar la potenciación de sus capacidades para la formación de su capital social (DURSTON, 2003, p. 154). Isto seria ainda mais importante em países onde nas agências públicas predominem práticas paternalistas e clientelistas, baseadas numa visão caritativa e assistencialista aos setores necessitados.

Tal autor entende também que, pelo fato do capital social estar no plano das ações práticas, e não no plano abstrato, seria o âmbito municipal a esfera institucional mais adequada para fazer análises a seu respeito. Justamente pelo fato de que, segundo ele, “es en el sistema territorial municipal donde la sociedad de masas se revela como un entramado de relaciones cara a cara, de actores específicos con estrategias en coevolución” (DURSTON, 2005, p. 54).

Vimos até aqui várias opiniões e sugestões de procedimentos julgados necessários para a ampliação do capital social, especialmente dos setores sociais mais fragilizados. No entanto, apesar de ser lhe atribuído este caráter de determinismo cultural, Putnam não nega a possibilidade de o capital social sofrer alterações ao longo do tempo, pois, reconhecendo a contribuição de Hirshman, afirma que o capital social aumenta com o uso em vez de diminuir e, se não usado, haverá sua diminuição com tendência ao esgotamento (PUTNAM, 2000). Assim, em suas palavras, “cabe esperar que a criação e a dilapidação do capital social se caracterizem por círculos virtuosos e círculos viciosos” (PUTNAM, 2000, p. 179). Pois, segundo ele, a confiança facilita a cooperação e a cooperação reforça a confiança. Ele também afirma que “o capital social, à diferença de outras formas de capital, geralmente tem que ser gerado como subproduto de outras atividades sociais” (PUTNAM, 2000, p. 180).

No nosso caso, pode tratar-se de um subproduto de atividades sociais que visam, através da emancipação, a solução de problemas compartilhados. O que pode, engendrar uma relação de retroalimentação, ou círculo virtuoso, que, para ter início, demanda de certa quantidade de confiança, facilitando a ação coletiva, e a cooperação, vindo por sua vez a reforçar a confiança anteriormente existente.

Além disso, conforme Abu-El-Haj (1999b), também a obra de Putnam teria alertado para a condição essencial facilitadora das iniciativas coletivas (as que trazem benefícios coletivos) e de engajamento cívico: o associativismo horizontal. Pois, segundo ela,

a confiança, a cooperação e a solidariedade brotam sob condições de relativa igualdade e de ausência de hierarquias impostas. A reconciliação da ação coletiva com interesses individuais, num quadro de horizontalidade, encoraja e generaliza a confiança, permitindo a multiplicação de redes cívicas e a valorização do capital social (ABU-EL-HAJ, 1999b, p. 105-106).

Em síntese, vemos que Putnam destaca o âmbito cultural, mas reconhece a possibilidade da ampliação de capital social como subproduto de outras relações sociais. Destaca a importância dos grupos e redes associativas horizontais e os efeitos positivos na democracia e no compromisso cívico advindos deste tipo de interação social. E destaca, conforme anteriormente visto, a importância deste compromisso cívico para o desenvolvimento. Fala também da forma circular do processo de acumulação/dilapidação do capital social e da necessidade de ser usado tal capital para ser acumulado. Assim, grosso modo, o processo que explicaria o aumento do capital social também serviria para entender a dinâmica básica da sua redução. Conforme Higgins, (2005) é o mesmo que acontece com os músculos do corpo: se não usados atrofiam-se. No entanto, a partir dessa metáfora pode-se ver que os músculos podem ser exercitados e desenvolvidos de forma individual. O mesmo podendo acontecer com o capital humano, por exemplo, mas não há como acontecer o mesmo em relação ao capital social. Assim, se não for usado, se reduzir a interação social, tenderá a reduzir o capital social, tanto de indivíduos quanto de coletividades. Ao passo que, se usado com mais frequência, se aumentarem as interações sociais, que obviamente são coletivas, poderá aumentar o capital social. Disto apreende-se que, mesmo sendo tais interações pautadas por valores e normas firmemente arraigadas nos “padrões” culturais dos diferentes povos, em última instância é no âmbito das ações coletivas que se dá a formação de capital social.

Durston, por sua vez, aponta de forma explícita a esfera das ações como centrais nos processos relacionados ao capital social, mas reconhece a interferência das esferas material e cultural. Aponta a repetição das interações como centrais na criação da confiança e cooperação. Afirma ser possível criar capital social de forma rápida e deliberada, mas alerta para sua fragilidade, podendo desaparecer também de forma rápida. Desta forma, há o reconhecimento da necessidade da institucionalização de práticas sociais que favoreçam a

manutenção do capital social. Ou seja, há o reconhecimento de que o que se tornou institucionalizado é mais duradouro. Ele aponta também o empoderamento e a ampliação das capacidades dos pobres como forma de fortalecer seu capital social.

Já Evans e Kliksberg defendem o papel ativo do Estado enquanto mobilizador e protetor do capital social e assim, promotor do desenvolvimento. Mas alertam que tais ações podem também contribuir para desmobilizar ações coletivas e aniquilar o capital social existente⁴⁰. Destacam também a importância do viés participativo, (efetivo envolvimento popular no que tange aos processos de seu desenvolvimento). Kliksberg, especialmente, chama atenção para a transferência de poder de decisão para as comunidades, que se daria através da descentralização de serviços, (e recursos financeiros) combinada com participação.

Como se vê há pontos importantes de divergência, mas há também pontos de convergência que não são questionados nem criticados. Por exemplo, por parte daqueles chamados culturalistas, no caso analisamos somente Putnam, tem-se também a aceitação da necessidade e possibilidade deste capital ser ampliado ao longo do tempo. Por sua vez, estes aqui denominados neo-institucionalistas não negam a importância das redes sociais, da confiança e da cooperação, na forma como os primeiros às destacam. Também não negam a assertiva de que o capital social surja em decorrência destas interações sociais corporificadas nas referidas redes e em associações formais e informais. O que basicamente os ocupa é a busca de formas mais rápidas e, se necessário, intencionais, de ampliar o capital social. E assim chamam à cena o Estado. No entanto, há o reconhecimento da fragilidade daquele capital social ampliado de forma rápida. Ou seja, a institucionalização de atitudes que favoreçam a manutenção e solidificação do capital social também é considerada importante. Da mesma forma em relação ao “viés participativo”, ambos consideram-no fundamental. Para Putnam, a participação nos assuntos públicos é vista quase que como algo voluntário, ao passo que os demais, ao trabalharem com realidades empíricas distintas, buscam formas de criá-la e/ou aprimorá-la.

⁴⁰ Por exemplo: fomentando repressão e perseguição política, restringindo a liberdade de imprensa, extinguindo associações da sociedade civil, extinguindo ou cooptando poderes como o legislativo, fomentando o hábito de delação de vizinhos ou pessoas que fossem consideradas “subversivas” em períodos de ditadura, etc.

Desta forma, nossa realidade empírica, conforme já mencionamos algumas vezes, pode também guardar relação com várias destas interpretações acima discorridas. Podendo ser um subproduto, podendo estar ocorrendo em função da cooperação engendrada pelo movimento emancipacionista, podendo também ser resultado do empoderamento daqueles moradores em decorrência da obtenção do esperado desenvolvimento. Enfim, várias são as possibilidades. Desta forma, antes de apresentarmos aqueles elementos que nos servirão de referência, apresentamos, com este mesmo propósito, algumas considerações sobre experiências empíricas nas quais teria ocorrido tal ampliação de capital social.

2.4 A teoria em prática

Corroborando a possibilidade de incremento do capital social a partir de dados empíricos, Kliksberg (1998) nos fala de várias experiências internacionais nas quais teria havido alterações neste capital a partir de ações coletivas visando basicamente solucionar problemas materiais. Nestas, há em comum o fato de que provavelmente nenhuma das atividades tinha como objetivo a ampliação intencional do capital social dos indivíduos e comunidades envolvidas. Assim, o que possa ter ocorrido com aquele capital social, foi um subproduto de uma ação que visava outras finalidades. Estes exemplos são também apontados por outros autores, (GONZALES, 2001), (HERMET, 2002), (BAQUERO, 2001b), (SCHMIDT, 2003b) como estando apoiadas no capital social existente para obterem êxito e como geradoras e/ou incrementadoras deste capital social. Os exemplos⁴¹ positivos neste sentido são o Grammen Bank em Bangladesh, que é uma organização de crédito popular; a Villa El Salvador, no Peru, que consistiu na transferência, coordenada pelas autoridades da cidade, de moradores da periferia de Lima, baseada em um sistema autogestionário da organização urbana local; as Feiras de Consumo Familiar na Venezuela, que funcionam a partir da venda direta de produtos alimentícios por parte dos produtores aos consumidores e a elaboração do Orçamento Participativo (OP) em Porto Alegre. Ao qual nos referiremos em seguida.

⁴¹ Obviamente existem outros exemplos em outras literaturas, inclusive nestas acima mencionadas, mas, optamos em destacar apenas estas. A este respeito podem ser encontrados mais casos, por exemplo, em livros editados pela Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL), cujas referências completas, de alguns deles, encontram-se nas referências bibliográficas do presente trabalho.

Considerando que o incremento do capital social tenha sido um subproduto, vale dar atenção aos elementos em comum quanto à “atividade principal”, pois fora a partir dela que se engendraram as relações sociais nas quais se viu fortalecido o capital social. Ao que parece, referiam-se elas a carências e problemas enfrentados naqueles territórios e que eram vivenciadas de forma semelhante pelos seus respectivos habitantes. Isto leva a crer que o que motivou o envolvimento das pessoas nestes processos, certamente fora a perspectiva de mudar para melhor o cenário “atual”. Há em comum também o fato de terem efetivamente melhorado a qualidade de vida das populações que participaram do processo. Isto nos parece ser central. Uma vez que se não tivessem apresentado resultados perceptíveis, provavelmente os impactos no capital social não teriam sido os mesmos. O que nos indica que o incremento de capital social está atrelado ao desenvolvimento daquelas pessoas e territórios envolvidos nos respectivos “movimentos”.

Trata-se, até aqui, de generalização, mas que, conforme pode ser visto em seguida, apresentam similaridades com a questão das emancipações. Assim, vale darmos mais atenção a um dos casos, para nos auxiliar na compreensão dos processos que ocorreram e/ou ainda ocorrem, nas duas localidades aqui estudadas. Uma vez que, em virtude de não haver estudos similares ao que realizamos, consideramos pertinente termos como referência uma experiência empírica já amplamente estudada. Experiência esta que, conforme veremos, contempla várias das assertivas teóricas acima mencionadas. No caso, a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre.

Esta experiência consistiu na participação direta da população daquela cidade na escolha de prioridades onde deveria ser investido parte do orçamento municipal. Gonzáles (2001) aponta que seu sucesso se deveu a dois fatores principais. A já existência de uma tradição participativa anterior, que servira de suporte aos primeiros anos do processo, a primeira, e a continuidade ao longo do tempo, que teria permitido o efeito demonstração, a segunda. Efeito demonstração no sentido de uma comunidade se mobilizar e obter resultados práticos, vindo a servir de exemplo às demais. Isto tem implícita a idéia de que tais “resultados práticos” são a condição para a continuidade ampliada da participação. Pois, “se uma comunidade se mobiliza e não obtém resultados, a tendência é a geração de desconfiança, que prejudicará, talvez por anos, a possibilidade de aumento do capital social” (GONZALES, 2001, p. 168-169). No entanto, conforme Hermet (2002), além de maior

adequação do gasto público a suas necessidades prioritárias, tal experiência teve vários resultados concretos.

Dentre os quais destacamos que no período de 1990 a 1996 o número de domicílios que dispunha de água potável naquela cidade aumentara de 400 mil para 484 mil. De 1989 a 1997 teria sido ampliada a rede de esgoto de 48% dos domicílios para 80%. A cada ano teriam sido asfaltados trinta quilômetros de ruas, principalmente em bairros pobres. Ele também afirma que “uma proporção apreciável dos moradores de Porto Alegre abandonaram sua posição subalterna de espectadores passivos da ação municipal para ocupar a de atores bastante decisivos da política local” (HERMET, 2002, p.153). Assim, pode se inferir que tal participação foi, seguindo a definição de Putnam, uma espécie de escola da democracia, representando aprendizado na prática a partir do envolvimento em ações coletivas, cara-cara. Além disso, teria ocorrido um enriquecimento do compromisso cívico, pois “tantos formam os habitantes de Porto Alegre que aceitaram a proposta que se chegou a falar em ‘febre participativa’”... (HERMET, 2002, p. 152). Teria ocorrido também a ampliação de relações pautadas na confiança. Uma vez que aqueles grupos que num ano tiveram que abrir mão de suas reivindicações, o teriam feito a partir da confiança de que os grupos já beneficiados viriam a apoiá-los no ano seguinte (GONZÁLES, 2001). Desta forma, em sendo efetivos os resultados esperados pelas respectivas “comunidades”, “esta participação, mesmo que possa ter tido objetivos de reivindicação de bens instrumentais, em um primeiro momento, gerou como subproduto o crescimento do capital social destas comunidades” (GONZÁLES, 2001, p. 168).

Conforme dissemos, consideramos pertinente tal olhar sobre esta, e as demais experiências mencionadas, pelo fato de tratarem-se de movimentos coletivos que visavam outra(s) finalidade(s) em primeiro plano, não a ampliação do capital social. Esta(s) outra(s) finalidade(s) tratavam-se basicamente de reivindicações materiais, tais como pavimentação das ruas, ampliação das redes de abastecimento de água, melhorias na saúde, na educação, etc. Conforme pode ser visto no terceiro capítulo, o que levou o surgimento dos movimentos emancipacionistas aqui estudados, teve como grande motivador carências semelhantes a estas. Portanto, estes movimentos também foram ações que não tinham como objetivo intencional a ampliação do capital social. Significa que, de forma semelhante ao OP e as demais experiências aqui referidas, o que possa ter ocorrido com o capital social destes territórios em

função de seu envolvimento na questão emancipacionista, ocorrera também na forma de um subproduto destes movimentos que visavam à solução de problemas “locais”. Desta forma, vale dar atenção ao desenrolar (ao processo) desta “atividade principal”, para podermos buscar possíveis elementos que possam ter interferido no capital social destas localidades. No entanto, nos parece imperioso ressaltar que o capital social não é algo monolítico, e sim multidimensional, uma vez que possui relações com, por exemplo, confiança, cooperação, grupos, redes, civismo, etc. Em função disso, as lideranças, conforme já destacado, foram entrevistadas levando em consideração as “variáveis” que o Banco Mundial utiliza na estruturação do seu QI-MCS, no qual existe a aceitação desta multidimensionalidade e a explicitação da intenção de, através dele, captar “todas” as suas “faces”. Tais “variáveis” são: grupos e redes; confiança e solidariedade; ação coletiva e cooperação; informação e comunicação; coesão e inclusão social e a última, autoridade (ou capacitação/empoderamento) [empowerment] e ação política.

2.5 “Variáveis” utilizadas no estudo

Acreditamos ser demasiado ambicioso pretender dar conta de “todas” as referidas “variáveis” deste complexo conceito. Por este motivo, embora saibamos de sua importância quando tratamos de capital social, o conceito de solidariedade, coesão e inclusão social não serão categorias de análise do presente estudo. Embora possam eventualmente aparecer no decorrer do texto. Da mesma forma quanto ao conceito de reciprocidade. No entanto, vale destacar que tal conceito também não aparece de forma explícita entre as “variáveis” destacadas pelo Banco Mundial. Assim, optamos em dar atenção especial àquelas cuja definição e importância já foram aqui destacadas e que permitiram, a nosso ver, uma visão bastante ampla da possível influência dos movimentos emancipacionistas no capital social das localidades estudadas. São elas: grupos e redes; confiança; ação coletiva e cooperação, informação e comunicação (das quais trataremos em seguida), capacitação, além da noção de compromisso cívico destacada por Putnam. Em seguida segue a descrição, ou recapitulação quando for o caso, das “variáveis” com as quais trabalhamos e o que se buscou apreender da realidade empírica a partir de cada uma delas.

Grupos e redes: A importância destes elementos à formação de capital social fora destacada por Putnam. Interessa-nos especialmente analisar a possibilidade de, em função do

processo emancipacionista, (em ambas as localidades) e a posterior implementação do município (no caso de Herveiras), terem surgido novos grupos e/ou novas redes de relacionamento, tanto interna quanto externamente. Para a obtenção das informações quanto ao número e natureza dos grupos existentes, valemo-nos das informações de um dos entrevistados em cada uma das localidades. Quanto às redes, valemo-nos do conjunto das entrevistas.

Confiança: É Durston quem caracteriza a concepção de confiança, afirmando que ela diz respeito à disposição de uma pessoa em entregar bens próprios ao controle de outra, ou no caso às autoridades quando a confiança se refere às instituições. No entanto, tal conceito também é central para Putnam e, provavelmente, para todos os autores que tratam do conceito de capital social. Desta forma, visamos analisar se, conforme a opinião dos entrevistados, a busca pela emancipação e seus distintos desdobramentos nas duas localidades, teriam alterado os níveis de confiança entre as lideranças e as respectivas populações.

Ação coletiva e Cooperação: A existência de ações coletivas indica ser elementar e indispensável para que possa haver formação, manutenção e ampliação de capital social. Desta forma importa saber se os processos emancipacionistas e seus respectivos desdobramentos podem ter contribuído para a existência de maior interação social entre os habitantes. Quanto à cooperação, lembremos que para Putnam ela é fomentadora da confiança e para Durston ela surge a partir de objetivos comuns, podendo também surgir como consequência não planejada da evolução interativa de distintas estratégias de múltiplos agentes. Desta forma, visamos analisar se os aspectos ligados à emancipação podem ter propiciado motivações para a existência de cooperação entre as lideranças, entre a população em geral e entre esta com as lideranças.

Informação e comunicação: Conforme o Banco Mundial (2003) o acesso à informação tem sido reconhecido cada vez mais como fundamental para ajudar as comunidades empobrecidas a terem voz mais ativa em assuntos relativos ao seu bem-estar. Por este motivo, “manter e reforçar o capital social depende essencialmente da habilidade dos membros de uma comunidade em comunicar-se entre si, com outras comunidades e com membros de suas redes que vivem fora da comunidade” (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 16). Assim, é investigada, através do referido QI-MCS, a disponibilidade e a quantidade de meios de

comunicação e fontes de informação que os domicílios têm acesso. Tais como: correios, telefones, jornais, rádio e televisão. Porém, o contato pessoal é considerado a forma mais direta e importante de interação e comunicação. Por isso é investigada também a existência e a qualidade da acessibilidade física aos domicílios, uma vez que é dela que depende o contato e interação pessoal com pessoas de dentro da própria comunidade e também de outras. Em outras palavras, o capital social, se considerado sob o ponto de vista de um território, – por exemplo, municipal – necessita, para se manter ou vir a ser ampliado, da existência de meios físicos que permitam o fluxo de informações, a comunicação e a interação direta entre pessoas. Desta forma, visamos analisar se tais aspectos podem ter sido alterados em função do processo emancipacionista (nas duas localidades) e sua posterior confirmação (para o caso de Herveiras). Aqui valemo-nos, além das entrevistas, de observação diretamente nas localidades. Ressaltamos que para tornar mais prática a exposição textual, chamaremos tal conjunto de elementos de “redes físicas”.

Capacitação: O Banco Mundial (2003) adota o termo autoridade ou capacitação (empowerment), dizendo tratar-se de um conceito mais amplo que o de capital social e a ação política seria apenas uma das atitudes que poderia ser tomada para aumentar a autoridade ou a capacitação. Vemos que o termo empoderamento e capacitação são tomados como equivalentes. Assim, no contexto do QI-MCS, o Banco Mundial define tal conceito como sendo “a habilidade para tomar decisões que afetam as atividades cotidianas e que podem mudar o curso de vida das pessoas”. (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 21). Os indivíduos seriam capacitados na medida em que detêm certo controle sobre instituições e processos que afetam diretamente sua vida. Considerando-se que trabalhamos com lideranças, parece-nos quase óbvio que com a instalação de um novo município boa parte delas tenderá a se sentir mais capacitada, no sentido que o Banco Mundial define tal termo. Desta forma, adotaremos a concepção de Amartya Sen quanto à ampliação das capacidades a partir da redução dos obstáculos às liberdades substantivas. Conforme vimos, para ele os indivíduos seriam capacitados na medida em que tivessem oportunidades sociais que lhes permitissem levar diferentes estilos de vida, assim, moldando seu próprio destino e tendo possibilidades de ajudarem-se uns aos outros. Numa referência direta ao capital social, conforme visto, Durston é enfático em afirmar que para ampliar este capital, especialmente dos mais pobres, seria necessário facilitar seu empoderamento e apoiar a potencialização de suas capacidades. De forma semelhante, Abramovay (2002) entende que a remoção dos obstáculos às liberdades

individuais pode auxiliar na ampliação do capital social de indivíduos e coletividades, pois isto facilitaria a interação social e possibilitaria a ampliação dos círculos de relações daqueles que em última instância o constroem. Ou seja, as pessoas. Ora, conforme Sen, esta remoção das privações de liberdade constitui-se no próprio processo de desenvolvimento. Assim, temos que o desenvolvimento, concebido desta forma, indica ser parte constitutiva do processo de ampliação do capital social. Desta forma, buscamos averiguar, segundo a opinião dos entrevistados, em que medida a emancipação pode significar, ou não, a ampliação das capacidades, via redução das privações de liberdade naquelas localidades. Obviamente que isto fora possível principalmente para o caso de Herveiras. Para Alto Paredão, como se verá, aparecem basicamente expectativas neste sentido.

Compromisso Cívico: Putnam (2000) adota quatro indicadores de civismo para “classificar” as regiões italianas: número de associações desportivas e culturais; número de leitores de jornais; comparecimento a referendos e voto preferencial. A importância do associativismo (horizontal) para a sociabilidade cívica cremos já ter sido suficientemente tratada. Além deste, a leitura de jornais refletiria o interesse dos cidadãos pelos assuntos comunitários. De forma semelhante, o comparecimento a referendos nacionais, representaria preocupação com questões públicas em geral, que transcendem os assuntos comunitários. O voto preferencial (no candidato), é considerado um indicador da falta de civismo, uma vez que, segundo Putnam, isto representaria a concretização de práticas políticas personalistas e clientelistas. Portanto, de cunho individualizado e hierárquico. Vê-se que no conjunto destes indicadores de civismo tem-se destacada a preocupação e importância dada aos assuntos públicos por parte dos habitantes das respectivas regiões. Quanto maior o interesse e envolvimento nos assuntos públicos, visando objetivos comuns, mais cívica seria a região. Nas palavras de Putnam, “numa comunidade cívica, a cidadania se caracteriza primeiramente pela participação nos negócios públicos” (PUTNAM, 2000, p. 101). Conforme já destacado, o fundamental numa comunidade cívica seria a capacidade dos seus habitantes colaborarem visando interesses comuns, porém isto não significa que inexistam e que não sejam buscados interesses individuais. Estes seriam definidos e buscados no contexto das necessidades públicas gerais, sendo assim, compatíveis com a formação de capital social. Isto na medida em que não representem relações hobesianas ou do tipo familista amoral. Ou seja, na medida em que o domínio público não for apenas um campo de batalha para a afirmação destes interesses pessoais. Desta forma, visamos analisar se, conforme a percepção dos

entrevistados, em virtude dos movimentos emancipacionistas possa ter ocorrido mudanças no compromisso cívico (interesse pelos assuntos públicos) dos habitantes das duas localidades.

Em resumo, o presente trabalho tem por preocupação primeira analisar, segundo a opinião das lideranças entrevistadas, quais destas “variáveis” possam ter sido afetadas pelos movimentos emancipacionistas e seus distintos desdobramentos nas duas localidades. Junto a isto, visa identificar quais tipos de capital social possam ter sido atingidos (se ligação, ponte ou conexão). Desta forma imagina-se poder apresentar uma visão suficientemente abrangente para compreender de que forma o envolvimento na questão emancipacionista possa ter afetado o capital social daqueles territórios. É o que nos ocupa no próximo capítulo.

3 EMANCIPAÇÕES E CAPITAL SOCIAL: OS CASOS DE HERVEIRAS E ALTO PAREDÃO

Este capítulo consiste na exposição e análise dos dados auferidos na pesquisa de campo. Inicialmente faz-se uma caracterização genérica das duas “localidades” pesquisadas⁴², partindo-se do contexto regional no qual elas se inserem. Na seqüência tratamos do conteúdo das entrevistas, mantendo-se uma descrição cronológica dos fatos, dando atenção ao desenrolar (ao processo) da “atividade principal” (a busca pela emancipação e seus respectivos desdobramentos), para podermos buscar, segundo a percepção das lideranças que forneceram as informações, possíveis elementos que possam ter interferido no capital social destas “localidades”.

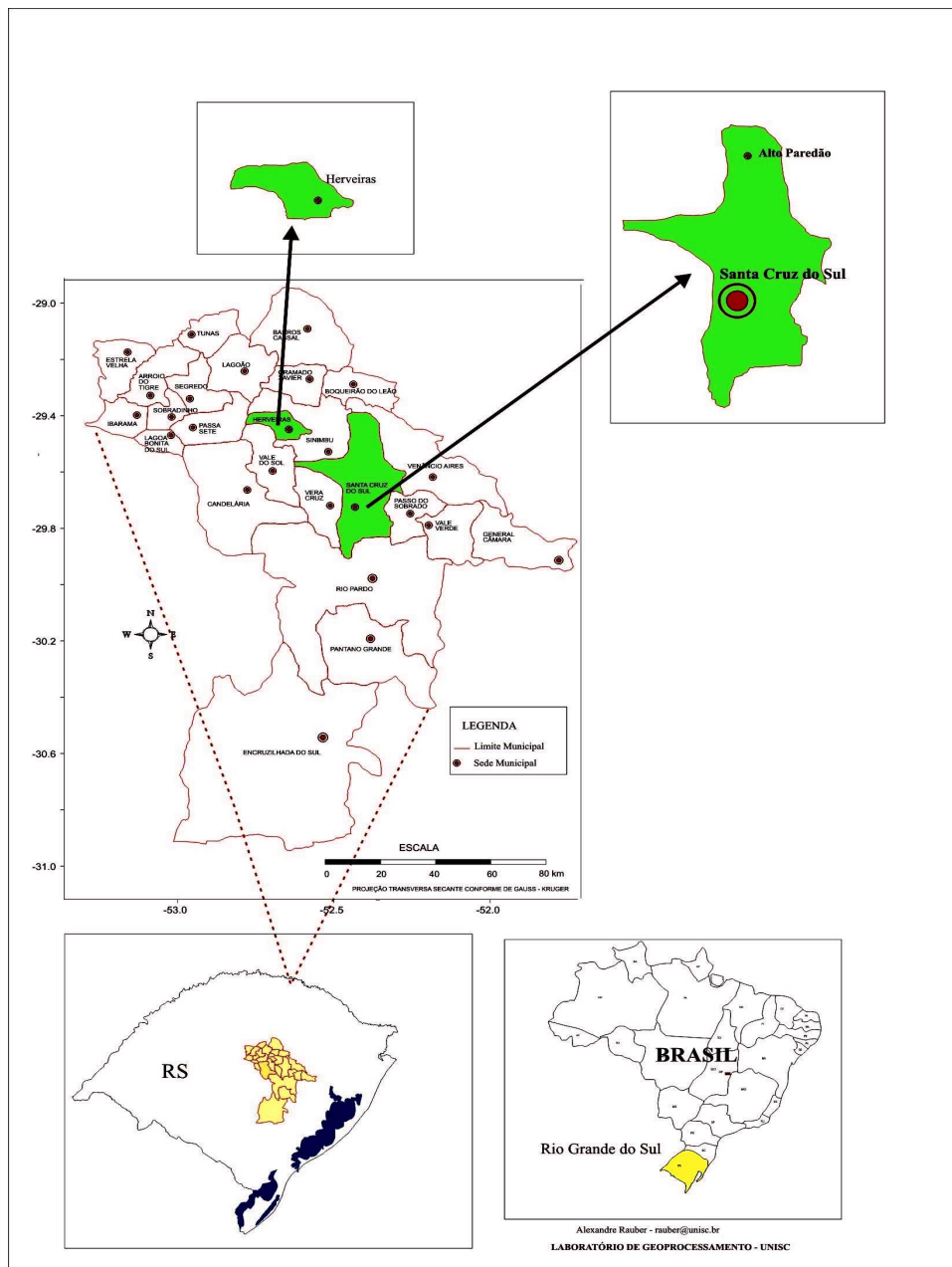
Parte-se da gênese dos movimentos, ou seja, as causas gerais que teriam motivado a busca pela emancipação e motivações pessoais apontadas pelas lideranças para o seu envolvimento na questão. Em seguida, analisa-se os efeitos que o desdobramento negativo do processo – a não emancipação – possa ter provocado no capital social de Alto Paredão. E, da mesma forma, busca-se examinar, na seqüência, os possíveis efeitos do desdobramento positivo deste processo no estoque de capital social de Herveiras. Desta forma, as “variáveis” e os “tipos de capital social” anteriormente destacados não aparecerão em itens ou momentos exclusivos, e sim, de acordo com o desenrolar dos respectivos processos, portanto ao longo do texto. Finalizando, buscamos extrair nos dois últimos itens, em caráter exploratório, lições que o presente estudo possa ter nos proporcionado e que talvez ajudem a compreender de forma mais ampla, possíveis implicações existentes entre os três elementos que servem de tema/título ao presente estudo; criação de novos municípios, capital social e desenvolvimento.

⁴² As informações sobre Herveiras foram retiradas da “Agenda 21 Regional”, do site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e, aquelas sobre atendimento médico, existência de conselhos, etc.. foram fornecidas por um dos entrevistados. Sobre Alto Paredão recolhemos dados no setor de geoprocessamento da prefeitura de Santa Cruz do Sul, site do IBGE e também valemo-nos das informações de um dos entrevistados, além de observações diretas na “localidade”.

3.1 Características gerais das “localidades” estudadas

No mapa a seguir, vê-se que ambas as “localidades” estão situadas próximo ao centro geográfico do Estado do Rio Grande do Sul, no Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo (COREDE-VRP)⁴³. O núcleo urbano do município de Santa Cruz do Sul é o de maior expressão, com aproximadamente 120.000 habitantes.

Mapa 01: Localização das áreas pesquisadas.



⁴³ Alertamos que os municípios de Gramado Xavier e Barros Cassal não fazem mais parte do COREDE-VRP. Optamos, porém, pela conformação antiga em função de Gramado Xavier ter sido citado pelos entrevistados, assim, o leitor poderá localizá-lo no mesmo mapa que identifica as “localidades” pesquisadas.

A produção e processamento de tabaco é a principal atividade econômica da região⁴⁴, estando concentradas neste município, em Venâncio Aires e Vera Cruz as empresas deste setor. Assim, tanto em Herveiras, quanto em Alto Paredão, é a agricultura, baseada na produção de fumo, a principal atividade econômica. Esta se dá em propriedades agrícolas de pequeno porte em sua maioria. Conforme dados apresentados pela *Agenda 21 Regional* (2003), Herveiras e Santa Cruz do Sul (no caso Alto Paredão), fazem parte da região Centro do COREDE-VRP⁴⁵ e esta possuiria cerca de 99% dos lotes baseados no trabalho familiar, os quais tratar-se-iam de áreas com menos de 100 hectares.

Conforme Correa (2003. p. 312), “no Vale do Rio Pardo, o desenvolvimento urbano e local de Santa Cruz do Sul se constrói em detrimento de áreas circunvizinhas, muitas delas relegadas ao subdesenvolvimento, embora vinculadas à economia fumageira”. Isto, em termos demográficos estaria representando uma tendência de atração populacional àquela cidade e de expulsão por parte das demais, especialmente por parte das menores.

A partir dos dados da tabela abaixo é possível termos uma noção deste processo tendo como referência os fluxos populacionais da região nos últimos seis anos. Vemos então que entre os anos 2000 e 2004 os municípios que mais ganharam população foram: Vera Cruz, Santa Cruz do Sul e Venâncio Aires, todos localizados na região central do COREDE-VRP. Atualizando-se estes números com os dados do IBGE (2007), referentes à estimativa das populações residentes nos municípios em 2006, temos mantida esta tendência. Já Sobradinho, Ibarama e Sinimbu foram os municípios que mais perderam população ao longo dos seis anos em questão. É válido destacar que Sobradinho entre 2000 e 2004 apresentou a maior queda de população entre os municípios da região, já nos dois anos seguintes apresentou variação positiva de 1,28%, demonstrando certa tendência de inversão do fluxo migratório. No entanto, para o total do período, ainda é negativa esta variação, sendo acima de 10%. É válido destacar também que destes três que mais perderam população, dois estão localizados na região Norte do COREDE-VRP, apenas Sinimbu localiza-se na região central.

Levando-se em consideração o total da população deste COREDE, vemos que atualmente Santa Cruz do Sul concentra 28,59%. Somando-se aqueles três municípios onde

⁴⁴ O termo região é aqui entendido como equivalente ao conjunto de municípios deste COREDE.

⁴⁵ Os municípios que fazem parte de cada uma destas “regiões” estão listados na tabela a seguir.

mais cresceu a população, temos neles concentrados 210.980 habitantes, o que equivale a 50,35% deste total. Já, somados todos os municípios da região central, temos 55,90%. Os municípios da região Norte por sua vez totalizam 14,56% e os da região Sul, 29,53%.

Tabela 03: COREDE-VRP, variação da população, total e por município (2000 / 2004 / 2006).

Municípios COREDE VRP	Região no COREDE	Pop. 2000	Pop. 2004	Pop. 2006	Cresc. % 2000-2004	Cresc. % 2004-2006	Cresc. % 2000-2006
Arroio do Tigre	Norte	12216	12401	12483	1,51	0,66	2,18
Boqueirão do Leão	Norte	7825	8064	8169	3,05	1,3	4,39
Candelária	Sul	29585	30577	31014	3,35	1,42	4,83
Encruzilhada do Sul	Sul	23902	24860	25402	4,00	2,18	6,27
Estrela Velha	Norte	3691	3673	3665	-0,48	-0,21	-0,70
General Câmara	Sul	8737	8655	8619	-0,93	-0,41	-1,35
Herveiras	Centro	2957	2998	3015	1,38	0,56	1,96
Ibarama	Norte	4454	4117	3968	-7,56	-3,61	-10,91
Lagoa Bonita do Sul	Norte	-	2599	2561	-	-1,46	-
Pântano Grande	Sul	10979	11473	11690	4,49	1,89	6,47
Passa Sete	Norte	4644	4582	4555	-1,33	-0,58	-1,91
Passo do Sobrado	Sul	5566	5680	5731	2,04	0,89	2,96
Rio Pardo	Sul	37783	37935	38003	0,40	0,17	0,58
Santa Cruz do Sul	Centro	107632	116081	119803	7,84	3,2	11,37
Segredo	Norte	6911	6891	6882	-0,28	-0,13	-0,41
Sinimbu	Centro	10210	9785	9597	-4,16	-1,92	-6,00
Sobradinho	Norte	16328	14287	14471	-12,5	1,28	-11,37
Tunas	Norte	4310	4270	4251	-0,92	-0,44	-1,36
Vale do Sol	Centro	10558	10617	10643	0,55	0,24	0,80
Vale Verde	Sul	3057	3217	3287	5,20	2,17	7,52
Venâncio Aires	Centro	61234	65495	67373	6,90	2,86	10,02
Vera Cruz	Centro	21300	23038	23804	8,10	3,32	11,75
TOTAL	COREDE	300512	411295	418986	36,86	1,86	39,42

Fonte: RAMOS (2007) e IBGE: Estimativa das Populações Residentes – 01/07/2006.

Quanto ao capital social, conforme Riedl & Vogt (2003, p. 205), em Santa Cruz do Sul “a intervenção do Estado e do capital provocou o desaparecimento de grande número de organismos associativos comunitários, que haviam sido criados e reproduzidos pela própria sociedade civil”. Tal intervenção estatal teria sido especialmente durante a *Campanha de Nacionalização* promovida pelo Estado Novo, visando integrar os imigrantes e seus descendentes à cultura brasileira. Nesta época, segundo os autores, “escolas comunitárias foram fechadas, associações culturais desapareceram definitivamente e sociedades desportivo-recreativas temporariamente deixaram de funcionar” (RIEDL & VOGT), 2003 p. 205). No mesmo sentido nos fala Shmidt (2003a), mas diz também que, apesar dos referidos efeitos

negativos, parcela do estoque de capital social teria persistido, mantendo-se, em parte, a tradição de cooperação e organização social.

Quanto ao referido impacto do capital sobre o capital social, é feita referência, em Reidl e Vogt, (2003) basicamente à consolidação de empresas internacionais na atividade tabagista regional, implantando o *sistema integrado*⁴⁶ de produção. Tal sistema teria estabelecido relações verticais entre os agricultores com as empresas e solapado vínculos horizontais entre os agricultores. De modo geral estaria se vivenciando atualmente um cenário de redução de capital social, especialmente se levarmos em consideração tal conceito no sentido que Putnam o entende. No entanto este cenário, embora referente à Santa Cruz do Sul, possui implicações além deste município, principalmente no que tange ao sistema integrado de produção do tabaco. Pois, como dissemos é esta a atividade principal nas duas “localidades” estudadas.

O município de Herveiras, como se vê na tabela acima, possuía no censo de 2000, 2957 habitantes, dos quais 82,71% residiam fora da sede. Segundo estimativa da mesma fonte, havia em 01/07/2006, 3015 habitantes. O que corresponde a um crescimento de 1,96%, nestes seis anos. Possui uma área de 118,28 Km². Dista 56 km de Santa Cruz do Sul e 191 km de Porto Alegre. O acesso se dá prioritariamente por duas vias. Uma, pelo município de Vale do Sol e outra pelo município de Sinimbu. Até estes há estradas pavimentadas, depois seguem-se trajetos de aproximadamente 30 km de estrada não pavimentada. Atualmente vive sua população na expectativa de conclusão das obras de pavimentação da Rodovia BR-471, que passará, se concluída, a representar a primeira e única ligação pavimentada do município. Até 1992 integrava, na condição de distrito, o município de Santa Cruz do Sul. Naquele ano houve a emancipação de Sinimbu, incorporando o ainda distrito. Então, em 1994 deu-se início o movimento pró-emancipação, sendo isto concretizado em 28/12/1995, através da lei estadual nº 10640, o que aconteceu somente após a derrubada do veto do Governador Antônio Brito à referida lei. Porém, a implantação do município só veio a ocorrer no ano de 1997, cujas causas já foram vistas no primeiro capítulo.

⁴⁶ Tal sistema consiste, grosso modo, na firmação de um contrato entre a empresa que processa o tabaco e o agricultor produtor do mesmo. Pelo contrato o agricultor fica comprometido a “entregar” sua produção anual somente àquela empresa em troca de fornecimento antecipado de insumos e assistência técnica.

Alto Paredão, também conforme dados do censo de 2000, contava com 1741 habitantes, dos quais 82,22% residiam fora da sede. Sua área é de 59,25 Km² e se localiza a uma distância de 49 km do núcleo urbano de Santa Cruz do Sul. Foi instituído como distrito pela lei municipal nº 2186 de 09 de novembro de 1988. No ano de 2001 tiveram início as atividades visando à criação do município. Vale ressaltar que o território do que viria a ser o futuro município incorporaria áreas do atual distrito de São Martinho e Saraiva, ambos pertencentes ao município de Santa Cruz do Sul e também uma área do Município de Venâncio Aires. Desta forma atingiria o número mínimo necessário de eleitores (1800) conforme a legislação vigente na época, no Rio Grande do Sul. Portanto, a área e a população total também sofreriam acréscimo considerável.

Em termos de conformação étnica da população as duas “localidades” apresentam um quadro onde não há grande preponderância de um grupo específico. Há, em ambas, mais ao sul, ligeira predominância de teuto-brasileiros e mais ao norte a presença de luso-brasileiros. Também há a presença, em número pouco expressivo, de afro-descendentes⁴⁷. Vale ressaltar também que ambas se localizam numa zona de contato entre as áreas de colonização alemã e italiana ocorridas no Rio Grande do Sul. A cidade mais próxima à Alto Paredão, ao norte, é Boqueirão do Leão, e de Herveiras é Gramado Xavier, ambas com expressiva presença de descendentes de italianos. Apesar disso, são poucos os ítalo-brasileiros nas duas “localidades”.

Nos quadros a seguir podem ser vistos, em paralelo, outros aspectos relativos as duas “localidades”. Primamos por reunir indicadores relacionados ao conceito de capital social, tais como o número de grupos e associações, os principais meios de comunicação e informação presentes nas “localidades” além de outros “equipamentos” de uso coletivo, como banco, escolas e postos de saúde. Embora estes últimos possam não ter relação direta com o capital social, podem talvez atuar no sentido de tornar as pessoas mais ou menos capacitadas. Além disso, consideramos importante apresentar este conjunto de informações, para que assim possam complementar a contextualização que por hora nos propomos.

⁴⁷ Tal heterogeneidade também se verifica na composição das comissões emancipacionistas.

Quadro 3: Número de grupos e associações existentes no ano de 2006 nas “localidades” pesquisadas.

Grupos / associações	Herveiras	Alto Paredão
Comunidades religiosas	4	6
Grupos de “damas”	4	9
Grupos de “cavalheiros”	0	1
Clubes da “3ª idade”	1	1
Associação de agricultores	1	3 em atividade
Grupos esportivos (futebol amador)	4	3
Blocos de carnaval	0	1
Grupos de jovens	1	0
Círculos de pais e mestres	8	3
CTG (Centro de Tradições Gaúchas) ou similar	2	1
Cooperativas	0	0
Partidos políticos	3 (em atividade) mais 2 que não estão devidamente estruturados	Não se aplica
Sociedades hídricas	1	1
Sindicatos	1, além de uma extensão do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Santa Cruz do Sul	0
Associações de comerciantes	1	1
Conselho da saúde	Sim	Não se aplica
Conselho de educação	Sim	Não se aplica
Conselho de Agricultura	Sim	Não se aplica
Conselho tutelar	Sim	Não se aplica
EMATER ⁴⁸	1	Não se aplica
Comissão emancipacionista	Não se aplica	1
Associação pró desenvolvimento	0	1

Fonte: elaboração do autor.

Quadro 4: Principais meios de comunicação e informação que as “localidades” pesquisadas tinham acesso no ano de 2006.

Meios de comunicação	Herveiras	Alto Paredão
Jornal Gazeta do Sul (assinantes)	46	20
Jornal Zero Hora (assinantes)	1	2
Jornal local	0	0
Internet	Sistema “via satélite”, usado na Prefeitura e Banco Sicredi	Instalada recentemente. Sistema via rádio 09 usuários
Telefonia fixa	Sistema convencional de telefonia fixa	Central analógica com 98 ramais na qual há uma telefonista que repassa as ligações recebidas
Telefonia móvel	Sem antena de nenhuma operadora (“sinal” das operadoras “Vivo” e “Brasil Telecom” somente em pontos mais altos)	Sem antena de nenhuma operadora (“sinal” da operadora “vivo” somente em pontos mais altos)
Correio	Há um ponto de entrega e envio de correspondências, não há distribuição até os domicílios	Há somente um ponto onde chegam as correspondências, no caso, na subprefeitura, não é feita distribuição até os domicílios

Fonte: elaboração do autor.

⁴⁸ Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural.

Quadro 5: Outras instalações de uso coletivo existentes no ano de 2006 nas “localidades” pesquisadas.

Instalações	Herveiras		Alto Paredão	
Agências Bancárias	1		0	
Escolas de Ensino Fundamental	7		3	
Escolas de Ensino Médio	1		0	
Postos de saúde	1	Atendimento médico, Clínico Geral: diário	1	Atendimento médico, Clínico Geral: um dia por semana
		Atendimento médico especializado: feito em Porto Alegre, exames menos complexos são feitos em Sinimbu ou Santa Cruz do Sul		Atendimento médico especializado: não há no distrito
		Atendimento odontológico: 04 vezes por semana		Atendimento odontológico: um dia por semana

Fonte: elaboração do autor.

Não é propósito nosso analisar cada um dos itens apresentados nestes quadros, até porque a existência de muitos deles não guarda relação com o fato de se tratar de um município ou um distrito. Por exemplo, o número de comunidades religiosas, ou de grupos de esporte amador e demais grupos recreativos. Outros, porém, podem sim apresentar relação direta com a condição político-administrativa. Tais como: a instalação de Conselho Tutelar, de uma agência bancária, entre outros. Assim a possível influência de vários destes elementos nas “variáveis” e nos tipos de capital social aqui considerados, pela sua presença ou ausência nas respectivas “localidades”, segue no decorrer do texto, a partir da percepção dos entrevistados.

Em resumo, é neste contexto geral que se situam as “localidades” pesquisadas. É nele que convivem as lideranças entrevistadas e a partir dele que precisamos focalizar suas falas quanto aos referidos movimentos emancipacionistas e seus possíveis efeitos no capital social.

3.2 Das restrições à liberdade, ao movimento emancipacionista

A constatação de que as emancipações se ligam diretamente com as questões do desenvolvimento dos territórios parece evidente, uma vez que os principais argumentos, conforme visto no primeiro capítulo, daqueles que buscam a criação de um novo município geralmente são: “sair da situação de abandono”, “trazer o progresso”, “gerar novas alternativas de emprego”, enfim, “desenvolver o lugar”. No entanto, a incorporação da noção de capital social nos levou à necessidade de analisarmos estes três elementos de forma

conjunta. A própria pesquisa, à medida que ia se desenvolvendo, indicava a íntima relação entre emancipações e desenvolvimento, e como as diferentes possibilidades de desdobramento destes dois processos poderiam interferir no capital social dos diferentes territórios, especialmente naqueles que foram “objeto” de nossos trabalhos de campo. Vinha à tona um caráter de interdependência entre estes três “elementos”. Importava saber em que medida se dá esta interdependência a fim de buscarmos respostas à nossa questão central.

Neste intento, iniciamos questionando os entrevistados sobre as causas que teriam levado ao surgimento daqueles movimentos emancipacionista e o porquê do seu envolvimento na questão. E, para nossa surpresa, foi justamente um dos pontos que mais mereceu atenção. Isto, em virtude de que estas motivações indicam ter papel destacado nas relações sociais entre as lideranças locais, podendo afetar “variáveis” do capital social como, cooperação, compromisso cívico, ação coletiva, entre outras.

Pôde se observar que neste aspecto não há diferenças entre as duas “localidades”. Pois a origem destes movimentos emancipacionistas indica estar estreitamente ligada às perspectivas de desenvolvimento pessoal dos seus habitantes e à realidade atual e futura de desenvolvimento da respectiva localidade. Uma relação entre desenvolvimento local⁴⁹ e desenvolvimento individual, na qual entra fortemente a variável migração e a identidade com tal território.

Um entrevistado de Alto Paredão, dono de um estabelecimento comercial, ao ser questionado sobre o porquê do surgimento de tal “movimento” naquela localidade e o porquê de seu envolvimento nesta questão, diz respectivamente o seguinte:

“Aconteceu, eu acho, o abandono. Que nós tamos aqui muito distante da sede, 50 KM, e somos deixado muito de lado pela administração municipal. E a gente ta pensando na emancipação pra poder desenvolver, e eu acho que a gente tem direito de uma fatia tributária que o pessoal contribui, que não ta sendo devidamente dividido pela localidade. O que mais ou menos é o nosso direito de arrecadação não ta vindo. Nós tamo ganhando uma fatia muito pequenininha de 5, 10% do direito que nós ia ter. [...] Não, desse lugar eu não quero mudar nunca. Até já morei em Santa Cruz uns dez, oito anos, e vou seguido, mas me mudar daqui não. Gosto daqui. Acho que temos que melhorar algumas coisas pra conseguir ficar mais aqui. Pro pessoal não ir mais embora. Tá indo muita gente embora por falta de oportunidades mesmo. [...] Eu me envolvi nas emancipações com vontade de ficar sempre aqui, porque desenvolvendo o lugar em geral eu vou desenvolver o meu comércio, o outro vai desenvolver o seu comércio. Vai vir posto de gasolina, vai vir uma brigada,

⁴⁹ Embora tal conceito possa ter diferentes concepções, sempre que aqui o usarmos, refere-se ao desenvolvimento dentro dos limites territoriais do distrito e/ou município com os quais estamos trabalhando.

podemos pleitear segundo grau, melhorias em tudo. Por isso que eu me envolvi na emancipação. E de ficar morando aqui sempre.”

Outro integrante de comissão emancipacionista que não reside no distrito fala o seguinte:

“eu tenho domicílio lá, mas eu tava bastante fora na época lá, não tava vivendo lá no Paredão. Até depois que eu comecei mais, outras coisas, outros fatores aconteceram. Eu fiquei com a chácara, eu comecei a investi e aplicá lá também né, e como sempre quis voltá pro Paredão, eu vô ainda voltá a morá lá, se não morrê muito cedo, vo ainda voltá a morá lá. E por que eu não posso morá numa pequena cidade né. daquelas tipo lá da Europa que tem as cidadezinhas, sabe, que tem 800, 900 habitantes que são modelos e vivem muito bem. Esse é o grande sonho que eu sempre tive, desenvolvê o Paredão, emancipá o Paredão, pra que Paredão não precisasse pedir e ser o último distrito da fila de Santa Cruz a ganhar alguma coisa. Podia ser até o pior município, mas sempre seria melhor que o melhor distrito né. [...] eu achei que era uma grande oportunidade para que o Paredão pudesse dá um salto rumo ao desenvolvimento.”

Já de Herveiras, seu primeiro prefeito afirma o seguinte:

“Observando nós a criação do município de Sinimbu, Vale do Sol e principalmente Gramado Xavier, aonde Gramado tinha uma área muito semelhante à nossa, dificuldades semelhantes, maiores que as nossas, e que por ali poderia se observar então como iria Gramado nos primeiros anos, para levar a um movimento de emancipação. E como não tardou muito, juntamos um grupo de pessoas, aos poucos, em 94, e começamos reuniões em todo o município, tentando então a tão sonhada emancipação. [...] E portanto nós achamos que no momento que nós assumimos o município praticamente sem nada. A prova é isso que nós queríamos a emancipação, se nós tivéssemos tudo não haveria a necessidade da emancipação, ou quase tudo, ou o mínimo necessário. E, portanto, pra nós foi um grande desafio, porque havia uma divisão política, mas havia uma união de interesses. [...] Houve, há sempre um movimento político junto com a emancipação. É natural e necessário que haja isso, mas não deu prejuízo nenhum. Não foram pessoas que trabalharam contra.”

A partir destas falas podemos ver claramente o principal motivo que desencadeou estes movimentos emancipacionistas, qual seja: a busca pelo desenvolvimento local. Conforme pode também ser visto na ilustração que segue. Nela vemos ao fundo uma faixa de uma das “localidades” aqui estudadas, exposta num evento, na cidade de Brasília, no qual era tratada a possível revogação da Emenda Constitucional n° 15.

Foto nº 01: Encontro de áreas emancipandas e anexadas ocorrido em Brasília: novembro de 2001.



Fonte: <www.terragaucha.com.br> Acesso em: 03/02/2006.

Como vemos, há dois tipos de expectativas que são interligadas. Emancipar e desenvolver (ou progredir, como no caso acima). A primeira é vista como meio para atingir a segunda que é o fim. Vemos ainda, numa das falas, a explicitação das expectativas individuais. Ou seja, a emancipação também é vista como uma forma de desenvolvimento pessoal. Ou, como no caso acima, dos negócios particulares. Este ponto fica ainda mais evidente na próxima fala.

Considerando que as perspectivas de desenvolvimento pessoal tendem a ser fortes motivadoras para a decisão de migrar ou permanecer em determinado território, temos que em territórios onde as dificuldades de desenvolvimento pessoal sejam muito grandes, certamente a opção em migrar aparecerá com força. Segue um exemplo evidente neste sentido:

“Que nem eu disse, o Paredão de repente é um lugar bom de morar ainda. É um lugar seguro, ainda, eu vejo, comparado a outros lugares. Mas aqui no Paredão a gente fica estaque aqui. Tu fica parado no tempo. Os meios de comunicação influenciam. Acho que é essencial, o acesso. Eu só vou citar o meu exemplo. Por exemplo, se eu me deslocasse à Santa Cruz, de repente ia ser pior, não sei, mas as minhas oportunidades aumentariam. [...] Por exemplo, eu to decidido no fim do ano me mudar pra Santa Cruz, mas se esse ano se emancipasse eu não poderia dizer isso agora.”

Supondo correta a assertiva anterior, vale dizer que onde haja mais possibilidades de desenvolvimento pessoal, menor será a tendência de ocorrer emigrações. E, em função disso, possivelmente será maior a predisposição dos indivíduos nestes territórios dedicarem seu

tempo, dinheiro e energia em assuntos coletivos que visem o desenvolvimento local. Desta forma mais facilmente poderá se ver fortalecido o capital social ou, mais especificamente, a cooperação e o compromisso cívico, conforme poderá ser visto na seqüência.

De outro modo, em territórios onde as restrições ao desenvolvimento (às realizações) forem muito grandes, e que em função disso muitos dos seus habitantes vislumbrem seus projetos de vida em outros territórios, mais difícil se dará a formação de capital social que possa servir para a sustentação de ações que visem o desenvolvimento. Isto nos leva a crer que o mesmo tende a acontecer, tanto em territórios rurais distantes de centros urbanos, quanto em bairros ou locais em geral onde as condições de habitação e convívio sejam precárias. Pois em ambos tende a estar sempre presente, ou pelo menos latente, em boa parte dos moradores, o desejo de um dia se mudar daquele lugar para poder “mudar de vida”.

É mister ressaltar que nestas “motivações pessoais” certamente não entram somente aquelas ligadas a bens materiais. Não se trata exclusivamente de uma racionalidade instrumental. Entram também aspectos como a auto-estima, a inserção e reconhecimento social já construídos dentro da comunidade, a segurança e a já mencionada identidade com aquele território. Conforme pôde ser visto já nas falas acima, onde um deles cogita inclusive retornar à sua “terra natal” caso ocorra a emancipação, sendo este um dos motivadores para o seu empenho na emancipação de Alto Paredão. Também com relação à Herveiras um dos entrevistados nos diz que

“não houve pensamento nenhum (de se mudar de Herveiras) e principalmente depois de Herveiras ter sido município, hoje é uma das coisas que mais me satisfaz como algo alcançado na vida, é ter participado ativamente da emancipação de Herveiras.”
“Depois de trinta anos agente enraizô aqui né. Todo mundo gosta da gente.”

De maneira geral, podemos inferir que nas “localidades” os interesses coletivos não se sobrepõem aos individuais. No entanto, há fortes indícios de que isto não tenha sido um limitador para que houvesse cooperação e ação coletiva. Os interesses individuais estão sempre presentes, mas não indicam ser exatamente do tipo familista amoral, uma vez que não estariam impedindo a cooperação e a ação coletiva que visa objetivos comuns, no caso a emancipação. Portanto, tais interesses individuais tendem a não ser contrários à formação de capital social, especialmente do tipo ligação. É justamente na convergência destes interesses individuais onde reside a possibilidade para que tais “fatos” ocorram. Prestemos atenção

nesta fala: “pra questão de emancipar o grupo pega junto, só que tenho certeza absoluta que há interesses particulares de cada um”. Esta convergência a que nos referimos certamente não se refere a “interesses” iguais, e sim, compartilhados. Tal como Durston (2002) fala quanto ao surgimento da cooperação.

Cremos que seria ingenuidade esperar que tais motivações pessoais não estivessem presentes. Aliás, Putnam ressalta que mesmo nas regiões mais cívicas da Itália, os cidadãos não são santos abnegados e que também buscam os interesses próprios, porém de forma sensível aos interesses gerais.

Lembremos que numa das falas vimos que a percepção do entrevistado é de que desenvolvendo o lugar em geral ele irá desenvolver o seu comércio e os outros também irão desenvolver os seus, podendo haver melhorias em tudo. Vemos que está implícita a percepção de que a efetivação dos objetivos pessoais passa pela melhoria de alguns aspectos daquele território. Desta forma, conforme dissemos, a segunda expectativa, (o desenvolvimento) mostra-se como uma mescla de perspectivas de desenvolvimento pessoal com desenvolvimento daquele e naquele território. Dado o relativo abandono por parte da “atual” administração municipal; o “efeito demonstração”, proporcionado por outras “localidades” próximas que se emanciparam; o sentimento de pertencimento àquele espaço, por parte dos respectivos habitantes e principalmente por parte das lideranças; mais a possibilidade de contar com o repasse regular de recursos federais e estaduais, a emancipação passa a ser cogitada como a melhor alternativa para a solução dos problemas mais prementes. E, para isto acontecer, somente através da cooperação com outros habitantes desse mesmo território. Então esta passa a ser um objetivo comum, ou melhor, o objetivo comum. É neste ponto que convergem os interesses e se vê facilitada a cooperação e a ação coletiva, tendendo a ser reforçado o compromisso cívico especialmente entre as lideranças. Isto num primeiro momento, uma vez que se trata apenas do início.

Estando as lideranças convictas de que tal mudança trará benefícios coletivos, passa a haver o trabalho de busca do apoio da população local. Passa então a ocorrer reuniões nas diversas “localidades” do território que visa ser o futuro município. São elaborados também materiais como camisetas, adesivos, faixas e cartazes que visam divulgar tal idéia. Conforme se vê nas ilustrações a seguir e nos anexos G e H. Chamamos atenção à camiseta elaborada em Alto Paredão, cuja estampa, (de mãos dadas rumo à emancipação) a nosso ver, simboliza

bem o “clima” de união e cooperação que busca ser criado em torno do projeto emancipacionista.

Foto 02: Morador de Alto Paredão usando a “camiseta da emancipação”.



Fonte: o autor.

Merece destaque também o adesivo, no qual aparece como apoiador do projeto de emancipação de Alto Paredão, uma empresa do município de Boqueirão do Leão. Município este que é vizinho àquela localidade e se emancipara de Lajeado em 1987. Ora, isto está a nos dizer que aquelas “localidades” que se emanciparam há não muito tempo, não servem apenas de exemplo, mas também tendem a ver com bons olhos que nas suas imediações surjam novos municípios. Pelo menos no caso de Boqueirão do Leão. Inclusive, lideranças daquele município costumavam deslocar-se até Alto Paredão e participar das reuniões que tratavam da possível emancipação para dar depoimentos sobre os trâmites legais, as dificuldades e, especialmente, sobre os efeitos positivos que a emancipação teria provocado no seu

desenvolvimento. Aqui vemos laços do tipo ponte agindo e conseqüentemente sendo reforçados em função da busca da autonomia político-administrativa.

Foto 03: Adesivo divulgando o projeto emancipacionista de Alto Paredão.



Fonte: o autor.

Referindo-se a esse trabalho de busca do apoio popular, um entrevistado de Herveiras afirma o seguinte:

“olha, nós sentimos que o envolvimento das pessoas na área que delimitamos, queriam realmente a emancipação devido aos fatos concretos que nós levávamos nas reuniões pras pessoas. Dizendo: olha a localidade tem condições de ser município. Nós sendo município vamos conseguir isso e a aquilo que hoje não temos. Principalmente vida própria, né. Então acabou as pessoas se envolvendo num todo, e onde teve um resultado maciço de 86% da população aceitando o município. Votando no dia do plebiscito, sim.”

Aqui mais uma vez vale o mesmo raciocínio desenvolvido anteriormente. A obtenção desse apoio passa por mostrar às pessoas de que forma suas vidas poderão melhorar a partir da emancipação. E, se bem feito tal trabalho, o resultado no plebiscito tende a ser positivo. Assim, as pessoas acabam também despendendo tempo e, mais provavelmente dinheiro, através de doações diretas à comissão emancipacionista, mas principalmente através da aquisição de rifas e participação em eventos. Conforme dois dos integrantes da comissão emancipacionista de Alto Paredão nos dizem.

“Agora no momento ela ta meio parado. Mas quando tava no auge da correria, vamos dizer, pra lutar pela emancipação, daí era 90%, toda a comunidade tava envolvida. Pedia uma ajuda pras viagens, falava com um ou com outro, era rápido arrecadava a verba necessária pra essas despesas.”

“Até uma coisa que se destaca muito né, por que quando depende de custo, de dinheiro né, agente falava “vamo botá a mão no bolso pessoal” e todo mundo botava a mão no bolso. Nunca vi nenhuma reclamação, nunca vi nada né, e sempre as pessoas passando uns pros outros a idéia positiva, a idéia melhor né.”

Manifestação semelhante também vemos a seguir por parte de um ex-integrante da comissão emancipacionista de Herveiras.

“Todo mundo acreditou em futuro, e foi bem, todo mundo se esforço e achou que era futuro. E realmente tá sendo né.”

Estas falas nos levam a crer que passa a haver um clima de otimismo e confiança quanto ao futuro, em função das expectativas geradas com a possível mudança de status político-administrativo. A fala a seguir parece deixar evidente o que estamos dizendo. “Que nem eu havia colocado antes, houve uma febre. A gente até sonhava de noite com isso.” Então, o conjunto destes trabalhos, especialmente as reuniões, tende a aumentar a interação social e certo civismo na população local, vindo possivelmente a fortalecer a confiança entre aqueles que participaram de tal processo. Vê-se que em função dos trabalhos suscitados pela possível emancipação tendeu a ocorrer um reforço, especialmente, dos laços internos em ambas as “localidades”.

Também tende a ser importante neste trabalho de busca do apoio popular o “grau” de confiança que as lideranças gozam junto à população, e a não existência de outras lideranças que trabalhem no sentido contrário, visando à manutenção da condição de distrito. Se as lideranças que estão à frente do processo gozarem de uma “reputação” de pouca honestidade, provavelmente a população perceberá tal movimento emancipatório como algo que visa somente o interesse pessoal daqueles, ou de pelo menos alguns deles. Desta forma, tendem a imaginar que se instalará um governo corrupto e que não haverá melhorias em relação à condição de distrito. Assim, tendem a não apoiar tal movimento. Pois, conforme Putnam (2000, p. 180) “a confiança promove a cooperação. Quanto mais elevado o nível de confiança numa comunidade, maior a probabilidade de haver cooperação”. Mas Putnam também alerta que “a confiança necessária para fomentar a cooperação não é uma confiança cega. A confiança implica uma previsão do comportamento de um ator independente” (PUTNAM, 2000, p. 180). Assim, mesmo que os argumentos apresentados pelas lideranças forem convincentes, a adesão popular dependerá em muito da “reputação” que estas gozarem dentro da comunidade. Significa que o próprio sucesso do movimento emancipacionista guarda

íntima relação com o capital social daquela comunidade. No caso, mais especificamente com o grau de confiança que as lideranças inspiram, ou não, enquanto indivíduos e enquanto grupo que está à frente do processo. Significa também que, em tendo ocorrido este apoio popular, as duas “localidades” contavam com certo nível de capital social que servira de ponto de partida e sustentação do processo. O que, aliás, dada à importância dos grupos/associações formais e informais na produção de capital social, pode se deduzir já a partir dos dados apresentados no primeiro item deste capítulo.

Em síntese, os movimentos emancipacionistas indicam ter nascido de uma mescla de perspectivas de desenvolvimento pessoal e desenvolvimento daquele e naquele “local”. E, são estas expectativas que predisuseram as pessoas a atuar em prol do objetivo comum. Isto, conforme os entrevistados, realmente aconteceu, favorecendo uma possível tendência de redução das emigrações, aumentando o número de pessoas em reuniões e eventos que visam arrecadar fundos e debater os assuntos suscitados pelo movimento emancipacionista. O que teria aumentado, além do interesse, o conhecimento sobre os assuntos locais. Assim, sendo correta a afirmação de Putnam (2000), de que o capital social se amplia na medida em que é usado, pode-se inferir que o movimento emancipacionista em ambas as “localidades” tendeu a ampliá-lo. Especialmente o capital social do tipo ligação, caracterizado pelos laços mais fortes e internos ao grupo/comunidade. Mas também, o capital social do tipo ponte, ou, dito de outra forma, os laços mais extensos e fracos, indicam ter sido afetados positivamente. O que, aliás, poderá ser visto mais nitidamente no próximo item, onde também se verá situações que indicam ter relação com o capital social do tipo conexão, sendo criadas e reforçadas redes e contatos entre atores de distintas posições sociais.

A questão é quanto tempo dura este cenário engendrado pelo movimento emancipacionista. Seria somente uma “febre”? O que acontece depois de efetivada a emancipação? Ou o que acontece se a emancipação não se concretiza? Estas são questões que também são de extrema relevância e que, além de serem objetivos específicos deste estudo, não dar atenção a elas certamente deixaria restrita e incompleta a problemática aqui abordada.

3.3 O saldo do movimento emancipacionista em Alto Paredão

Em função dos já abordados aspectos legais que regulamentam as emancipações, Alto Paredão não teve efetivada sua emancipação. Esta impossibilidade gerou, como era de se

esperar, certa desmobilização e desânimo, mas não o abandono do projeto emancipacionista. Conforme se vê nas seguintes falas: “Hoje já tá mais parado, tá muito queto, tá meio trancado (...) tá desanimado o negócio”. “Se fosse pela nossa comissão, nós já estaríamos emancipados, se dependesse de nós aqui.”

Pois bem, os relatos até aqui destacados deixam transparecer que houve certa oscilação nos níveis de confiança, cooperação, e compromisso cívico em Alto Paredão. Variando de acordo com o andar do processo emancipacionista. Isto fica evidente nas manifestações a seguir.

“No primeiro momento eu senti que tava bom, eu, eu não, a luta inicial foi muito boa [...], havia na época lá um sentimento emancipacionista”[...] no primeiro momento, nas duas viagens que nós fizemos para Brasília, nós fomos líderes em número de pessoas que se conseguiu botar. E eu tive apoio, muito apoio, e tenho que ser bem sincero de dizer que eu fui duas vezes à Brasília de avião, Paredão que vai pagá. Claro, 70% eu tirei do meu bolso por que eu também tinha um sonho de ver o Paredão emancipado né. A minha mulher até hoje não me perdoa por isso por que gastei muito dinheiro, mas alguém tinha, na minha cabeça, alguém tinha que fazer alguma coisa e eu tinha sido escolhido pelo grupo do Paredão. E eu tinha condições, quanta gente bota dinheiro em outras coisas né. Digo, vô botá nisso aí né, e achei, até hoje não me arrependo nem um pouquinho né, foi válido.”

“[...] o foco das atenções estavam voltados mais pra busca daquele sentimento comum que não houve atritos naquele primeiro momento. Isso que tu tá me perguntando começou a acontecê no segundo momento, começou a esvaziar a idéia, foi a nível de Brasília, foi criada aquela PEC 13, me ajuda, a emenda 15, essa é. Então quando começou a esvaziar a luta, aí começou as coisas a amortecer e aí a luta interna política dentro do próprio grupo assim.”

Ao que parece, teria havido um momento de ascensão da coesão social, do compromisso cívico, da cooperação e confiança entre as lideranças e entre a população como um todo. Para num segundo momento, passar a haver um certo refluxo, certa ressaca, dada a frustração, ainda que temporária, do projeto emancipacionista. Desta forma, pode se imaginar que, quanto mais difícil se apresenta a possibilidade de ocorrer a emancipação, mais tendem a arrefecer os ânimos da população e, na mesma proporção reduzir os ganhos de capital social proporcionados pelo movimento.

Conforme destacamos no capítulo precedente, para Gonzáles (2001) a mobilização coletiva frustrada pode causar seqüelas que duram tempo, especialmente nos níveis de confiança e, acrescentemos nós, possivelmente nos níveis de compromisso cívico. O que nos levar a crer que a frustração do movimento emancipacionista de Alto Paredão, poderia ter proporcionado a redução do capital social daquela localidade. No entanto, pelo contrário, as

falas a seguir indicam que tal movimento teve, apesar de abortado, um saldo positivo de capital social. Especialmente no compromisso cívico, por ter despertado maior interesse pelos problemas e potencialidades locais, proporcionado maior capacidade organizativa interna visando o desenvolvimento a partir da condição político-administrativa atual. Conforme pode ser visto na seqüência.

“E eu creio que a luta por um posto bancário, até zum-zum de um posto de gasolina, um segundo grau, um posto policial, isso creio que influenciou, a questão de nós querermos nos emancipar, pra lutar pra essas coisas [...] pelo fato de a gente querer ser município [...] que nós precisamos dessas coisas aí.”

Outro entrevistado diz o seguinte:

“Como morador, trabalhador da comunidade, como agricultor que só fica trabalhando com a visão mais local né, aí com o movimento emancipacionista agente começou a ter uma visão bem maior, de abrangência, com conhecimentos maiores. Tanto pra mim quanto pros outros que fazem parte da diretoria que compõem a comissão. Eu vejo que sem dúvida nenhuma mudou pra cada um de nós, e eu particularmente, tenho uma visão melhor, uma visão mais ampla. Até por que a gente visita, visitamos outros municípios pequenos. Tem uma melhora né, uma visão bem diferente.”

Percebe-se que além desta “visão mais ampla”, que por si só tende a ser valiosa no que tange ao desenvolvimento local, houve o estabelecimento de conexões externas, com “localidades”/municípios que apresentam características similares, o que representa o início da formação de redes mais extensas e fracas. O que poderíamos entender também como o início do surgimento de capital social do tipo “ponte”. Além disso, o movimento emancipacionista também propiciou para muitos um inédito contato do tipo “conexão”, com autoridades políticas. Conforme vemos a seguir:

“[...] me trouxe mais conhecimento né. Porque no meu caso, eu geralmente nem na Assembléia Legislativa não tinha ido. Não tinha falado com nenhum deputado. Não tinha ouvido as conversa, as bagunça geralmente que... eu não entendia o... a Assembléia lá como é que era. Agora pra mim já me deu um conhecimento maior pra ver como é que ta os nosso representante lá dentro.”

Na foto sobre o encontro de áreas emancipandas e anexandas ocorrido em Brasília, vemos membros da comissão emancipacionista e moradores da localidade naquela cidade. Isto para muitos pode parecer trivial, no entanto, para habitantes de comunidades basicamente rurais, como é o caso das duas aqui estudadas, tal experiência certamente representa um crescimento pessoal não desprezível, sendo pouco provável de ter ocorrido se não fosse em

função do movimento emancipacionista. Além disso, vale frisar, que não são somente as pessoas que fazem parte das comissões emancipacionistas que participam destas viagens, também outros moradores locais. Dos quais muitos são agricultores que, em muitos casos, haviam se deslocado até então somente até cidades próximas.

Poder-se-ia dizer que tais contatos não chegam a estabelecer redes duradouras e, desta forma, não constituírem verdadeiramente laços de confiança e reciprocidade. No entanto, certamente a participação em tal movimento representou aprendizagens que poderão ser úteis para futuros contatos que visem o desenvolvimento da localidade. Ou para o desenvolvimento de cada um dos envolvidos.

Também, tal movimento indica ter sido uma espécie de “escola da democracia”, uma vez que as reuniões em torno da emancipação, que congregavam lideranças de diferentes tendências políticas, engendraram diálogo e possibilidade maior de ação coletiva, mesmo após ter sido comprovada a “atual” impossibilidade de emancipação. Às lideranças, mesmo adeptas a agremiações políticas opostas, foi possível perceber que “todos estavam no mesmo barco”. Isto tendeu a reforçar o sentimento de que nos assuntos que tratam do desenvolvimento da localidade, além de possível, se faz necessária a confiança recíproca e as ações coletivas.

Além disso, segundo alguns dos entrevistados, a população como um todo modificou sua visão e perspectivas sobre a localidade.

“o movimento trouxe assim uma visão muito..., as pessoas se voltaram com a visão melhor, enxergando melhor as coisas do distrito né. O desenvolvimento do distrito. Acho que comparando com o que era, e de repente surge aquele movimento emancipacionista, e as pessoas falam “bah vô investi” né, [...] não pensavam em investi aqui, mas foram investi, por que Paredão vai se emancipá, vai se município, então eu vô investi aqui.”

“eu vou te citar outros lugares que não trabalharam pra esse, pra o desenvolvimento deles e que regrediram, a Saraiva, Rio Pequeno. Rio Pequeno há trinta anos atrás era muito maior que Paredão, hoje Paredão é muito maior que Rio Pequeno. Inclusive na cabeça das pessoas, o povo do Paredão por ter saído, por ter sido feito reuniões, por ter sido trabalhada a cabeça deles nesse sentido, de apoiar a emancipação, hoje existe uma nova mentalidade,[...] hoje tem muitos filhos do Paredão, descobrindo necessidades de desenvolvê e sentindo que tem futuro, ã, voltá pro Paredão e desenvolvê novas técnicas, abriu a mentalidade.”

Vale ressaltar ainda que, segundo os entrevistados, pessoas que eram contrárias à emancipação de Alto Paredão, costumavam mencionar que o distrito era ainda muito pequeno e, portanto, sem condições de ser município. Que “precisava ter mais coisas” para depois

emancipar. Ora, este raciocínio também tende a ser um aliado nas ações para o desenvolvimento local, e indiretamente ao projeto emancipacionista, bem como ao fortalecimento do capital social. Isto porque o movimento emancipacionista tornara mais explícito as carências e as potencialidades da localidade, além de ter proporcionado certo consenso da necessidade de promover o desenvolvimento. Um dos entrevistados manifesta-se neste sentido dizendo que:

“Tanto é uma verdade isso que eu tô dizendo, que hoje se nós pegarmos os últimos 5 anos e vermos o que aconteceu no nosso distrito em função da gente ter começado uma luta, hoje 2006, natal de 2006, o povo do Paredão vai andar no asfalto, que havia sido prometido há muito mais de 20 anos e nunca tinha se concretizado. Então as forças políticas hoje da sede, sentiram que existe alguém lá dentro lutando.”

Este relativo consenso em torno do necessário desenvolvimento local, mesmo tacitamente, tendeu a predispor à cooperação aquelas lideranças que, por hora, se manifestavam contrárias à emancipação. Prova disso é a recente instalação de uma torre de internet “via rádio” na localidade, que fora implementada a despeito da omissão do poder público municipal de Santa Cruz do Sul. Ou seja, em função das relações engendradas pela emancipação, ficou mais nítida a percepção geral de que, conforme um dos entrevistados, “nós precisamos destas coisas aí”. O que por sua vez mantém latentes as possibilidades de cooperação e ações coletivas neste sentido.

Dessa forma, além dos contatos externos que o movimento emancipacionista proporcionou, também e, principalmente, do ponto de vista interno, ao grupo emancipacionista e à comunidade como um todo, conforme dito, tendeu a haver um fortalecimento dos laços sociais existentes. Especialmente no que tange aos assuntos que tratam do desenvolvimento local. Isto nos indica ter sido afetado o compromisso cívico da população local, uma vez que tais habitantes se dispuseram a agir coletivamente para alcançar seus objetivos comuns, não assumindo um papel, como afirma Putnam em relação às comunidades menos cívicas, de suplicantes cínicos e alienados. Assim, o saldo do movimento emancipacionista no capital social em Alto Paredão, segundo as lideranças entrevistadas, mesmo não tendo sido efetivado tal objetivo, indica ter sido positivo. O que por sua vez estaria refletindo em ações que tratam do desenvolvimento local a partir da condição de distrito, sem, no entanto, representar o abandono do intuito de concretizar a emancipação assim que a legislação o permita.

3.4 Da emancipação ao enfrentamento da realidade: os desdobramentos do movimento emancipacionista em Herveiras

De maneira geral, conforme pôde ser visto, as causas que motivaram a busca da emancipação em Herveiras e Alto Paredão foram semelhantes. A partir disto e, conforme indicam os relatos, é possível saber que o processo emancipacionista ocorreu de forma também semelhante em Herveiras. Desta forma, inferimos que as mesmas “variáveis” tenderam a ser afetadas, deixando também um saldo positivo naquele então distrito, nos três tipos de capital social aqui trabalhados. Porém, lá houve êxito no referido processo. Isto, conforme visto, ocorreu em finais do ano de 1995 e, em 1996 deu-se a primeira eleição para prefeito e vereadores, sendo efetivamente implantado o novo município em 1º de janeiro de 1997. Portanto, Herveiras ao final de 2006 completou 10 anos de autonomia político-administrativa. O que nos indica já ser possível às lideranças perceberem se as expectativas geradas em torno da emancipação vêm se confirmando, ou não. Além do mais, tais lideranças já contam agora com um novo lastro de vivências e convivências que podem ter sido significativas para as relações entre elas e delas com a população. Desta forma, acreditamos ser possível e pertinente, analisar alguns dos desdobramentos que o desfecho positivo do processo emancipacionista possa ter tido no capital social daquele território.

Como dissemos, a emancipação é entendida como um meio e o desenvolvimento o fim. No entanto, até certo momento, obter a emancipação também se constituía em um fim. Desta forma, no caso de Herveiras há dois momentos distintos que devem ser levados em consideração. Primeiro: obter a emancipação. Segundo: alcançar o esperado desenvolvimento em função do novo *status* político-administrativo.

A obtenção da emancipação geralmente tende a ser recebida com grande satisfação nas “localidades” que a pleiteiam, e em Herveiras não foi diferente. Ela foi motivo de festa⁵⁰. Tal acontecimento tendeu a contagiar boa parte da população, uma vez que, conforme visto, ampla maioria apoiou esta iniciativa. Desta forma a emancipação foi, e continua sendo, vista como uma conquista coletiva, na qual cada uma das pessoas que votou “sim” no plebiscito possivelmente sente-se, ou pelo menos sentiu-se, agente da história da “sua” localidade. Agora “seu” município. Isto representou o momento de culminância de um processo que, segundo os entrevistados, foi visto como um sonho conquistado através de muita “luta” e

⁵⁰ Ver anexo E.

“união”. Houve, muito provavelmente, em função disso maior coesão social e um maior sentimento de pertencimento a tal comunidade e a tal território⁵¹. Prevalencia, à época da obtenção da autonomia, um clima de harmonia e a confiança em relação ao futuro tendia estar mais forte do que nunca. Significa que a confirmação da primeira expectativa possa ter sido um segundo momento de incremento do capital social, além do já mencionado quando do processo que levou à emancipação.

No entanto, a possibilidade de obter o controle da administração fora um dos primeiros elementos que tendeu a alterar este clima de harmonia engendrado pelo processo emancipatório e sua posterior confirmação. Conforme se vê a seguir.

“Foi muito satisfatório, a integração dos partidos políticos para que houvesse a emancipação. Mesmo alguns não participando, não prejudicaram. Até a realização do plebiscito, até confirmado, até Herveiras ter sido município de fato através de lei, em 10 de outubro de 95, tudo pacífico. Posterior a esse um ano, e a proximidade da primeira eleição do município, nos estranhou, porque nós pregamos que houvesse um consenso e que todos os partidos se unissem para que na primeira administração houvesse a união. E não houve. Houve um dispersamento”.

Vê-se que a partir da emancipação o grupo emancipacionista se fragmentou e passou a se reagrupar em partidos políticos, o que fez com que surgissem ações visando metas mais imediatas (realizáveis em quatro anos). Isto, no entanto, não significa que o desejo de melhorar o “seu município” tenha necessariamente sido reduzido. A questão é que as clivagens político-partidárias, que de certa forma já existiam, tenderam a se acirrar.

Desta forma a persistência da possível “vitalidade social” engendrada pela busca da emancipação e também possivelmente incrementada pela sua obtenção, apresentava, de início, certa fragilidade, uma vez que as relações entre as lideranças, no tocante ao capital social, tenderam a modificar-se após a efetivação da autonomia político-administrativa. Isto porque a cooperação entre elas durou, conforme visto, com toda sua intensidade, até a criação do município. Porém, conforme se vê a seguir, tal processo de dispersão não fora algo necessariamente prejudicial ao capital social e à busca continuada pela confirmação da segunda e, principal expectativa, que é o desenvolvimento do novo município.

“Tem pessoas que acharam, por que a eleição aqui foi muito disputada na primeira eleição e houve uma diferença só de quatro votos, então havia pessoas dizendo: bá

⁵¹ Território é aqui entendido como “o produto da apropriação/valorização simbólica de um grupo em relação ao seu espaço vivido” (COSTA, 2004).

isso é prejudicial ao município, que houve uma divisão quase total do município. Mas houve uma divisão política, não uma divisão de idéias [...] em respeito à democracia achamos que isso é um fato normal e que a política divergente deve existir. E que em razão disso eu acho que cobrou mais das pessoas que estavam no poder para que houvesse uma administração melhor e de melhor qualidade.”

Em conseqüência disso, somado ao entusiasmo inicial proporcionado pelo desfecho favorável do movimento emancipacionista, tendeu a haver, segundo os entrevistados, um forte empenho por parte dos primeiros administradores na concretização das expectativas de desenvolvimento geradas. Segundo um deles,

“nós (a primeira administração) trabalhamos dobrado pra mostrar realmente pra população num todo e como também algum partido político que ainda tivesse uma opinião contrária de que Herveiras era viável. E que Herveiras ia crescer⁵².”

Conforme Bremaeker (2001, p. 10), que é um pesquisador atento às questões municipais,

não é para menos que 61,2% dos Prefeitos dos Municípios emancipados em 1997 conseguiram se reeleger, numa demonstração da satisfação da população com o *status* dos novos Municípios que lhes permitiu ter acesso a uma inédita gama de serviços públicos.

Da mesma forma em Herveiras, ao que tudo indica, houve também uma satisfação com o novo *status* político-administrativo, uma vez que o primeiro prefeito, eleito com apenas quatro votos de vantagem sobre seu concorrente na primeira eleição, reelegeu-se em 2000 com uma vantagem maior. Em termos percentuais, na primeira eleição foram 48,67% dos votos válidos para o candidato vencedor e 48,46% para o derrotado. Já no próximo pleito, a diferença fora de 407 votos, representando 59,36% dos votos válidos para o candidato reeleito. O que demonstra que houve um entendimento por parte da população, de que a emancipação confirmou, pelo menos em parte, as expectativas geradas em torno dela.

Desta forma, no primeiro mandato, por mais paradoxal que possa parecer, continuou certo clima de coesão social e predisposição para auxiliar na concretização do objetivo maior que é o desenvolvimento. Por isso as possíveis, e prováveis, críticas da oposição tiveram pelo menos dois aspectos. Primeiro: tenderam a não ser tão contumazes, pois havia um entendimento geral de que era preciso dar tempo ao tempo. Segundo: mesmo que fossem

⁵² Isto nos fornece pistas de uma das questões levantadas no primeiro capítulo, sobre o porquê de muitos dos municípios recém criados apresentarem “saltos” de desenvolvimento.

fortes tais críticas, pela mesma razão anterior, não tenderiam a encontrar grande respaldo na população. O que tendeu a manter, até então, num patamar mais elevado o capital social daquele novo município, se comparado ao período em que era distrito.

Porém, em 2004, a administração passou a ser de outra coligação, sendo esta o governo atual. O presidente do partido que encabeçava a chapa perdedora vê tal situação da seguinte forma:

“hoje uma coligação administra o município. Também com o objetivo de levar o município adiante. Diferente um pouco da administração anterior, com sua vontade de administrar, seu jeito de administrar, e que mantém-se a rivalidade, mas a rivalidade da política aqui, como já disse anteriormente, achamos nós que é pra somar, é pra crescer. Uma rivalidade política com o objetivo do crescimento de Herveiras.”

Há, pelo que transparece na fala, uma aceitação do modelo democrático, uma relativa tolerância com os adversários políticos e uma aparente crença de que também os adversários querem e podem contribuir para o desenvolvimento local. Vê-se também que os resultados da eleição mostram que com o passar do tempo a oposição tendeu a crescer, o que significa, entre outras questões, que o entusiasmo inicial tendeu a reduzir, passando a haver certo descontentamento da população, e que por isto um novo grupo político foi colocado no poder. Isto talvez possa ser atribuído a fatores inerentes ao salutar processo democrático, mas também ao fato de que com o passar do tempo o movimento emancipacionista tendeu a ser menos lembrado e os comparativos com o período em que o atual município era distrito não eram mais feitos com tanta frequência. Especialmente entre a população mais jovem, da qual muitos talvez não tenham vivenciado ativamente a busca pela emancipação. Mesmo assim, entre as lideranças há a certeza de que a emancipação trouxe benefícios à toda a população. O que se verifica tanto entre os antigos administradores quanto entre os atuais. Segundo um dos entrevistados

“se hoje houvesse um plebiscito pra voltar à condição de distrito, dificilmente teria uma pessoa que votaria. Independente de cores partidárias políticas. Não se acharia ninguém com vontade de voltar, com desejo de voltar, até porque só se vê prejuízo e não vantagem nenhuma.”

Tal opinião é compartilhada por outros entrevistados, merecendo destaque o fato de que nem mesmo aquelas pessoas que se posicionaram contrárias à emancipação cogitariam o retorno à condição de distrito. Ora, isto está a indicar que realmente houve mudanças

positivas e palpáveis não somente nos primeiros anos de autonomia, uma vez que na citação acima, o entrevistado se refere a “hoje”, 2006, dez anos após a primeira eleição municipal.

Quais seriam estes resultados palpáveis? Dar atenção a esta questão nos parece fundamental, afinal, trata-se da principal expectativa que se criou em torno da emancipação. É em função destes resultados palpáveis que se movem os atores locais, especialmente as lideranças, mas também a população como um todo. São estes resultados que embasam o argumento de que “não haveria ninguém disposto a voltar à condição de distrito”. Assim, mesmo que muitos deles tratem apenas da obtenção de bens instrumentais, não se enquadrando diretamente no conceito de capital social, são o parâmetro para estabelecer comparativos com a situação anterior e desta forma balizar as expectativas em torno da emancipação. Porém, suas possíveis implicações sobre o capital social serão melhor compreendidas ao longo do próprio texto e especialmente na conclusão deste item. Desta forma, seguem algumas opiniões de lideranças em relação a diferentes aspectos nos quais, no entendimento destas, a emancipação teria acarretado sensíveis modificações.

3.4.1 As mudanças perceptíveis

Os aspectos mais enfatizados pelos entrevistados foram referentes à: agricultura, serviços telefônicos, educação e cultura, saúde, participação da população nos assuntos públicos e “visibilidade” do novo município.

a) Agricultura:

Na área da agricultura é destacada a existência de um atendimento “mais rápido”, “direto” às demandas dos agricultores. Além disso, uma das lideranças afirma que

“essas dificuldades que hoje se tem são poucas comparadas com o passado. No passado eram dificuldades muito maior [...] nós desenvolvemos um programa desse tipo, de levar ao interior toda ajuda possível ao agricultor para fixá-lo no campo e trazer, esse era o nosso objetivo, muitos filhos aqui de Herveiras que foram embora. E pra satisfação nossa, no passar de quatro anos houve um regresso de aproximadamente 300 a 400 pessoas que retornaram aqui pra Herveiras, e ocuparam áreas que já estavam abandonadas e juntamente com seus familiares, ou pais que estavam aqui”.

Mesmo que este retorno de ex-moradores não tenha sido nesta quantidade, podemos imaginar o quanto isto representa em termos de possibilidades de constatação de que o município “está dando certo”. Como elementos concretos neste sentido, outro entrevistado faz um comparativo entre as condições anteriores e as atuais da acessibilidade até as casas dos agricultores. Segundo ele

“sim, sim, isso melhorou bem. Isso não tem mais um colono, não tem um colono em Herveiras que não tem acesso ao galpão com o caminhão. O caminhão, o transporte até o galpão do colono, isso melhorou muito. [...] Iiii, não existia, não tinha como, me lembro de várias linhas aqui que a gente de táxi não conseguia levá os pessoal em casa, e agora tem ônibus e tudo né, melhorou uns 90%”.

Como se vê, a emancipação teria proporcionado a ampliação e melhoria das redes físicas e a acessibilidade dos agricultores daquele novo município. Portanto, todas aquelas melhorias diretamente ligadas às necessidades dos agricultores, tendem a abarcar grande parcela da população do município, uma vez que, como já mencionamos, são estes os que compõem a grande maioria da população local.

b) Serviços telefônicos:

Da mesma forma como a melhoria nas vias de tráfego terrestre teria permitido maior facilidade de deslocamento daqueles habitantes, também, como se vê a seguir, os serviços e as redes telefônicas teriam melhorado.

“O telefone, o telefone aqui era ramal, 90% do tempo tinha um cara pendurado e não funcionava né, celular não existia. Bom, mas celular também não existia em outro lugar”.

Conforme outro entrevistado, atualmente estaria em funcionamento naquele município

“um sistema dos mais modernos do mundo, sistema telefônico sem fio, é o sistema WLR. Ele tem na sede aqui a antena e existe em torno de 200 telefones tanto na sede quanto no interior, aonde há o alcance da torre. Já tem municípios vizinhos pegando o alcance da torre, onde se liga pra todo o mundo.”

c) Educação e Cultura:

Na área da educação, da mesma forma, foi destacado que

“[...] há um trabalho muito forte da secretaria da educação, direto com o aluno, direto com os pais, um relacionamento mais achegado, muito diferente de quando pertencia à Santa Cruz. O secretário da educação vinha uma vez por ano pra cá né.”

Este “relacionamento mais achegado”, proporcionado pela emancipação em função da maior proximidade dos gestores públicos com a população, estaria tendo diversas conseqüências positivas, cujos possíveis efeitos no capital social transparecem na fala a seguir.

“[...] os registros de agressões e de brigas é um dos pontos importantes que as pessoas adquirem mais cultura com a emancipação, a qualidade de vida, tanto na área da saúde e principalmente no aumento de instrução, na área da educação, faz com que as pessoas sejam mais cultas, esse é um ponto de vista próprio que eu acho que foi o que motivou a não existirem grandes registros (ocorrências policiais). Por que Herveiras era conhecida no passado como um lugar até violento, principalmente no interior onde havia festa, havia briga, se não havia briga não tinha festa. Isso são fatos que ocorrem comum hoje, comum como em outras “localidades”, mas com um índice muito menor que no passado. Então isso também tá dentro daquela questão da pergunta que você fez do relacionamento e da cooperação entre pessoas e da confiança entre pessoas, nós achamos que isso (a emancipação) possibilitou, colaborou para que houvesse uma integração maior e um respeito maior para um cidadão com o outro [...]”

Segundo o Banco Mundial (2003) um alto nível de sociabilidade normalmente é característico de uma comunidade socialmente coesa, de outro modo, a existência de conflitos (violentos) seria um sintoma de falta de capital social comunitário. Então, se em virtude da emancipação teria reduzido o número de atos violentos, pois teria aumentado a integração e o nível cultural das pessoas em geral, pode-se inferir, a partir desta fala, que tenha ocorrido um acréscimo de capital social. O que, aliás, o entrevistado cita literalmente, mencionando o aumento da cooperação, da confiança, da integração e do respeito entre os habitantes daquele município e considera isso como sendo decorrente da emancipação, através da melhoria em vários serviços públicos, especialmente os de educação.

Os entrevistados também destacam que em função da emancipação fora possível a implantação de Ensino Médio e um deles conclui que “a qualidade de vida na área da educação e hoje na formação dos jovens do município, se tu me perguntares como era no passado e como é hoje, há um diferencial muito grande.”

d) Saúde:

Na área da saúde são apontados problemas, mas da mesma forma são apontadas melhorias. Segundo os entrevistados

“hoje existe dificuldade grande em Herveiras na área da saúde, mas se comparado com o passado a melhoria no atendimento é muitas vezes maior. No passado nós tínhamos um postinho de saúde com 60 m² né, onde tinha uma auxiliar de enfermagem, o médico vinha aos sábados. Hoje tem médico todos os dias, [...] dentista semanal de segunda a sexta-feira atendendo, não toda população, mas os problemas mais importantes né. Então se vê um grupo de trabalho ali onde no passado só existia um auxiliar de enfermagem, tem hoje ali mais de 10 pessoas tanto como profissionais como ajudantes ali na área da saúde. Então há um avanço muito grande, muito grande [...].”

e) Participação da população nos assuntos públicos:

Segundo um dos entrevistados na época em que Herveiras ainda era distrito esta participação

“não existia. Tinha a subprefeitura, e o subprefeito só controlava as máquinas, e o prefeito fazia o pagamento dos vereadores e só. E o subprefeito era então que sabia.”

Outro entrevistado manifesta-se em relação aos tempos atuais dizendo que a referida participação

“existe muito maior, assim mil vezes maior a participação das pessoas naquilo que vai se fazer, que se pretende fazer dentro do município, como município ou como distrito. Não existia no passado como distrito a participação da localidade lá decidindo o que ela quer como melhor, ou qual é a prioridade número um da localidade.”

Além disso, estaria havendo maior fiscalização por parte da população pelo fato das pessoas terem condições de, no dia-a-dia, encontrarem-se com as pessoas da administração municipal.

A participação nos assuntos públicos é justamente o pilar na noção de civismo de Putnam (2000), mas também aparece na noção de agente de Sen (2000) e é enfatizada por Kliksberg (1998) como necessária à ampliação do capital social. Muito provavelmente esta participação não tenha aumentado em mil vezes, mas, pela eloquência do entrevistado ela

deve realmente ter sido ampliada consideravelmente. Há de se considerar que esta participação possa se dar de forma a visar interesses de cunho pessoal, e não de cunho coletivo ou cívico, se formos utilizar o termo de Putnam. Mas, pelos dados apresentados até agora e pelo destaque dado pelo entrevistado ao mencionar que no passado não existia a “participação da **localidade** lá decidindo o que ela quer como melhor”, nos leva a crer que este aumento da participação tenha sido em ambas as formas. Ainda sobre a participação popular nos assuntos públicos é válido lembrar que para Durston (2005, p. 54), o clientelismo é mais que um intercâmbio de favores por votos, é “una forma vertical, assimétrica de capital social individual”. Desta forma, independente do tipo de participação que se dê, tende a ter sido afetada alguma das formas de capital social aqui abordadas.

f) Visibilidade pública do novo município:

“existe o respeito, existe a identificação da localidade, muito superior quando município que quando distrito. Por exemplo, um cidadão de Vale do Sol, de Sinimbu, de Santa Cruz, de Porto Alegre, de Rio Grande, de Pelotas hoje dá-se condições de se conhecer Herveiras como município. Pelo que o município produz, pelo que o município representa no cenário do estado, embora pequeno. Então dá-se o respeito, dá-se um conhecimento maior da localidade, como distrito ou a localidade como um município, há esse conhecimento muito grande.”

Com a emancipação a localidade tornou-se mais visível aos meios de comunicação regional, o que teria representado maior “identificação da localidade”, além de representar certa melhoria na auto-estima de sua população. Por “identificação da localidade” o entrevistado visava dizer que mais pessoas passaram a tomar conhecimento da existência de Herveiras. E isto representa um aumento ainda maior do fluxo de informações sobre o município do que aquele já mencionado quando das atividades visando à emancipação. Pois representa a possibilidade de receber mais atenção para seus problemas, ou pelo menos, de ser “objeto” de pesquisas muitas vezes inéditas por parte de diferentes entidades e/ou órgãos governamentais.

A síntese da opinião de um dos entrevistados, que é semelhante a dos demais, é de que “são modificações, assim, muito grandes, que não só eu to dizendo isso, mas as pessoas que convivem aqui.”

No entanto, outro elemento, talvez nem tão palpável, tendeu a contribuir na provável ampliação do capital social daquela comunidade. É preciso lembrar que com a implantação do município em 1997 passaram a exercer suas funções, além do novo prefeito, novos vereadores, secretários, também outras pessoas que ocupam cargos necessários ao funcionamento da máquina pública. Esta ampliação de novos cargos é um dos pontos que mais costuma receber críticas por parte daqueles que são contrários ao surgimento de novos municípios, em função dos gastos públicos que passam a representar. Porém, o exercício destes novos cargos também indica ter influenciado de forma positiva no capital social de Herveiras.

Geralmente, por parte daqueles que apóiam as emancipações, costuma ser citado como algo positivo o surgimento de novas lideranças políticas, no entanto, além deste aspecto, uma série de pessoas tende a ser beneficiada. Por exemplo, a necessidade de exercer novas funções administrativas implica na aquisição de uma série de novos conhecimentos e aprendizagens práticas sobre mecanismos da administração pública, conhecimento das leis e trâmites legislativos, manuseio de equipamentos de informática e *softwares* governamentais, uso do correio eletrônico, elaboração de planos diretores, leis orçamentárias, etc. Isto talvez indique mais um ganho no capital humano, o que certamente tende a ser. Mas são justamente estas novas competências e habilidades que podem ser revertidas em melhorias coletivas e assim auxiliar na obtenção do almejado desenvolvimento.

Além disso, se visto do ponto de vista dos objetivos individuais daquelas pessoas que passaram a ser responsáveis pelas práticas administrativas, é este desenvolvimento pessoal que mantém aquelas pessoas – que normalmente são as mais qualificadas em termos de conhecimentos formais – naquele município. Também, no seu conjunto, a comunidade passa a contar com pessoas que, em função dos saberes adquiridos naquelas funções, tendem a estar aptas a participar de outros grupos e associações fora da esfera estatal. Significa que os gastos com os salários daqueles que passam a ocupar cargos públicos podem não ser necessariamente um passivo. O “peso” maior provavelmente seja quando tais agentes públicos tiram proveitos privados dos cargos que ocupam, e isto tende a ocorrer nas várias esferas estatais, e mais provavelmente naquelas onde mais distante estiver a população contribuinte.

Conforme pode ser visto, vários são os elementos ligados ao conceito de capital social que tenderam a ser influenciados pela obtenção da emancipação político-administrativa. Especialmente em decorrência das melhorias no desenvolvimento local proporcionadas pela emancipação, em comparação ao período em que tal município era distrito. Desta forma, todas as mudanças positivas perceptíveis tenderam a manter a certeza de que buscar a emancipação tenha sido a opção certa. Assim, mantêm-se certa predisposição para o envolvimento em ações que visem continuar melhorando tal município, facilitando possíveis novas ações coletivas. Ou seja, mantêm-se certa confiança, pelo menos entre as lideranças, no desenvolvimento futuro do município. Mas esta confiança não parece ser somente em relação ao caminho, mas também em relação às pessoas, mesmo sendo adversárias políticas. Pois, da mesma forma como acontece em Alto Paredão, há a certeza que em última instância “todos” têm um objetivo maior, que é o desenvolvimento da localidade.

Além disso, estradas melhor cuidadas, telefonia em bom funcionamento, instalação de ensino médio, atendimento médico e dentário mais freqüente, significa certa capacitação daqueles habitantes. Também, várias destas redes físicas passaram a permitir que viesse a fluir melhor a comunicação, além de representar maior fluxo de informações e o conhecimento sobre a realidade local. Cujas relevância para a ampliação do capital social já fora reiteradamente destacada. E, finalmente, da mesma forma como em relação a Alto Paredão, ou talvez até de forma mais intensa, também em Herveiras, há indicativos de que a emancipação tenha representado ampliação geral do compromisso cívico, do desejo de contribuir para o desenvolvimento local.

Este conjunto de fatores apresenta-se no sentido de corroborar o que afirma Bremaeker (2001) quando discorda da, segundo ele, quase unânime opinião contrária existente nos meios técnico, acadêmico, político e da mídia, ao processo de emancipação de novos Municípios, sendo a principal alegação da inviabilidade financeira da grande maioria desses novos municípios e do “custo” que representam para o País. Para este autor,

sob a ótica macro até é possível justificar, em parte, tal ponto de vista. Entretanto, sob a ótica micro, ou seja, da comunidade diretamente interessada no processo, não resta a menor dúvida de que a opinião é diametralmente oposta (BREMAEKER, 2001, p. 9).

Da mesma forma, vêm a corroborar a afirmação de Klering (2004) quando afirma que os municípios realizam um papel muito importante ao levarem o desenvolvimento ao interior do Brasil, contribuindo para a melhoria de indicadores sociais diversos. E isto, o desenvolvimento, inferimos nós, indica estar afetando de forma positiva o capital social destes territórios, no caso o município de Herveiras.

No que se refere aos tipos de capital social, já afirmamos que nas duas “localidades” os três tipos aqui trabalhados foram afetados, mas, no caso de Herveiras, em virtude de sua emancipação, esta influência possivelmente tendeu a ser maior também nestes três tipos. Porém, aparentemente houve uma preponderância de incremento no capital social do tipo ligação, especialmente em função da vitória do “sim” no plebiscito. Mas, também os laços regionais podem ter sido ampliados e reforçados, especialmente em função do envolvimento de suas lideranças em reuniões como as dos COREDEs ou da Associação dos Municípios do Vale do Rio Pardo (AMVARP), pois, no caso de um distrito não costuma haver este tipo de participação. Aliás, quanto à Alto Paredão, nenhum dos entrevistados têm clareza sobre os propósitos e formas de atuação destas duas entidades, especialmente em relação aos COREDEs. Mas, apesar das lideranças de Herveiras apresentarem maior familiaridade com os aspectos regionais, parece justamente haver certa carência deste tipo de laços. Quanto ao tipo conexão, após a emancipação os contatos com entidades governamentais e outros segmentos que possam servir de canal para a busca de soluções aos problemas locais certamente tenderam a ser ampliados em relação à condição de distrito. No entanto, isto não significa necessariamente que tais laços sejam sempre eficazes, pois há de se levar em consideração o pouco peso político que um município como Herveiras tem no cenário estadual, por exemplo.

Além disso, outros elementos que indicam ser importantes na realidade das localidades aqui estudadas foram tangenciados pelos entrevistados e também por nós ao longo do texto. Sendo que destes, alguns podem estar atuando no sentido de facilitar esta possível tendência de acumulação provocada pela questão emancipacionista, outros justamente no sentido contrário.

Assim, ao abordá-los, talvez estejamos oferecendo possíveis respostas a algumas das questões levantadas no final do primeiro capítulo e, mais possivelmente, lançando novas questões e novos olhares sobre a relação entre os processos ligados à criação de novos

municípios, capital social e desenvolvimento. Desta feita, os próximos itens deste capítulo revestem-se de um caráter, se é que poderíamos usar tal termo, dedutivo-exploratório.

3.5 O papel da estrutura fundiária

Segundo Putnam, o associativismo horizontal é um fator decisivo no que tange ao capital social⁵³, tanto quantitativa quanto qualitativamente. Lembremos que este associativismo horizontal seria marcado por aglutinar membros com mesmo *status* e poder. Ou seja, há relativa paridade entre as partes. É esta paridade que permite relações não verticais e possibilita a ausência de hierarquias impostas. Um cenário de hierarquias impostas e relações verticais, por outro lado, reuniria membros de forma assimétrica com diferenças de *status* e poder, significando a existência de laços de dominação e dependência, o que propiciaria o fraco engajamento cívico. Portanto, estas relações assumiriam um cunho clientelista, onde os membros que se encontram em posição subalterna, visariam obter e manter interesses basicamente individualistas, ou para seu círculo de relações mais próximo, no caso a família. Ou seja, tais relações, mesmo assimétricas, estariam possibilitando algum tipo de ganho. Assim, o interesse imediato, do ponto de vista individual, tende a inclinar-se no sentido de manter tais relações e não em rompê-las. Teríamos uma sociedade verticalmente estruturada e horizontalmente fragmentada.

Quem nos fornece um exemplo bastante ilustrativo neste sentido é Leal (1978), ao referir-se à estrutura social e econômica decorrente da conformação fundiária no Brasil, especialmente nos Estados marcados pela figura do “coronel” e do “voto de cabresto”.

Completamente analfabeto, ou quase, sem assistência médica, não lendo jornais, nem revistas, nas quais se limitava a ver as figuras, o trabalhador rural, a não ser em casos esporádicos, tem o patrão na conta de benfeitor. E é dele, na verdade, que recebe os únicos favores que sua obscura existência conhece. Em sua situação, seria ilusório pretender que esse novo pária tivesse consciência do seu direito a uma vida melhor e lutasse por ele com independência cívica (LEAL, 1978, p.25).

Isto nos mostra que certo grau de paridade entre as partes que se inter-relacionam torna-se um pré-requisito à existência de associativismo horizontal. Paridade em que sentido? Putnam fala em *status* e poder. Mas o que permite que indivíduos tenham *status* e poder semelhante? Sobre isto Putnam pouco nos diz. Mas, entre outros fatores, possivelmente a

⁵³ Conforme destacamos no primeiro capítulo quando citamos Abu-El-Haj (1999b, p. 105-106).

equidade material seja importante. Pois, pessoas com desigualdade de posses, provavelmente estabelecem relações, (quando estabelecem) do tipo vertical. A paridade material tende a reduzir a vulnerabilidade das pessoas, e é a vulnerabilidade que facilita o clientelismo e a submissão. Onde houver paridade material, as relações sociais tendem a ser entre iguais, portanto, horizontais⁵⁴. Assim, a possibilidade de haver confiança, ação coletiva e cooperação tende a ser maior, pois quanto menor a distância econômica e social entre indivíduos, grupos ou classes sociais que habitam um mesmo espaço, maior tende a ser o sentimento de pertencimento ao meio social que os rodeia, sendo maior a possibilidade de convergência de interesses, estando, conseqüentemente, facilitadas a cooperação e as ações coletivas.

Em espaços, como os aqui analisados, onde não haja importantes atividades industriais ou de prestação de serviços, portanto, basicamente rurais, o que tende a ser o fator determinante para a existência de maior ou menor igualdade/desigualdade? Provavelmente a posse de mais ou menos terras. A partir da posse (ou não) delas, tende a variar o padrão econômico e, conseqüentemente, o *status* social e possivelmente também o poder de influência na política local.

Assim, a nosso ver, a estrutura fundiária tende a nos fornecer pistas sobre o caráter qualitativo do capital social em diferentes territórios rurais. Pois, onde predominam pequenas propriedades há possivelmente mais paridade, uma vez que muitos são os donos, e dali, do seu pedaço de chão, garantem sua vida, sem a necessidade de estabelecer relações submissas (verticais) com os donos das terras⁵⁵. Além disso, lembremos que onde predominam as pequenas propriedades é grande o uso do trabalho familiar e, por isso, tende a ser menor a quantidade de pessoas que vivam somente de sua força de trabalho, vendendo-a para os proprietários. Não é forte a relação patrão/peão. Conforme se verifica, por exemplo, na região mais ao sul do Rio Grande do Sul, caracterizada por latifúndios. Onde, conforme Ramos & Mariño (2004), predomina o dualismo. Este, entendido como diferenças extremas de classes, grupos ou estratos sociais, melhor dizendo, como um “cenário” econômica, social, cultural e politicamente excludente, semelhante ao descrito acima por Leal. Isto dificultaria a percepção

⁵⁴ Afirmação neste sentido encontra-se em Paiva (2004), também em Rattner (2002) encontramos raciocínio semelhante.

⁵⁵ Poderíamos dizer que não se trata de uma questão do tamanho das propriedades, pois onde todos possuem grandes extensões a relações também se tornam entre iguais. Mas, desta forma, estaríamos nos esquecendo dos demais. Daqueles que não são proprietários e que em função disso, acabam, possivelmente, estabelecendo relações verticais, como no caso destacado por Leal (1978).

das regras sociais comuns, dificultando a integração social, e isto por sua vez dificultaria a possibilidade de convergência de interesses e ações coletivas.

A “metade sul” do Rio Grande do Sul seria um caso típico de sociedade dual, onde o sentimento de pertencimento não teria se desenvolvido, dificultado o potencial organizativo, a geração, distribuição e acumulação de capital social, bem como a mobilidade social. Desta forma, do ponto de vista territorial, a existência de maior ou menor desigualdade tende a afetar o capital social destes territórios, podendo, em função disso, predominar relações mais horizontais ou verticais. Diferença esta que, conforme Putnam, influencia fortemente o desenvolvimento regional. Situação que parece se aplicar de forma bastante próxima à realidade do Rio Grande do Sul. Quem nos fala disso é Bandeira (2003) e Monastério (2002 e 2003). Eles indicam que a teoria de Putnam é válida para o caso do Rio Grande do Sul. Comparando regiões deste Estado, Monastério confirma que onde há mais capital social as instituições municipais apresentam melhores desempenhos. Situando-se os piores indicadores, em ambos os casos, na região mais ao sul e os melhores, nas regiões de colonização européia não ibérica⁵⁶. O relevante, no entanto, é que justamente onde a estrutura fundiária é baseada na pequena propriedade, há o maior número de municípios, há também maior presença de capital social e, em linhas gerais, segundo tal autor, maior dinamismo econômico.

Outro aspecto ligado à estrutura fundiária marcada pelos pequenos lotes é o fato dela possibilitar maiores densidades demográficas rurais, e assim possibilitar o surgimento de maior número de vilarejos que com o passar do tempo tendem a se tornar municípios. E, havendo mais municípios, significa que serão menores. Sendo menores, a proximidade entre os setores da administração pública e a população será maior, podendo vir a ser facilitado o envolvimento desta em atividades de interesse público e a integração social geral. O que por sua vez pode refletir positivamente no desempenho institucional destes setores públicos. Além disso tende a haver mais confiança porque há melhor conhecimento recíproco. Offe & Fuchs (2003) nos falam neste sentido dizendo que

las personas de las localidades pequeñas suelen conocerse y se sienten más directa y uniformemente afectadas por los asuntos locales. De ahí que abunden la confianza y la atención, y que en consecuencia florezca la vida asociativa (OFFE & FUCHS, 2003, p. 390).

⁵⁶ Para a visualização destas áreas é válido ver o mapa que trazemos no anexo F, bem como o mapa que consta na seqüência deste item.

Obviamente que a simples proximidade geográfica não implica necessariamente em maior integração, especialmente nos meios urbanos metropolitanos. Onde, como nos fala Putnam (2002), todos vivem mais próximos e nem por isso há intensos intercâmbios, sendo o isolamento social muitas vezes o cenário predominante. No entanto, conforme pode ser visto na epígrafe deste trabalho⁵⁷, a distância física e as dificuldades de ir e vir, parecem sim influir na participação dos cidadãos nos assuntos públicos, não sendo esta apenas uma questão de vontade pessoal ou de padrão cultural.

Além disso, em função do reduzido tamanho do município e pelas relações mais próximas que isto propicia – conforme a expressão de Putnam, cara-cara –, acreditamos que, por parte dos políticos, tenda a ser menor a possibilidade de corrupção, ou outros tipos de transgressões. Em função, não de uma suposta maior honestidade dos políticos destes municípios pequenos, ou de uma preocupação puramente racional com seu futuro político, mas possivelmente em função da inserção social que o político possui naquela comunidade, e da “reputação” que este visa manter no ambiente em que habita. Um dos entrevistados em Herveiras nos fala disto da seguinte forma:

“há uma fiscalização muito maior das pessoas aqui, em cobrar os administradores. Há uma fiscalização maior por que as pessoas no dia-a-dia têm condições de estarem de frente com o prefeito, com o secretário de obras, secretário da educação, da saúde enfim, com as pessoas da administração.”

Há de se imaginar que, se tais políticos não vivessem diariamente nestas “localidades”, sentir-se-iam menos pressionados e menos “fiscalizados”. Isto não só por seus eleitores, mas também por aqueles que, além de eleitores, são vizinhos, amigos de infância, membros na mesma comunidade religiosa, ou possuem filhos na mesma escola, etc... Quem transgredir estas normas vigentes na localidade, corre o risco de sofrer certo ostracismo social. Aqui vemos que é o capital social que estaria agindo, mas, de qualquer forma, se estiver correto tal raciocínio, fora a emancipação, ou o conjunto das emancipações, que proporcionou a redução do tamanho dos municípios.

⁵⁷ “As longas distâncias amazônicas, associadas à baixa presença do poder público, mostram como **o exercício da vida cívica** pode ser uma tarefa bem mais complicada do que imaginam os que vivem nos grandes centros urbanos do país. Para as populações ribeirinhas do oeste do Pará, por exemplo, atividades como ir até um cartório ou mesmo ter acesso a determinado órgão do poder público podem requerer dias de deslocamento.” (www.reporterbrasil.com.br). (Parte de texto que trata da possível criação do Estado de Tapajós, que seria desmembrado do Estado do Pará).

Além disso, o tamanho reduzido também apresenta outro fator relevante que tende a facilitar certo incremento no capital social. Conforme vimos, nos primeiros anos parece ter ocorrido certa revitalização social em Herveiras. Criou-se um clima de otimismo, dadas as mudanças perceptíveis e a possibilidade de estabelecer comparativos facilmente com o período em que era distrito. É justamente este comparativo que se vê facilitado em função do tamanho do município. Por exemplo, o retorno de 300 a 400 ex-moradores, (conforme um dos entrevistados mencionou) ou a pavimentação (calçamento) de algumas ruas, representa, em termos percentuais, no total da população ou no total das vias terrestres, respectivamente, muito mais do que em municípios maiores. Da mesma forma em relação a outras atividades privadas, pois onde havia uma pessoa assalariada e há o acréscimo de mais uma, tem-se um crescimento de 100%, ao passo que onde havia 20 pessoas nessa condição e passa a haver 21, tem-se um crescimento de apenas 0,5%. Ou seja, o impacto de alguma melhoria tende a tomar proporções maiores nos municípios menores. Isto, somado ao fato de passarem a ocorrer transferências regulares e inéditas de recursos às “localidades” que se emancipam e ao possível maior estoque de capital social proporcionado pela emancipação, talvez ajude a entender melhor porque dentre os municípios que apresentam bons resultados em diversos indicadores, muitos geralmente são novos e pequenos.

Outra questão ligada ao tamanho dos municípios é sobre o adensamento das redes, tanto sociais quanto físicas. Normalmente as menções ao processo de criação de novos municípios são feitas como sinônimo de fragmentação do território. Mas, se olharmos o mapa a seguir, vemos que pode significar também o oposto. Ao invés de fragmentação, pode significar adensamento, pois é justamente onde há mais municípios é que tende a haver mais estradas, linhas telefônicas, redes de distribuição de energia, de água, de esgoto, periódicos locais, estações de rádio e assim por diante. Ou seja, a densidade das redes que possibilitam o fluxo de comunicação e informação, o contato pessoal, a capacitação das pessoas e o desenvolvimento em geral, tende a ser muito mais densa. E, possivelmente, muitas destas redes tenham surgido justamente em decorrência das emancipações.

Mapa 02: Estado do Rio Grande do Sul, com a divisão municipal de 1900 em primeiro plano e, ao fundo a divisão atual.



Fonte: <<http://www.scp.rs.gov.br/atlas/atlas.asp?menu=338>>. Acesso em: 03/02/2007.

Também vimos que em função da emancipação as redes sociais, especialmente as internas, tendem a se adensar em torno do almejado desenvolvimento local. Então, se levarmos em consideração que em cada um destes pequenos municípios tenha ocorrido algo semelhante, é de se imaginar que há, nas regiões onde existem mais municípios, um número maior de grupos, redes e indivíduos imbuídos na obtenção do desenvolvimento de uma parte de um espaço maior. No caso, poderíamos usar como referência os limites estaduais. Quer nos parecer que nos territórios onde há mais e menores municípios tende a ser maior a densidade tanto de redes físicas quanto de redes sociais, que por sua vez tendem a afetar positivamente o capital social e o desenvolvimento local e regional. Obviamente que a existência das redes não basta. Entre um cenário fragmentado ou denso está a intensidade e a qualidade da articulação entre elas. No entanto, trata-se de uma outra questão que foge aos propósitos deste trabalho.

Por hora, é válido frisar que a estrutura fundiária baseada em pequenos lotes, parece ter influência bastante significativa na conformação do capital social das diferentes regiões. Tanto através do adensamento de redes físicas e sociais, quanto pela maior paridade material entre as pessoas que constroem e fazem uso destas redes. Além disso, em função do adensamento populacional tende a ocorrer a ampliação do número e a redução do tamanho dos municípios, o que por sua vez, conforme estamos tratando no presente trabalho, tende a incrementar o capital social anteriormente existente.

Desta forma, estamos falando de um elemento que pode ter influência positiva no capital social destes pequenos municípios. Elemento este que faz parte das realidades de Herveiras e Alto Paredão, podendo, portanto, ter um papel de facilitador da interação social horizontal cotidiana e assim ter facilitado, ou continuar facilitando a aparente ampliação de capital social engendrada pelos respectivos movimentos emancipacionistas estudados. Apesar disso, como já dissemos no início deste capítulo, estas “localidades” se inserem num cenário regional que pode estar dificultando o seu desenvolvimento em geral, além de vivenciar possível desarticulação horizontal interna em função da relação entre as empresas do setor fumageiro com os agricultores. Como se vê na seqüência, na opinião dos entrevistados, estas “localidades” realmente ainda enfrentam vários problemas, o que pode estar implicando em possíveis dificuldades na manutenção do seu estoque de capital social⁵⁸.

3.6 A persistência de problemas e a dificuldade de manutenção do capital social

Em Herveiras, segundo a opinião dos entrevistados, houve um sensível desenvolvimento em vários aspectos e, conforme nossa pesquisa tenta mostrar, também tendeu a haver certo incremento do capital social. Ambos em função da emancipação. Além disso, se for correta a interpretação sobre a influência positiva da estrutura fundiária, que é característica daquele município, teremos também este fator favorável a existência de capital social. Mesmo assim, parece haver uma constante tendência de dilapidação deste bem naquele município e a persistência de dificuldades no desenvolvimento continuado em geral. Conforme se vê a seguir na opinião do entrevistado quanto ao futuro dos jovens de Herveiras.

⁵⁸ No caso de Alto Paredão isto não parece ser diferente, no entanto, o foco no momento recai sobre Herveiras justamente pelo fato de ter obtida a emancipação.

“se vê bastante os jovens do interior aí preocupados em se ter alternativas na área da agricultura, ter algo de útil. É muito esperado essa 471, até por que a gente tentou praticar ações aqui no município [...] e barrava em dificuldades. Por exemplo, aviários, linhas na área de gado leiteiro e hortigranjeiros. Havia essa dificuldade por que Herveiras não tem uma ligação asfáltica e isso vai te diretamente o confronto com a capacidade de produzir e a capacidade de custos quando se tem em andar 30 km em estrada de chão ou andar 30 km no asfalto. Em qualidade de produto e custo de produção. [...] E que essa estrada deixaria Herveiras mais próximo de municípios vizinhos, enfim, mais próximo do mundo. Pra que pudessem produzir, quem sabe exportarem ou venderem logo adiante.”

Podem parecer contraditórias tais observações, pois, falamos anteriormente no retorno de ex-moradores. Mas, é bom lembrar que isto teria ocorrido nos primeiros anos após a emancipação. É bom lembrar também que Herveiras, além de não possuir acesso pavimentado, localiza-se a uma distância que demanda cerca de uma hora e 30 minutos de carro ou motocicleta até Santa Cruz do Sul, onde há serviços de ensino superior, serviços especializados na área da saúde, informática, mecânica de automóveis, entre outros. É também neste município onde é realizada a comercialização do tabaco, que é sua principal atividade econômica. Assim, nesta última fala, e também na que segue, vê-se que, especialmente os jovens encontram-se preocupados em função das dificuldades de desenvolvimento e opções de trabalho. Pois, segundo um dos entrevistados,

“mesmo hoje (depois da emancipação) como já num passado sempre há aquela dúvida do jovem que estudam e uns têm no pensamento profissões, que é normal diversas profissões, e que não há um campo de trabalho em Herveiras pra essas pessoas.”

Ou seja, Herveiras continua sendo um potencial produtor de emigrantes. Conforme se vê também, já teria sido tentada uma série de atividades visando à diversificação e dinamização da economia local que, porém, esbarrava em questões bem concretas que dificultam o seu êxito. No caso, a distância frente aos centros urbanos maiores e, principalmente, a falta de uma via de acesso pavimentado. Desta forma, isto nos leva a crer que, entre outros fatores, a localização e a qualidade da infra-estrutura, não só de transportes, redes físicas e serviços públicos em geral, tendem a interferir diretamente nas dinâmicas dos territórios.

Estes dois aspectos, localização e infra-estrutura⁵⁹, parecem atuar justamente no sentido contrário ao processo de acumulação de capital social engendrado pelo processo

⁵⁹ Obviamente pode haver outros, inclusive o já citado sistema de produção integrada das fumageiras, mas foram estas duas dificuldades as mais enfatizadas nas entrevistas. E, a nosso ver, podem possuir relação com a questão

emancipacionista. Não exatamente na confiança interpessoal dos habitantes, mas, especialmente, no seu compromisso cívico. Isto, a nosso ver, se dá em função do que já dissemos anteriormente referente às restrições ao desenvolvimento atuarem no sentido de reduzir as possibilidades de haver criação, ampliação e manutenção de capital social em função da sempre presente possibilidade dos moradores destas “localidades” optarem por habitar outros territórios que lhes possibilite condições de desenvolvimento e concretização das aspirações pessoais⁶⁰.

Assim, no caso de Herveiras, apesar das melhorias mencionadas, parecem ainda estar dificultadas as possibilidades de desenvolvimento para muitos daqueles habitantes, em função das referidas restrições daquele território. E, sendo estas aparentemente insolúveis no curto prazo, mantém-se, – conforme os entrevistados, especialmente entre os mais jovens – a opção pela solução “individual” (migração) a mais plausível e mais racional, em detrimento de seu envolvimento em ações coletivas que tratem de solucionar as carências daquele território. O mesmo cenário vale também para Alto Paredão, apesar da comentada influência positiva no capital social e nas ações visando o desenvolvimento local desencadeadas pelo movimento emancipacionista.

Assim sendo, estas “localidades” parecem enfrentar dificuldades na manutenção do seu capital social, em função das dificuldades de prosperidade de novas atividades econômicas e em função das ainda presentes restrições ao desenvolvimento em geral de seus habitantes. Especialmente dos jovens. No entanto, isto não significa que a nova condição político-administrativa, no caso de Herveiras, tenha sido prejudicial em algum aspecto para aquela comunidade, pelo contrário. Esta nova condição parece atuar justamente como uma espécie de contrapeso às “forças de desvitalização” que aquele território sofre. E, no caso de Alto Paredão, a ainda presente perspectiva de obter a emancipação atua no sentido de alimentar esperanças de um futuro melhor.

Em síntese, apesar destes, e possivelmente de outros aspectos contrários à manutenção do capital social, ao que tudo indica o impacto positivo no capital social em Herveiras, tendeu

da manutenção do capital social das duas “localidades” em questão.

⁶⁰ Certamente que a possibilidade de migração se aplica a qualquer território, mas, como dissemos, acreditamos que ela tende a ser maior onde maiores forem as restrições ao desenvolvimento. Também não pretendemos dizer que as migrações sejam indesejáveis, pelo contrário. O problema nos parece existir justamente quando isto representa uma tendência de produzir ou acentuar desequilíbrios regionais. Como parece ser o caso do Vale do Rio Pardo.

a ser mais intenso que em Alto Paredão onde, até o momento, ocorreu somente a fase inicial do processo. Herveiras vivenciou esta fase e, além disso, viu concretizado o projeto emancipacionista, sendo que ambas indicam terem sido etapas de acumulação de capital social. Após isto, pelos dados apresentados, vê-se que teria havido significativo desenvolvimento se comparado à condição político-administrativa anterior, o que por sua vez, também indica ter interferido positivamente no capital social daquele município. Disto infere-se que esta mudança, desde sua gênese, proporcionou meios para a ampliação do capital social e vem proporcionando meios para atenuar sua aparente dilapidação naquele município. Esta aparente diferença entre as duas “localidades”, a nosso ver se dá justamente em função dos distintos rumos que os movimentos emancipacionistas tomaram. Mas, quer nos parecer que, a despeito destes distintos desfechos, tais movimentos tenham proporcionado, em ambas, impacto positivo no capital social, especialmente no tipo ligação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A temática da criação de novos municípios, embora não ocupe constantemente os veículos de comunicação social, continua candente em nosso país, sendo inclusive motivo de diversas disputas judiciais. Uma destas disputas diz respeito diretamente ao estancamento do processo de criação de novos municípios, sendo que somente no Rio Grande do Sul, com vimos, há mais de uma centena de localidades atenta aos novos fatos, no intuito de prosseguir os já iniciados trabalhos visando sua emancipação.

Esta temática implica também em inúmeras polêmicas que sempre vêm à tona quando é discutida a pertinência de ser retomada, ou não, o surgimento de novos municípios. Dentre estas, está a sua relação com o desenvolvimento, seja ele em que escala territorial estivermos falando. A análise desta relação tem gerado posicionamentos absolutamente antagônicos. Num extremo vemos o posicionamento que condena a existência de muitos dos atuais pequenos municípios e, certamente considera inadequada a possibilidade de haver mais emancipações. Isto porque, segundo os que defendem tal posicionamento, “toda” a sociedade sairia perdendo com a existência de muitos municípios. Noutra, vemos a defesa do papel destes enquanto responsáveis por promover a interiorização do desenvolvimento. Assim, a criação de mais municípios seria uma forma de desenvolvimento bem-vinda.

Também preocupada com as nuances ligadas ao desenvolvimento dos distintos territórios, a(s) teoria(s) do capital social é uma das teorias que atualmente vem ganhado destaque neste terreno. Tal é o crescimento da importância dada ao termo que, como vimos, há autores que consideram este capital como um dos mais importantes recursos na conformação das dinâmicas dos distintos territórios.

Desta forma, dado que tanto a temática das emancipações, quanto a do capital social, possuem intrínsecas implicações com o desenvolvimento de indivíduos, grupos e regiões

inteiras, nos parece de destaca relevância aprofundarmos os conhecimentos sobre tais processos e conceitos.

Foi o que nos levou ao presente estudo. Tínhamos como pano de fundo investigar se a criação de novos municípios pode, ou não, interferir nos níveis de capital social daquelas localidades que diretamente participam deste processo. No entanto, dadas as implicações metodológicas que isto representaria, conforme já mencionamos, optamos por fazer um estudo a partir da investigação direta em “localidades” que estivessem ou estiveram recentemente envolvidas com a temática das emancipações. Isto, a partir da percepção daquelas pessoas mais estreitamente ligadas ao desenrolar dos trabalhos em torno dela. Desta forma tínhamos como escopo analisar a partir da percepção das lideranças de duas localidades com situações político-administrativas distintas, (uma já emancipada e outra ainda não) se o respectivo envolvimento na questão emancipacionista poderia interferir, ou não, nos níveis de capital social de cada uma delas. Além disso, o estudo comparativo poderia nos proporcionar uma visão mais abrangente e ao mesmo tempo aprofundada desta possível relação.

Conforme os dados e evidências que buscamos demonstrar ao longo do texto, somos levados a concluir que todas as variáveis e os tipos de capital social aqui trabalhados tenderam a ser afetados de forma positiva nas duas “localidades”. Isto não somente entre as lideranças, mas também, em determinado período de tempo, em toda a população. Porém o referido impacto positivo teve uma aparente preponderância em Herveiras. Esta diferença, conforme dissemos, pode ser justamente em função dos distintos rumos que os movimentos emancipacionistas tomaram. Dentre as variáveis afetadas, destacam-se o compromisso cívico em ambas, e a ampliação da capacitação dos habitantes, em Herveiras. Já com relação aos tipos de capital social destaca-se, também nas duas, o de ligação.

Os episódios que antecedem a emancipação foram relatados de forma muito semelhante das duas localidades. Desta forma, nessa fase do processo, as implicações sobre o capital social tenderam a ser também semelhantes. Partindo das lideranças, para a população em geral, as perspectivas de desenvolvimento local e melhoria de vida privada, passaram a ser consideradas concretas com a perspectiva da mudança de status político-administrativo. De certa forma, boa parte da população passou a querer e a vislumbrar o desenvolvimento local. Isto tendeu a ampliar o debate em torno das ações que se fazem necessárias a este desenvolvimento, bem como tendeu a gerar o interesse por tais questões nos mais céticos e

indiferentes, representando um incremento no compromisso cívico de boa parte da população. O que por sua vez, tendeu a facilitar a cooperação e as ações coletivas que visavam à concretização da emancipação, além de representar maior afluxo de informações sobre os problemas e potencialidades locais.

Desta forma, as implicações no conjunto das variáveis aqui trabalhadas, tenderam a representar um reforço dos laços internos destas comunidades. Assim viu-se fortalecido o capital do tipo ligação, em função do clima de união e cooperação que se fez necessário aos trabalhos emancipacionistas.

Tais trabalhos também representaram certa ampliação e fortalecimento de grupos e redes do tipo ponte. Uma vez que contatos e visitas de e para localidades/municípios vizinhos com características semelhantes as aqui estudadas, passaram a ser realizados. O que tinha o intuito de buscar mais informações sobre os trâmites legais do processo emancipacionista, mas especialmente colher informações e trocar experiências sobre a repercussão da emancipação naquelas “localidades” já emancipadas.

Da mesma forma, os trabalhos demandaram viagens e contatos com grupos, pessoas e instituições que detêm posição de autoridade, representando o estabelecimento de contatos do tipo “conexão”. Estes, embora menos freqüentes, poderão ou podem estar sendo relevantes para outras questões relacionadas ao desenvolvimento das “localidades” estudadas.

Depois disso, começam a surgir algumas diferenças, uma vez que, como já destacamos, Alto Paredão teve seu processo emancipacionista interrompido por força de lei e, Herveiras, teve sua emancipação confirmada pouco antes do referido estancamento dos processos emancipacionistas. Dessa forma, também distintas implicações no capital social destas “localidades” puderam ser apreendidas a partir de nossa pesquisa.

No caso de Alto Paredão até o momento ocorreu somente a fase inicial do processo, que indica ter tido influência especialmente no compromisso cívico das lideranças e população em geral. Porém a impossibilidade de concluir o processo indica ter causado desmobilização em torno do projeto emancipacionista, reduzindo parte do referido engajamento cívico. No entanto, estes efeitos aparentemente não foram superados pelos referidos efeitos positivos, dado o “despertar” coletivo em torno da necessidade de

desenvolvimento local engendrado, segundo as lideranças entrevistadas, pelo movimento emancipacionista. Desta forma, como dissemos, o saldo no capital social nesta localidade indica ter sido positivo em função do seu envolvimento na questão emancipacionista.

Com relação à Herveiras, além das já comentadas implicações no capital social em função do movimento que antecedeu a emancipação, o desfecho favorável do processo e o perceptível desenvolvimento do município após a emancipação, indicam terem sido novos momentos de influência no seu estoque de capital social.

A confirmação da emancipação foi o momento culminante do processo. O que representou possivelmente o maior impacto na variável confiança e no capital social do tipo ligação, em virtude do recíproco reconhecimento entre aqueles que se empenharam para a concretização de um objetivo compartilhado. Depois disso, acirraram-se clivagens político-partidárias que, no entanto, segundo as falas de representantes dos dois principais destes grupos, não necessariamente implicaram em redução do capital social engendrado pelo processo emancipacionista. Segundo estes, isso estaria contribuindo para manutenção do desejo de continuar trabalhando pelo desenvolvimento do município e mantendo a fiscalização em torno dos atos daqueles que ocupam o governo local.

Certo desenvolvimento, por sua vez, teria sido indiscutivelmente proporcionado pela nova condição político-administrativa. E isto é o que vêm permitindo o estabelecimento de comparativos com a situação anterior e, assim, a manutenção da certeza de que a emancipação tenha sido uma escolha acertada. Especialmente entre as lideranças locais. Este desenvolvimento, além do referido fator psicológico, por si só já indica ter representado impacto na capacitação das pessoas daquele município, através da melhoria nos serviços de saúde, telefonia, trafegabilidade das estradas, especialmente aquelas mais próximas às casas dos agricultores. Também teria aumentado a participação direta da população nas decisões sobre os investimentos públicos, dado o menor tamanho do município, facilitando assim o contato entre a população com as lideranças, bem como o afluxo dos moradores em reuniões que tratam deste tipo de questões. Além disso, segundo um dos entrevistados, a melhoria dos serviços de educação estaria contribuindo para que haja maior respeito e convívio pacífico entre os moradores, facilitando a integração social geral e assim, facilitando também possíveis novas ações coletivas.

Apesar disto, Herveiras possivelmente enfrenta ainda dificuldades que podem estar atuando no sentido de também dificultar a manutenção do seu capital social. Neste ponto novamente as duas “localidades” se assemelham. As causas disso podem residir justamente em fatores que transcendem a capacidade de resolução do capital social destas localidades. O que pode também estar corroborando a preocupação de Durston, destacada anteriormente, quanto à fragilidade do capital social criado de forma rápida. No entanto, pode também se dar por outros elementos.

Uma das limitações do presente estudo, talvez encontre-se no fato de nossas conclusões não poderem ser objetivamente comprovadas e demonstradas, o que nos impede de afirmar categoricamente que tenham ocorrido, e em que medida, as referidas alterações no capital social destas “localidades”. Isto porque tais conclusões decorrem em boa medida da percepção e opinião de algumas das pessoas que vivenciaram os respectivos processos em questão. No entanto, como dissemos, cientes desta limitação, buscávamos nos aproximar ao máximo possível das realidades estudadas. Desta forma, dadas as limitações já destacadas, ouvir justamente aqueles que melhor conhecem o processo e possivelmente têm uma visão mais ampla da respectiva “localidade”, nos pareceu uma forma bastante plausível de atingir nosso objetivo.

Mas, a despeito desta e possivelmente outras limitações, acreditamos estar de alguma forma contribuindo para lançar novos olhares sobre uma temática que, apesar de suas mais relevantes implicações no que tange ao desenvolvimento, ainda provoca acaloradas discussões, demonstrando não estar devidamente compreendida. Nossa contribuição neste sentido parece residir justamente na incorporação da noção de capital social a tais discussões, permitindo o enriquecimento do debate em torno das emancipações. Especialmente quanto às vantagens ou desvantagens da descentralização político-administrativa no tocante ao capital social. Ou como diria Sen, o presente trabalho talvez represente uma ampliação do enfoque informacional em torno da questão. Para assim poderem ser emitidos juízos avaliatórios mais precisos, evitando que sejam negligenciados aspectos decisivamente importantes.

Além disso, como dissemos, este estudo também pode estar a contribuir com a discussão teórica quanto às possibilidades e os fatores que venham a interferir nos estoques de capital social de uma localidade, município ou região. Obviamente que neste caso falamos

numa contribuição de caráter exploratório. Neste sentido seguem algumas considerações decorrentes da análise dos casos empíricos aqui estudados. Considerações estas que, apesar de possuírem, por um lado um caráter exploratório e lançarem novas questões, por outro, fazem-se essenciais para a melhor compreensão de nossas conclusões.

Como vimos, os processos emancipacionistas aqui analisados parecem guardar relação com vários dos diferentes marcos conceituais destacados, sendo que alguns elementos destes parecem ser corroborados outros não. Lembremos que falamos diversas vezes na racionalidade individual dos habitantes destas localidades na decisão de migrar ou de apoiar a emancipação. Falamos das possíveis influências que a base material pode ter na configuração qualitativa do capital social. Falamos de civismo e de subproduto. Falamos também de valores e normas que poderiam estar agindo no sentido de reduzir a tendência de corrupção nos menores municípios. Enfim, isto nos leva, do ponto de vista teórico, a uma aproximação com o que diz Durston (2003) de que a formação do capital social se dá sob forma de retroalimentação e interdependência, sofrendo influências das três esferas dos sistemas sociais anteriormente descritas, (abstrata, relacional e material) onde a causalidade não seria unidirecional e o sistema não tenderia ao equilíbrio. Para ele “en este modelo, el capital social es visto como uno de los activos intangibles que movilizan múltiples agentes individuales y colectivos en sus estrategias y emprendimientos” (DURSTON, 2003, p. 150). Ele diz ainda que esta visão torna possível combinar elementos de outros marcos conceituais. Tanto daqueles que enfatizam a racionalidade individual, daqueles que enfatizam a preponderância dos aspectos culturais e, ainda, daqueles que dão primazia à relação de classes como determinante de superestruturas ideológicas e distribuição de bens.

No nosso estudo de caso, uma das formas de ocorrer a referida relação de retroalimentação parece ter sido justamente **durante** o próprio processo de desenvolvimento (de remoção das privações de liberdade), na medida em que este passou pela necessidade de ações coletivas que implicaram cooperação e confiança mútua. Isto, pode ter tido como resultado adicional a ampliação dos estoques de capital social, nas localidades aqui estudadas. Ou seja, de forma semelhante ao que a literatura indica ter ocorrido em Porto Alegre, quanto ao processo do Orçamento Participativo, nossa pesquisa, neste aspecto, parece corroborar a hipótese de Putnam, segundo a qual o capital social pode ser incrementado na forma de

subproduto de outras interações sociais. Ambos os casos, visavam à solução de problemas basicamente materiais.

Um outro elemento desta questão diz respeito à própria obtenção dos bens instrumentais, pois, como dissemos, a melhoria em questões como a acessibilidade física à determinada localidade, a qualidade e quantidade de veículos de comunicação e informação, a qualidade dos serviços públicos, (seja na educação, saúde, saneamento, etc.) certamente podem facilitar o fluxo de informações, conhecimento e os contatos internos e externos de e entre seus habitantes. Além disso, podem favorecer o desempenho dos negócios locais, ampliar as possibilidades de inserção individual no mundo do trabalho, entre outros. Porém, isto não significa que a remoção das privações de liberdade através da obtenção dos referidos bens instrumentais transforme-se automaticamente em capital social. Significa, no entanto, que esta remoção pode **facilitar e potencializar** a ampliação do capital social, na medida em que tais bens instrumentais tornem as pessoas mais capacitadas. Conforme diz também Kliksberg (2000, p. 27) “efectivamente, el desarrollo social fortalece el capital humano, potencia el capital social e genera estabilidad política, bases esenciales para un crecimiento sano y sostenido”. Este facilitar e potencializar, a nosso ver, se dá também em função da possibilidade dos habitantes poderem verificar e estabelecer comparativos com a situação anterior e, assim, poder constatar que está ocorrendo o esperado desenvolvimento.

Como se vê, a própria ação coletiva (esfera relacional) que fora empreendida para a busca do desenvolvimento, conforme dito, tende a ampliar o capital social. Assim, se forem alcançados os objetivos que motivaram a ação coletiva, significa que ocorreu certo desenvolvimento (esfera material). O que consiste na confirmação das expectativas (esfera abstrata) que motivaram a ação coletiva e a cooperação. E isto tende a dar um retorno ampliado ao capital social anteriormente existente, que pode ser usado mais uma vez para novas atividades que visam o desenvolvimento.

Desta forma, a acumulação de capital social indica estar estreitamente atrelada à efetivação do desenvolvimento. Isto nos leva a imaginar que na medida em que não ocorra a confirmação das expectativas geradas, possa haver desmobilização e a ação coletiva tende a ser menos valorizada. Podendo ser ponderadas e muitas vezes implementadas, ações individualistas, e neste caso visando possivelmente à solução de problemas particulares. Como visto, nas “localidades” estudadas, a solução mais comum costuma ser a emigração. E,

junto com ela, destroem-se laços, redes e reduz o número de pessoas que poderiam dedicar-se ao desenvolvimento local, etc. Situação que parece fazer parte da realidade das duas “localidades”, mas especialmente de Alto Paredão, em função das aparentes maiores restrições ao desenvolvimento de seus habitantes.

Isto aponta na direção de corroborar a afirmação de Durston quanto a não unidirecionalidade causal na formação de capital social. Especialmente se levarmos em consideração a relação entre este capital e o processo de desenvolvimento apontado por Putnam (2000), segundo o qual o capital social, inerente a sistemas horizontais de participação cívica, favorece o desempenho do governo e da economia, e não o oposto. Ou seja, o capital social precisaria existir antes do desenvolvimento. Para Putnam (2000, p. 181), “a progressiva acumulação de capital social é uma das principais responsáveis pelos círculos virtuosos da Itália cívica”. Em nossa opinião falta nesta afirmação a questão da obtenção progressiva do efetivo desenvolvimento para que houvesse tal progressiva acumulação de capital social. Os círculos virtuosos parecem ser sustentados pelo desenvolvimento.

Não estamos dizendo que esta relação, desenvolvimento e capital social se dê de forma inversa à dita por Putnam. Mas, o presente estudo nos leva a inferir que o capital social, em territórios como os aqui analisados, é criado e ampliado ou reduzido, **junto** com o processo de desenvolvimento, influenciando-o e sendo por ele influenciado. Mantendo relações não somente com valores e normas, mas também com questões materiais que atuam a despeito destas normas e valores, interferindo na esfera das relações cotidianas, na qual, segundo Durston (2003) se dá a formação do capital social. Mas, vale ressaltar que o referido desenvolvimento parece ter que ser necessariamente **equitativo**. Pois se não for equitativo, tende a haver a fragmentação social, e as relações podem assumir um caráter vertical ou dual, para usarmos o termo de Ramos & Mariño. Porém, se não houver nem crescimento nem desenvolvimento, e também não se apresentarem expectativas neste sentido num horizonte não muito distante, tende a haver emigrações.

Assim, se para Putnam (2000) o passado é fundamental na configuração do capital social dos diferentes territórios, o que foi dito nos leva a crer que também o presente e o futuro o são. Isto, em função do conjunto de restrições ou facilidades que os diferentes

territórios oferecem ao desenvolvimento dos seus habitantes. E, neste caso, talvez as normas e valores culturais não sejam tão determinantes como este autor busca dizer. Especialmente se considerarmos um território onde, hipoteticamente falando, as normas e valores sejam homogêneos. Ou seja: considerando-se a cultura como constante num determinado território, o capital social como um todo, mas principalmente o compromisso cívico dos seus habitantes, parece tender a variar conforme variam as restrições ou facilidades ao seu desenvolvimento.

Desta forma, territórios que apresentem ainda muitas restrições, como é o caso de Herveiras e Alto Paredão, se não obtêm o esperado desenvolvimento após a emancipação, muito provavelmente não é em função de uma suposta desvantagem advinda da nova situação político-administrativa. E talvez possa também não ser decorrente da falta de civismo de seu povo, ou de vontade política das lideranças locais. Mas, possivelmente de questões que transcendem o poder de interferência eficaz de uma prefeitura de um pequeno município e que também transcendem o poder de ação do seu capital social. Questões que, (não cabe aqui analisá-las) além de não serem eficazmente afetadas pelo capital social local, tendem a afetá-lo. Ou seja, talvez a realidade do capital social nos diferentes territórios, não se trate somente de uma questão endógena. Aspectos que não fazem parte das normas, valores e condutas “locais” tendem a ser afetados por processos que também ajudam a entender as lógicas do desenvolvimento econômico.

Isto nos leva a crer que territórios periféricos, como Herveiras e também Alto Paredão, encontram-se em constante desvantagem se comparados a outros ocupados há mais tempo, ou localizados mais próximos de centros que já alcançaram certo crescimento e desenvolvimento. Pois, são estes que tendem a possuir redes físicas mais densas e qualificadas, atrair e concentrar as atividades econômicas, culturais, educacionais, a população mais instruída, produzir inovações tecnológicas, etc. O que por sua vez mantém tais vantagens relativas frente aos referidos territórios periféricos. Em se encontrando em desvantagem sofrem constantemente, além de maiores dificuldades de alavancar o desenvolvimento, também uma tendência de redução do seu capital social, uma vez que são potenciais produtores de emigrantes. Assim, territórios que aparentemente mais necessitam de pessoas instrumentais ao seu desenvolvimento, são justamente os que tendem a tê-las em menor proporção.

Então, se Herveiras ainda enfrenta dificuldades, mesmo após a emancipação e, considerando correta nossa interpretação quanto ao capital social daquele município, mesmo tendo sido ampliado o seu estoque, nos faz pensar que há problemas que não são resolvidos com a simples mudança de status político-administrativo, e que nem mesmo um bom estoque de capital social “comunitário” parece conseguir dar conta. Mas isto, reiteremos, não é motivo para chegarmos à conclusão de que a emancipação tenha sido prejudicial àquela comunidade ou que o seria se Alto Paredão também a obtivesse. E nem para imaginarmos que o capital social não é relevante para a obtenção do desenvolvimento, pelo contrário. Pois nos parece que a cooperação e a ação coletiva, em fim, o capital social torna-se tanto mais importante quanto menores e mais frágeis forem os atores/municípios. E isto chama atenção justamente para a necessidade da articulação regional, articulação com seus semelhantes. O que, a nosso ver, aumenta a importância dos laços em vez de reduzi-la.

Enfim, trata-se de uma temática que possui uma série de questões e aspectos merecedores de atenção. Neste sentido o enfoque aqui abordado trata de uma relação ainda pouco explorada. Assim, com o presente trabalho esperamos ter dado, ainda que modesta, alguma parcela de contribuição na compreensão da mesma.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, Ricardo. Desenvolvimento Rural Territorial e Capital Social. In: SABOURIN, Eric e Teixeira (orgs). *Planejamento do Desenvolvimento dos Territórios Rurais – Conceitos, controvérsias e experiências* – UFPB/CIRAD/EMBRAPA pp. 113-128 – Brasília, 2002.
- ABRAMOVAY, Ricardo. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. In: *Economia Aplicada*, v.4, N. 2, 2000.
- ABRUCIO, Luiz Fernando. *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 2002.
- ABU-EL-HAJ, Jawdat. O debate em torno do capital social: uma revisão crítica. In: *BIB*, Rio de Janeiro, n° 47, 1° semestre de 1999a, p. 65-79.
- ABU-EL-HAJ, Jawdat. *A Mobilização do Capital Social no Brasil: O caso da reforma sanitária no Ceará*. São Paulo: 1999b.
- AFFONSO, Rui. Os Municípios e os Desafios da Federação no Brasil. In: *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, 10(3) 1996.
- AGENDA 21 REGIONAL. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de; CARNEIRO, Leandro Piquet. Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil. In: *Opinião Pública*, Campinas, vol. IX, n 1, 124-147, 2003.
- ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, Emir (org.). *Pós-neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- ARAÚJO, Maria Celina D'. *Capital Social*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.
- BANCO MUNDIAL. *Questionário Integrado para Medir Capital Social (QI-MCS)*. Banco Mundial, Grupo Temático sobre capital social, 23 de junho de 2003. Disponível em: <www.worldbank.org>. Acesso em: 03 de outubro de 2005.
- BANDEIRA, Pedro Silveira. Algumas hipóteses sobre as causas das diferenças regionais quanto ao capital social no Rio Grande do Sul. In: CORREA, Silvio S. S. (org.). *Capital Social e desenvolvimento regional*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003.
- BANFIELD, Edward C. *The moral basis of a backward society*. Chicago Free Press, 1958.

BAQUERO Marcello. Alcances e limites do capital social na construção democrática. In: ____ (org.) *Reinventando a sociedade na América Latina: cultura política, exclusão e capital social*. Porto Alegre / Brasília: Ed. Universidade / Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, 2001a, p.19-49.

BAQUERO Marcello. Capital social na América Latina. In: ____ (org.) *Reinventando a sociedade na América Latina: cultura política, exclusão e capital social*. Porto Alegre / Brasília: Ed. Universidade / Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, 2001b, p.50-70.

BECKER, H. Métodos de Pesquisa em Ciências Sociais. Ed. Hucitec. São Paulo, 1993.

BOISIER, Sérgio. *El desarrollo territorial a partir de la construcción del capital sinérgico*. Rev. Redes, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 1999, vol.4 n°1.

BOURDIEU, Pierre. O capital social – notas provisórias. In: NOGUEIRA, Maria Alice & CATANI, Afrânio. *Escritos de Educação*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

BRASIL, Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas Emendas n. 1, a 23 1999. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1999.

BREMAEKER, François E. J. Alterações Territoriais Ocorridas em 2005. Rio de Janeiro, dezembro de 2005. Disponível em: <<http://www.ibam.org.br>>. Acesso em: 11 de julho de 2006.

BREMAEKER, François E. J. Evolução do Quadro Municipal Brasileiro no Período entre 1980 e 2001. Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: <<http://www.ibam.org.br>>. Acesso em: 11 de julho de 2006.

BREMAEKER, François E. J. Os Novos Municípios: Surgimento, problemas e soluções. In: *Revista de Administração Municipal* v. 40, n 206, p. 1-100, jan/mar. Rio de Janeiro. 1993.

CENSO demográfico 2000: Banco de dados agregados do IBGE. Disponível em: <www.sidra.ibge.gov.br>. Acesso em: 03 jul. 2006.

CORREA, Silvio, S. S. Migração e a (re)construção do capital social. In: _____. *Capital Social e desenvolvimento regional*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003.

COSTA, R. H. *O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à Multiterritorialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

DURSTON, John. Superación de la pobreza, capital social y clientelismos locales. In: *Aprender de la experiencia: el capital social en la superación de la pobreza*. ARRIAGADA, Irmã (org.). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile, 2005.

DURSTON, John. Capital social: parte del problema, parte de la solución, su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América. In: ATRIA, Raul (et. al) *Capital*

social y reducción de la pobreza en la América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma. Santiago de Chile, CEPAL, 2003.

DURSTON, John. *El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural: Díadas, equipos, puentes y escaleras.* Santiago de Chile, CEPAL, 2002.

EVANS, Peter. *O Estado como problema e solução.* Lua Nova, n° 28/29, 1993, p. 107-156.

FUKUYAMA, Francis. *Confiança: as virtudes sociais e a criação da prosperidade.* Tradução de Alberto Lopes. Rio de Janeiro: Rocco, 1996.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. *Data de Criação dos Municípios.* Disponível em: http://www.fee.rs.gov.br/feedados/consulta/data_criacao.asp. Acesso em: 03 de outubro de 2004.

GOMES, Gustavo Maia & MAC DOWELL, Maria Cristina. *Federalismo Fiscal e Criação de Municípios: O que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social.* Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Texto Para discussão n° 76. Brasília, fevereiro de 2000a.

GOMES, Gustavo Maia & MAC DOWELL, Maria Cristina. *Os Elos Frágeis da Descentralização: Observações Sobre as Fianças dos Municípios Brasileiros, 1995.* Belo Horizonte, 2000b. Disponível em: www.eg.fjp.mg.gov.br/gestaourbana/arquivos/modulo03//mod3arq10.html

GONZÁLES, Rodrigo. *Capital social, ação coletiva e orçamento participativo.* In: BAQUERO, Marcello (org.) *Reinventando a sociedade na América Latina: cultura política, exclusão e capital social.* Porto Alegre / Brasília: Ed. Universidade / Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, 2001, p. 150-172.

HADDAD, P. R. *Regionalismo e desequilíbrios regionais.* In FEE – Indicadores Econômicos, V. 21. Porto Alegre, 1993.

HERMET, Guy. *Cultura e desenvolvimento.* Tradução de Vera Lúcia Mello Joscelyne. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

HIGGINS, Silvio Salej. *Fundamentos Teóricos do Capital Social.* Chapecó: Argos, 2005.

IBAM. *Evolução do Município Brasileiro.* Disponível em: <http://www.ibam.org.br>. Acesso em: 11 nov. 2005.

IBGE <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php> Acesso em: 03 jul. 2006.

IBGE. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros. Gestão Pública 2001.* Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em: 03 jul. 2006.

IBGE *Estimativa das Populações Residentes – 01/07/2006.* Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em: 10 jan. 2007.

ÍNDICE SOCIAL MUNICIPAL AMPLIADO PARA OS MUNICÍPIOS DO RS (ISMA), 1991-1998. Disponível em: <<http://www.fee.tche.br>>. Acesso em: 22 set. 2004.

JORNAL TRIBUNA POPULAR. Sinimbu, 27 de outubro de 1995.

JORNAL ZERO HORA. Porto Alegre, 16 de dezembro de 2005, p. 4-5.

JORNAL ZERO HORA. Porto Alegre, 24 de abril de 2006.

KLERING, Luis Roque. *As “saúvas jardineiras” que melhoram a qualidade de vida do Brasil*. 2004. Disponível em: <<http://www.wcams.com.br>>. Acesso em: 14 jul. 2005.

KLERING, Luis Roque. *Emancipações no estado do Rio Grande do Sul*. Entrevista concedida à Lílian Piraine Laranja em 26/04/2002. Disponível em <http://adm.ufrgs.br/pesquisas/entrevista.htm>. Acesso em 22 set. 2004.

KLERING, Luis Roque. *Análise do desempenho dos municípios do RS em 1998*. Análise, Porto Alegre, v.10, n.2 p.89-136, 1999.

KLERING, Luis Roque. *Análise do desempenho dos municípios do RS em 1996*. Análise, Porto Alegre, v.8, n.2 p.143-193, 1997.

KLERING, Luis Roque. Emancipações Políticas do RS na Década de 80: razões, histórico e diretrizes. In: Mincarone, Marcelo. *Emancipação: Liberdade para Prosperar*. Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1991.

KLIKSBERG, Bernardo. El rol del capital social y de la cultura en el proceso de desarrollo, In: KLIKSBERG, Bernardo; TOMASSINI, Luciano (compiladores). *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*. Banco Interamericano de Desarrollo, 2000.

KLIKSBERG, Bernardo. *Repensando o Estado para o desenvolvimento social: superando dogmas e convencionalismos*. São Paulo: Cortez, 1998.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo Enxada e Voto: O Município e o Regime Representativo no Brasil*. 4. ed. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1978.

LIN, Nan. *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*. Cambridge University Press. 2001.

LORENZETTI, Maria Silvia Barros. *Criação, Incorporação, Fusão e Desmembramento de Municípios*. Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, Brasília, 2003. Disponível em: <www.camara.gov.br/publicacoes/estnottec/tema14/pdf/305317.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2001.

MELLO, Diogo Lordello de. O Governo Municipal Brasileiro: Uma visão comparativa com outros países. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 27 (4): 36-53, out./dez. 1993.

MELO, Marcus André. Crise Federativa, Guerra Fiscal e “Hobesianismo Municipal” efeitos perversos da descentralização? In: *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, 10(3) 1996.

MELO, Marcus André B. C. de, Municipalismo, Nation-Building e a Modernização do Estado Brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais*, nº 23, ano 8, outubro de 1993.

MESQUITA, Zilá. *Antenas, Redes e Raízes da Territorialidade*. Tese de doutoramento apresentada ao Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 1992.

MONASTERIO, Leandro Monteiro. Medindo o capital social: uma análise das regiões do Rio Grande do Sul. In: CORREA, Silvio S. S. (org.). *Capital Social e desenvolvimento regional*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003.

MONASTERIO, L. M. Capital Social e Crescimento Econômico no Rio Grande do Sul. In: Dinizar Fermiano Becker; Pedro Silveira Bandeira. (org.). *Respostas regionais aos desafios da globalização*. 1 ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2002, v. 2, p. 193-219.

MONTOURO, André Franco. Descentralização e Participação: Importância do Município na Democracia. In: *O município no século XXI: cenários e perspectivas*. ed. Especial, Cepam, São Paulo, 1999.

OFFE, Claus y FUCHS, Susanne. ¿Se halla en declive el capital social? El caso alemán. In: PUTNAM, Robert (editor). *El Declive del Capital Social*. Barcelona, 2003.

PAIVA, Carlos Águedo. Capital Social, Comunidade, Democracia e o Planejamento do Desenvolvimento no RS: Uma Avaliação de suas Possibilidades à Luz de sua História. In: WITTMANN, Milton Luiz; RAMOS, Marília P. *Desenvolvimento Regional: capital social, redes e planejamento*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2004.

PINHEIRO, Ivan Antônio. *Emancipação e Inovação na Gestão Municipal: trajetórias recentes no Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, 2002. Disponível em: <<http://nutep.ea.ufgrs/pesquisas>>. Acesso em: 31 ago. 2006.

PIRES, Maria Coeli Simões. Autonomia municipal no Estado brasileiro. In: *Revista de Informação Legislativa*. Brasília a. 36 n. 142 abr./jun. 1999. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/web/cegraf/ri1/Pdf/pdf_142/r142-14.PDF>

PUTNAM, Robert D. *Solo en la bolera: colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana*. Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2002.

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia: a experiência da tália moderna*. 2ª Ed. Rio de Janeiro, FGV, 2000.

RAMOS, M.; Areosa, S. Speroni. S.; Camargo, I e Nara, E. O COREDE do Vale do Rio Pardo: Perfil e Caracterização Socio-econômica e ambiental de suas regiões. Edunisc, 2007, no prelo.

RAMOS, Marília P. & MARINO, Juan, M. F. Condicionantes Históricas do

Desenvolvimento Capitalista Global em Nível Regional. In: WITTMANN, Milton Luiz & RAMOS Marília P. *Desenvolvimento Regional: capital social, redes e planejamento*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2004.

RATNER, Henrique. Prioridade: construir capital social. Disponível em: <www.espacoacademico.com.br/021/rattner.htm>. Acesso em: agosto de 2006.

REVISTA VEJA, 28 de abril de 2004.

RIEDL, Mário; VOGT, Olgário. Associativismo e Desenvolvimento: considerações sobre a existência de capital social. . In: CORREA, Silvio M. S. (org.) *Capital Social e desenvolvimento regional*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003.

RIO GRANDE DO SUL. Comissão de Assuntos Municipais. PEC 13/2003. Resgatando o Pacto Federativo. Porto Alegre, 2004. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/>> Acesso em: 02/02/2007.

RIO GRANDE DO SUL. *As emancipações como fator de desenvolvimento*. Comissão de Assuntos Municipais ano 2001. Porto Alegre, Assembléia Legislativa, 2001a.

RIO GRANDE DO SUL. Procuradoria Geral do Estado. Informação n° 009/01-GAB, de 07 de maio de 2001. Porto Alegre, 2001b.

RIO GRANDE DO SUL. Lei n° 9.089, de 19 de junho de 1990. Dispõe sobre os requisitos para a criação de municípios de que trata a Lei Complementar n° 9.070, de 2 de maio de 1990. Porto Alegre, 1990a. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/>> Acesso em: 02/05/2005.

RIO GRANDE DO SUL. Lei n° 9.070, de 02 de maio de 1990. Dispõe sobre a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios e da outras providências. Porto Alegre: 1990b. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/>> Acesso em: 02/05/2005.

RIO GRANDE DO SUL. Lei n° 10.790, de maio de 1996. Introduce modificação na Lei Complementar n° 9.070, de 02/05/1990, e alterações. Porto Alegre, 1996. Disponível em: <www.al.rs.gov.br> Acesso em: 03/10/2006.

RIO GRANDE DO SUL. Constituição Estadual (1989). Disponível em: <www.al.rs.gov.br> Acesso em: 03/10/2006.

SCHMIDT, João Pedro. *Capital social e participação política em Santa Cruz do Sul*. In: CORREA, Silvio S. S. (org.). *Capital Social e desenvolvimento regional*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003a.

SCHMIDT, João Pedro. Capital social e políticas públicas. In: LEAL, R. G.; ARAUJO, L. E. B. *Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos*. Tomo 2 Santa Cruz do Sul. EDUNISC, 2003b.

SEN Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Motta; São Paulo: Companhia das Letras. 2000.

SHIKIDA, Cláudio Djissey. Análise Crítica do Crescimento do Estado Através da Criação de Novos Municípios. Projeto Nemesis – IPEA/RJ, 06 de dezembro de 1999. Disponível em: <<http://www.nemesis.org.br/docs/shikida1.pdf>>.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A Democracia na América*. 4ª ed. São Paulo: Itatiaia, 1987.

TOMIO, Fabrício R. L. Federalismo, Municípios e Decisões Legislativas: A criação de municípios no Rio Grande do Sul. In: *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, 24 p. 123-148, jun. 2005.

TOMIO, Fabrício R. L. Instituições, Processo Decisório e Relações entre Executivo e Legislativo Estadual: a Criação de Municípios no R. Grande do Sul após a Constituição de 1988. Niterói, 2002a.

TOMIO, Fabrício R. L. A Criação de Municípios Após a Constituição de 1988. In: *RBCS*, vol. 17 n° 48. São Paulo, fev. 2002b. Disponível em: <www.scielo.br>. Acesso em: 03 de novembro de 2005.

TRIVINOS, A. *Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: A pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo, Atlas, 1987.

UPHOFF, Norman. El capital social y su capacidad de reducción de la pobreza. In: ATRIA, Raul (et. al) *Capital social y reducción de la pobreza en la América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Santiago de Chile, CEPAL, 2003.

VALLADAO, Alfredo G. A. Capital social y poder. In: KLIKSBERG, Bernardo; TOMASSINI, Luciano (compiladores). *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*. Banco Interamericano de Desarrollo, 2000.

WOOLCOCK, Michael; NARAYAN, Deepa. Capital social: Implicaciones para la teoría, la investigación y las políticas sobre desarrollo. In: *World Bank Res. obs.* 2000, 15: 225-249. Disponible em: <www.preval.org/documentos/00418.pdf>. Acesso em: 10 de novembro de 2006.

ANEXO A - Lista das atuais áreas localizadas no Rio Grande do Sul interessadas em emancipar-se ou anexar-se a outro município.

ÁREAS EMANCIPANDAS				
Nº	Distrito/Vila	Município de origem	Processo nº	Entrada
1	Águas Claras	Viamão	4172.0100/01.9	9/7/2001
2	Arco Íris	Erval Seco	6376.0100/00.2	25/10/2000
3	Alto Paraíso	Paraíso do Sul	3555.0100/01.9	31/5/2001
4	Alto Paredão	Santa Cruz do Sul	3014.0100/01.8	4/5/2001
5	Arcoverde	Carlos Barbosa/Barão	7396.0100/00.3	20/12/2000
6	Arroio Teixeira/Curumim	Capão da Canoa	4753.0100/99.8	10/6/1999
7	Bal. Quintão	Palmares do Sul	2294.0100/99.8	22/5/2001
8	Barra Grande	Alpestre	3630.0100/01.0	5/6/2001
9	Barreirinho	Sarandi	2622.0100/01.6	17/4/2001
10	Barretos	Capão Boni.do	3111.0100/01.8	8/5/2001
11	Bela Vista	Segredo/Lagoão	2900.0100/01.1	8/5/2001
12	Boa Vista / São Martinho	Santa Cruz do Sul	3946.0100/01.2	21/6/2001
13	Boa Vista e Outras	São Lourenço do Sul	3848.0100/01.0	13/6/2001
14	Boi Preto	Chapada	3865.0100/01.5	19/6/2001
15	Bojuru	São José do Norte	3523.0100/01.8	30/5/2001
16	Buriti	Santo Ângelo	2154.0100/00.8	21/3/2000
17	Caemborá	Nova Palma	3975.0100/01.5	25/6/2001
18	Campo Vicente	Nova Hartz	3719.0100/01.9	8/6/2001
19	Capão do Valo	Candelária	3780.0100/01.7	12/6/2001
20	Capo-erê	Erechim	5428.0100/99.9	14/7/1999
21	Cassino	Rio Grande	3366.0100/01.7	22/5/2001
22	Castelinho	Frederico Westphalen	4035.0100/01.1	27/6/2001
23	Cazuza Ferreira	São Francisco de Paula	2786.0100/01.6	24/4/2001
24	Clemente Argolo/Sta.Luzia	Lagoa Vermelha	1408.0100/01.5	23/2/2001
25	Coimbra	São Miguel das Missões	4457.0100/01.3	20/7/2001
26	Coloninha e Sítio	Arroio do Tigre/Tunas	3102.01.22/01.9	8/5/2001
27	Consolata	Três de Maio	4049.0100/01.4	28/6/2001
28	Coronel Teixeira	Marcelino Ramos	4441.0100/01.1	19/7/2001
29	Cortado	Novo Cabrais	4169.0100/01.6	4/7/2001
30	Costa da Serra	Montenegro	3716.0100/01.0	8/6/2001
31	Costão	Estrela	4837.0100/01.2	14/8/2001
32	Costa do Ipiranga	Gravataí	2663.0100/02.4	30/4/2002
33	Costa do Rio	Candelária	4072.0100/01.0	29/6/2001
34	Coxilha Velha	Triunfo	4087.0100/01.6	29/6/2001
35	Dourado	Aratiba	2097.0100/99.4	2/3/1999
36	Encruzilhada Gaúcha	Alpestre	4114.0100/01.3	2/7/2001
37	Evangelista	Casca	3393.0100/01.4	22/5/2001
38	Fão	Marques de Souza	4473.0100/99.7	8/1/1999
39	Faria Lemos	Bento Gonçalves	2961.0100/01.5	8/8/2001
40	Faxinal de Dentro e Outras	Vale do Sol / Candelária	3791.0100/01.1	13/6/2001
41	Forqueta	Caxias do Sul	3408.0100/01.0	23/5/2001
42	Forqueta	Arroio do Meio / Travesseiro	3616.0100/01.2	3/6/2001
43	Ipuaçú	Caiçara	3305.0100/01.9	14/5/2001

(continua)

ANEXO A - (continuação)				
44	Itapuã	Viamão	2450.0100/99.0	11/3/1999
45	Itaúba	Estrela Velha	3693.0100/01.9	9/6/2001
46	Jardim Santa Rita	Guaíba	3846.0100/01.4	18/6/2001
47	Lajeado Grande	S. Francisco de Paula	0954.0100/01.7	6/2/2001
48	Laranjeiras	Vicente Dutra	3540.0100/01.3	31/5/2001
49	Lomba Grande	Novo Hamburgo	6314.0100/99.5	1/9/1999
50	Luiz Englert	Sertão	3997.0100/01.4	26/6/2001
51	Migliavacca e Evangelista	Casca	5906.0100/99.0	12/8/1999
52	Monte Alverne	Santa Cruz do Sul	3021.0100/01.1	4/5/2001
53	N. Senhora da Conceição	São Sebastião do Caí	4011.0100/01.7	26/6/2001
54	Nova Boêmia	Agudo	3645.0100/01.5	5/6/2001
55	Osvaldo Cruz	Frederico Westphalen	3087.0100/01.9	14/4/2001
56	Parque dos Anjos	Gravataí	5115.0100/01.5	29/8/2001
57	Parque Eldorado	Eldorado do Sul	3344.0100/01.8	21/5/2001
58	Passo do Carro	Monte Alegre dos Campos	4079.0100/01.0	29/6/2001
59	Picada do Rio	Agudo	3324.0100/01.4	18/5/2001
60	Pinhal Santo Antônio	Sinimbu	3812.0100/01.8	13/6/2001
61	Pinhal Alto	Nova Petrópolis	3888.0100/01.7	19/6/2001
62	Pinhalzinho	Liberato Salzano	5769.0100/99.7	5/8/1999
63	Pinheiro e Outras	Candelária / Rio Pardo	3790.0100/01.9	13/6/2001
64	Piquiri	Cachoeira do Sul	3948.0100/01.8	21/6/2001
65	Pontão do Butiá	Espumoso/Soledade	4266.0100/01.6	9/7/2001
66	Povo Novo	Rio Grande	3875.0100/01.7	11/6/2001
67	Quitéria	São Jerônimo	2677.0100/01.9	18/4/2001
68	Rincão Vermelho	Roque Gonzales	6331.0100/99.0	2/9/1999
69	Rio Pardinho	Santa Cruz do Sul	3945.0100/01.0	21/6/2001
70	Rio Toldo	Getúlio Vargas	5862.0100/99.2	12/8/1999
71	Saltinho	Rodeio Bonito/Planalto	3113.0100/01.3	8/5/2001
72	Sanchuri	Uruguaiana	3847.0100/98.0	29/5/1998
73	Santa Cristina	Parobé / Taquara	3557.0100/01.4	10/5/2001
74	Santa Gema	São Domingos do Sul	4935.0100/99.6	18/6/1999
75	Santa Luzia	Lagoa Vermelha	1745.0100/01.9	9/3/2001
76	Santa Tecla	Tupanciretã	3740.0100/01.0	11/6/2001
77	Santa Terezinha	Bom Princípio	4051.0100/01.4	24/6/2001
78	Santa Terezinha	Palmeiras das Missões	4201.0100/99.2	17/5/1999
79	Santo Amaro	General Câmara	3516.0100/01.4	30/5/2001
80	Santos Reis	Montenegro/Maratá	2299.0100/01.5	4/4/2001
81	São João Batista	Vitória das Missões/Entre-	3101.0100/01.6	8/5/2001
82	São João Bosco	Ciríaco	1994.0100/01.1	21/3/2001
83	São João da Reserva	São Lourenço do Sul	3940.0100/01.6	21/6/2001
84	São João do Guarita	Redentora	3665.0100/01.9	6/6/2001
85	São José do Centro *	Não-Me-Toque	5613.0100/98.1	18/8/1998
86	São Lourenço das Missões	S.Luiz Gonzaga	2060.0100/01.9	23/3/2001
87	São Luiz Rei	Cacique Doble	3690.0100/01.0	7/6/2001
88	São Miguel	Restinga Seca	3368.0100/01.2	22/5/2001
89	São Sebastião de Castro	Carlos Barbosa	1544.0100/01.0	2/3/2001
90	Silva Jardim	Cândido Godói	0579.0100/02.0	28/1/2002

(continua)

ANEXO A - (continuação)				
91	Silveira	São José dos Ausentes	7444.0100/01.5	19/12/2001
92	Souza Ramos	Getúlio Vargas	4064.0100/01.4	28/6/2001
93	Tamanduá	Segredo	2059.0100/01.1	23/3/2001
94	Trentin	Jaboticaba	4538.0100/99.1	31/5/1999
95	Três Vendas	Cachoeira do Sul	3695.0100/01.4	7/6/2001
96	Tronqueiras	Miraguaí	3420.0100/01.1	24/5/2001
97	Vale do Ipiranga	Gravataí	2493.0100/02.3	24/4/2002
98	Vale dos Vinhedos	Bento Gonçalves	2392.0100/01	5/4/2001
99	Vale Vêneto	São João do Polesine	6399.0100/99.3	8/9/1999
100	Vendinha	Triunfo/Montenegro	3529.0100/01.4	30/5/2001
101	Vila Assis	Fontoura Xavier	5784.0100/99.3	5/8/1999
102	Vila Botucaraí	Candelária	4066.0100/01.0	28/6/2001
103	Vila Cristina	Caxias do Sul	4075.0100/01.9	29/6/2001
104	Vila Deodoro	Venâncio Aires	3924.0100/01.3	20/6/2001
105	Vila Dona Oflia	Roque Gonzales	5059.0100/99.4	25/6/1999
106	Vila Maciel	Pelotas	4141.0100/01.0	3/7/2001
107	Vila Palanque	Venâncio Aires	3418.0100/01.1	24/5/2001
108	Vila Pinheiro Machado	São Paulo das Missões	6975.0100/99.8	6/10/1999
109	Vila Pratos	Novo Machado	3843.0100/01.6	18/6/2001
110	Vila Progresso	Três Palmeiras/Lib.Salzano	2835.0100/01.2	25/4/2001
111	Vila Santa Catarina	Salvador das Missões	4101.0100/01.3	2/7/2001
112	Vila São Carlos e Outras	Camaquã	3835.0100/01.0	15/6/2001
113	Vila São João	Torres	4086.0100/01.3	29/6/2001
114	Vila Segredo	Ipê	8040.0100/99.0	18/11/1999
115	Vila Sete de Setembro	Santa Rosa	1686.0100/99.7	27/8/1999
116	Vila Sírío	Santo Cristo	3754.0100/01.2	11/6/2001
117	Vila Teresa	Campina das Missões	7504.0100/01.6	21/12/2001
118	Vila União	Candelária	3092.0100/01.7	8/5/2001
119	Xarqueada	Putinga	4078.0100/02.5	4/7/2002
ÁREAS ANEXANDAS				
Nº	Distrito/Vila	Município de origem	Processo nº	Entrada
1	Barra do Chuí	Santa Vitória / Chuí	5429.0100/99.1	14/7/199
2	Colônia São João *	Cruz Alta/Fortaleza dos	3033.0100/99.0	31/3/199
3	Linha Nova	Cruzeiro do Sul/Mato Leitão	6928.0100/99.7	5/10/199
4	Linha Brasil e Outras	Candelária / Cerro Branco	4010.0100/01.4	26/6/200
5	Linha Abbot	Roca Sales/Santa Tereza	4077.0100/01.4	29/6/200
6	Fazenda S.José/Posses	Paverama/Teutônia	4083.0100/01.5	29/6/200
7	Áreas de Sapucaia do Sul	Sapucaia do Sul	3438.0100/97.0	15/5/199
8	Nossa Senhora de Fátima	Ibiraiaras/São Jorge	3806.0100/01.7	13/6/200
9	Rincão dos Pinto	São L. Gonzaga/São Miguel	2437.0100/01.5	9/4/2001
10	Zona dos Pachecos *	Barão Triunfo/Cerro Grande	2441.0100/01.0	9/4/2001
* Áreas com credenciais expedidas Presidente da Comissão : Deputado Abílio dos Santos Presidente da AGAEA: Ederaldo de Araújo Elaboração: Kátia Heemann, Ederaldo Araújo e Alda Olsem Em: 30.05.2003				

ANEXO B – O “resgate do pacto federativo”.



PEC 13/2003 - O Resgate do Pacto Federativo

O respeito aos legislativos estaduais e às peculiaridades regionais



PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 13/2003

Altera a redação do § 4º do Art. 18 da CF, dispondo sobre a organização de Municípios

AS MESAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

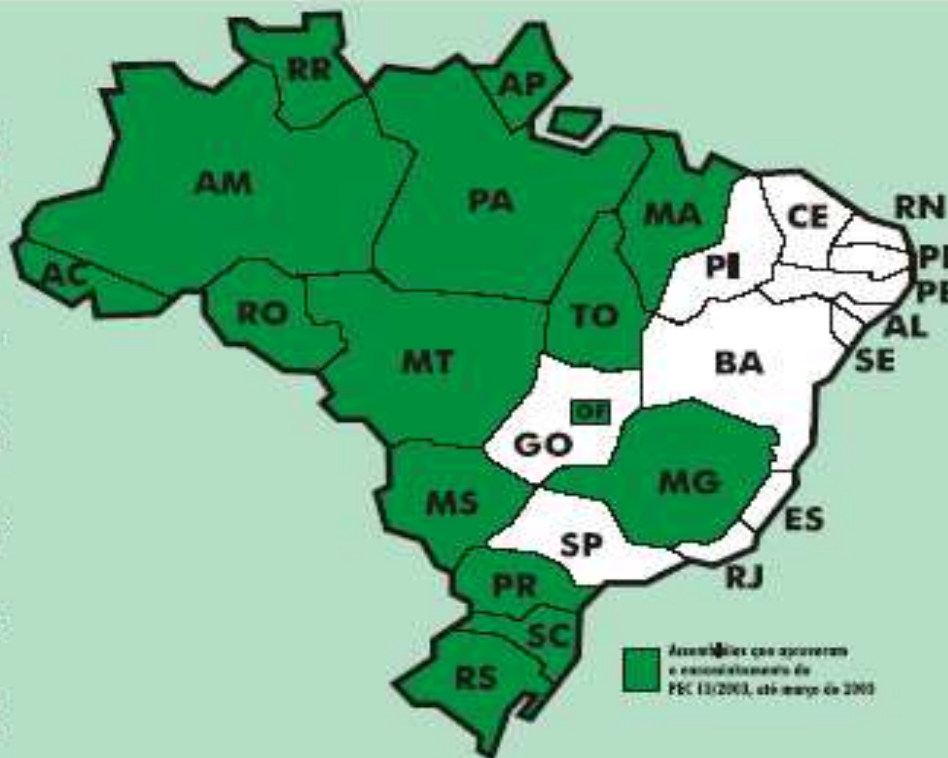
Art. 18.....

§ 4º - A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservará a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, faz-se-o por lei estadual até 12 meses antes da realização das eleições municipais e dependerá de consulta prévia, mediante plebiscito, à população da área diretamente interessada, após a divulgação dos estudos de viabilidade municipal a serem apresentados e publicados na forma da lei complementar estadual.

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, ressalvados os direitos dos municípios criados após 1996.

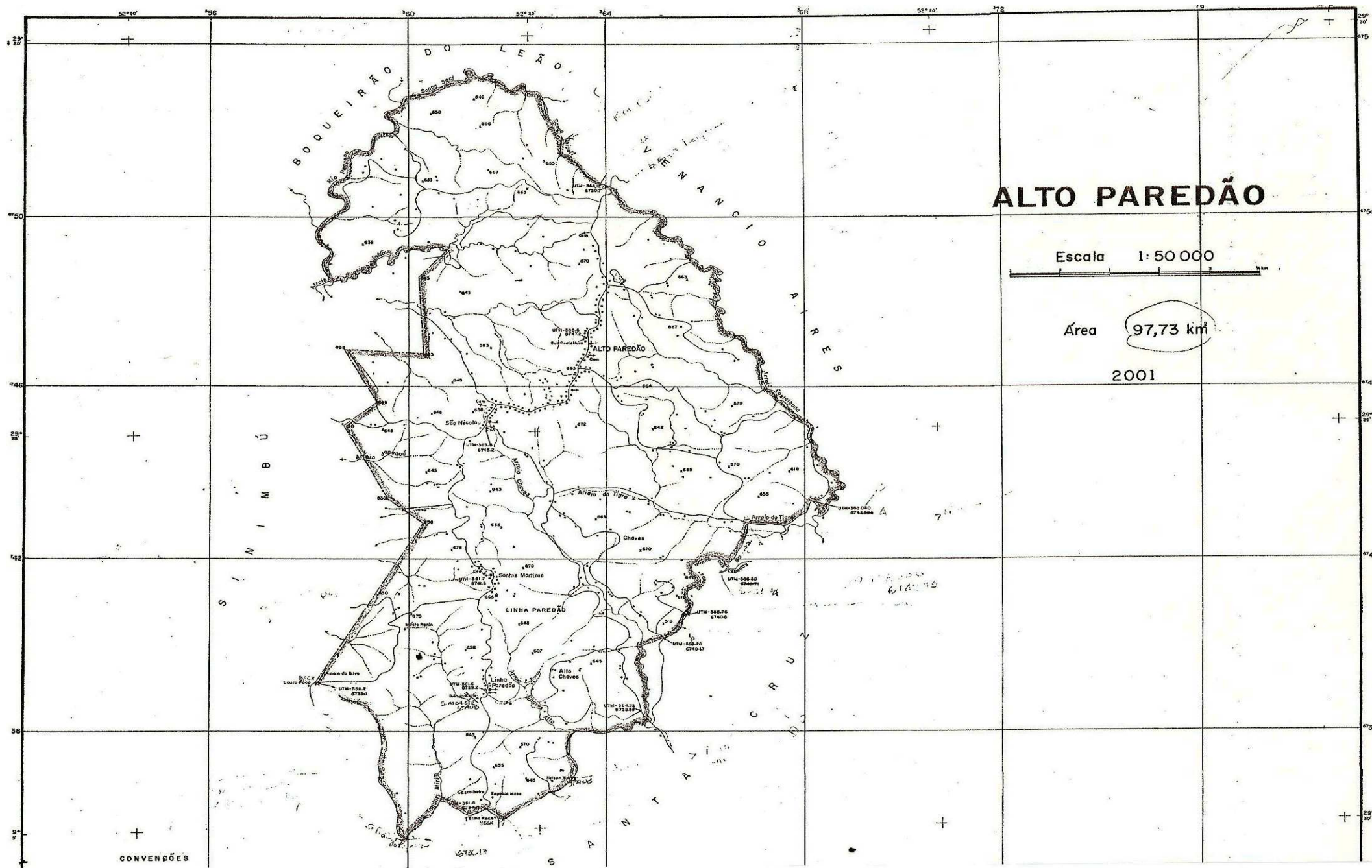
-Por que votar a favor da PEC 13/2003?

- Porque o princípio federativo é dosado pelas Constituição;
- Porque, pelo PRINCÍPIO DA SIMETRIA, é dada, à União, a competência de criação de Estados; aos Estados, é dada a competência para criar Municípios e, aos Municípios, é dada a atribuição de criar distritos e bairros;
- Porque a competência estadual para estabelecer os critérios das futuras emancipações é preciso constitucional, que decorre do pacto federativo;
- Porque devolve aos legislativos estaduais a competência para estabelecer os critérios para as futuras emancipações;
- Porque as emancipações, realizadas com critérios, propiciam uma melhor distribuição de renda, nos Estados, sem aumento de despesas para a União (o FPM é o mesmo);
- Porque, antes dos próximos quatro anos, não haverá emancipações, tendo em vista o que consta na PEC 13/03, em relação às eleições municipais;
- Porque a proposta “não abre a porteira” para as emancipações, pois deixa que os Estados estabeleçam os requisitos próprios para tal;
- Porque é impossível para a União estabelecer, num texto único, as medidas necessárias que contemplem as diferenças e as peculiaridades regionais, conforme prevê a EC 15/96 e como pode-se observar no mapa;



Nº	Estado	Municípios que aprovaram a PEC 13/2003
01	AM	1
02	AP	0
03	BA	1
04	CE	0
05	DF	0
06	ES	0
07	GO	0
08	MA	0
09	MG	1
10	MS	0
11	MT	0
12	PA	0
13	PB	0
14	PE	0
15	PI	0
16	RJ	0
17	RN	0
18	RR	0
19	RS	0
20	SC	0
21	SP	0
22	TO	0
23	AC	0
24	RO	0
25	TO	0
26	PI	0
27	PB	0
28	PE	0
29	SE	0
30	AL	0
31	BA	0
32	SE	0
33	GO	0
34	MG	0
35	ES	0
36	RJ	0
37	PR	0
38	SC	0
39	RS	0
40	SP	0
41	TO	0
42	AC	0
43	RO	0
44	TO	0
45	PI	0
46	PB	0
47	PE	0
48	PI	0
49	PB	0
50	PE	0
51	SE	0
52	AL	0
53	BA	0
54	SE	0
55	GO	0
56	MG	0
57	ES	0
58	RJ	0
59	PR	0
60	SC	0
61	RS	0
62	SP	0
63	TO	0
64	AC	0
65	RO	0
66	TO	0
67	PI	0
68	PB	0
69	PE	0
70	PI	0
71	PB	0
72	PE	0
73	SE	0
74	AL	0
75	BA	0
76	SE	0
77	GO	0
78	MG	0
79	ES	0
80	RJ	0
81	PR	0
82	SC	0
83	RS	0
84	SP	0
85	TO	0
86	AC	0
87	RO	0
88	TO	0
89	PI	0
90	PB	0
91	PE	0
92	PI	0
93	PB	0
94	PE	0
95	SE	0
96	AL	0
97	BA	0
98	SE	0
99	GO	0
100	MG	0
101	ES	0
102	RJ	0
103	PR	0
104	SC	0
105	RS	0
106	SP	0
107	TO	0
108	AC	0
109	RO	0
110	TO	0
111	PI	0
112	PB	0
113	PE	0
114	PI	0
115	PB	0
116	PE	0
117	SE	0
118	AL	0
119	BA	0
120	SE	0
121	GO	0
122	MG	0
123	ES	0
124	RJ	0
125	PR	0
126	SC	0
127	RS	0
128	SP	0
129	TO	0
130	AC	0
131	RO	0
132	TO	0
133	PI	0
134	PB	0
135	PE	0
136	PI	0
137	PB	0
138	PE	0
139	SE	0
140	AL	0
141	BA	0
142	SE	0
143	GO	0
144	MG	0
145	ES	0
146	RJ	0
147	PR	0
148	SC	0
149	RS	0
150	SP	0
151	TO	0
152	AC	0
153	RO	0
154	TO	0
155	PI	0
156	PB	0
157	PE	0
158	PI	0
159	PB	0
160	PE	0
161	SE	0
162	AL	0
163	BA	0
164	SE	0
165	GO	0
166	MG	0
167	ES	0
168	RJ	0
169	PR	0
170	SC	0
171	RS	0
172	SP	0
173	TO	0
174	AC	0
175	RO	0
176	TO	0
177	PI	0
178	PB	0
179	PE	0
180	PI	0
181	PB	0
182	PE	0
183	SE	0
184	AL	0
185	BA	0
186	SE	0
187	GO	0
188	MG	0
189	ES	0
190	RJ	0
191	PR	0
192	SC	0
193	RS	0
194	SP	0
195	TO	0
196	AC	0
197	RO	0
198	TO	0
199	PI	0
200	PB	0
201	PE	0
202	PI	0
203	PB	0
204	PE	0
205	SE	0
206	AL	0
207	BA	0
208	SE	0
209	GO	0
210	MG	0
211	ES	0
212	RJ	0
213	PR	0
214	SC	0
215	RS	0
216	SP	0
217	TO	0
218	AC	0
219	RO	0
220	TO	0
221	PI	0
222	PB	0
223	PE	0
224	PI	0
225	PB	0
226	PE	0
227	SE	0
228	AL	0
229	BA	0
230	SE	0
231	GO	0
232	MG	0
233	ES	0
234	RJ	0
235	PR	0
236	SC	0
237	RS	0
238	SP	0
239	TO	0
240	AC	0
241	RO	0
242	TO	0
243	PI	0
244	PB	0
245	PE	0
246	PI	0
247	PB	0
248	PE	0
249	SE	0
250	AL	0
251	BA	0
252	SE	0
253	GO	0
254	MG	0
255	ES	0
256	RJ	0
257	PR	0
258	SC	0
259	RS	0
260	SP	0
261	TO	0
262	AC	0
263	RO	0
264	TO	0
265	PI	0
266	PB	0
267	PE	0
268	PI	0
269	PB	0
270	PE	0
271	SE	0
272	AL	0
273	BA	0
274	SE	0
275	GO	0
276	MG	0
277	ES	0
278	RJ	0
279	PR	0
280	SC	0
281	RS	0
282	SP	0
283	TO	0
284	AC	0
285	RO	0
286	TO	0
287	PI	0
288	PB	0
289	PE	0
290	PI	0
291	PB	0
292	PE	0
293	SE	0
294	AL	0
295	BA	0
296	SE	0
297	GO	0
298	MG	0
299	ES	0
300	RJ	0
301	PR	0
302	SC	0
303	RS	0
304	SP	0
305	TO	0
306	AC	0
307	RO	0
308	TO	0
309	PI	0
310	PB	0
311	PE	0
312	PI	0
313	PB	0
314	PE	0
315	SE	0
316	AL	0
317	BA	0
318	SE	0
319	GO	0
320	MG	0
321	ES	0
322	RJ	0
323	PR	0
324	SC	0
325	RS	0
326	SP	0
327	TO	0
328	AC	0
329	RO	0
330	TO	0
331	PI	0
332	PB	0
333	PE	0
334	PI	0
335	PB	0
336	PE	0
337	SE	0
338	AL	0
339	BA	0
340	SE	0
341	GO	0
342	MG	0
343	ES	0
344	RJ	0
345	PR	0
346	SC	0
347	RS	0
348	SP	0
349	TO	0
350	AC	0
351	RO	0
352	TO	0
353	PI	0
354	PB	0
355	PE	0
356	PI	0
357	PB	0
358	PE	0
359	SE	0
360	AL	0
361	BA	0
362	SE	0
363	GO	0
364	MG	0
365	ES	0
366	RJ	0
367	PR	0
368	SC	0
369	RS	0
370	SP	0
371	TO	0
372	AC	0
373	RO	0
374	TO	0
375	PI	0
376	PB	0
377	PE	0
378	PI	0
379	PB	0
380	PE	0
381	SE	0
382	AL	0
383	BA	0
384	SE	0
385	GO	0
386	MG	0
387	ES	0
388	RJ	0
389	PR	0
390	SC	0
391	RS	0
392	SP	0
393	TO	0
394	AC	0
395	RO	0
396	TO	0
397	PI	0
398	PB	0
399	PE	0
400	PI	0
401	PB	0
402	PE	0
403	SE	0
404	AL	0
405	BA	0
406	SE	0
407	GO	0
408	MG	0
409	ES	0
410	RJ	0
411	PR	0
412	SC	0
413	RS	0
414	SP	0
415	TO	0
416	AC	0
417	RO	0
418	TO	0
419	PI	0
420	PB	0
421	PE	0
422	PI	0
423	PB	0
424	PE	0
425	SE	0
426	AL	0
427	BA	0
428	SE	0
429	GO	0
430	MG	0
431	ES	0
432	RJ	0
433	PR	0
434	SC	0
435	RS	0
436	SP	0
437	TO	0
438	AC	0
439	RO	0
440	TO	0
441	PI	0
442	PB	0
443	PE	0
444	PI	0
445	PB	0
446	PE	0
447	SE	

ANEXO C – Mapa do “município” de Alto Paredão.



ANEXO D – Evolução da malha municipal brasileira, 1940-2000.



Fonte: IBGE (2003).

ANEXO E – Comemoração da população de Herveiras pela obtenção da emancipação.

Festa começou em Santa Cruz e foi até o amanhecer



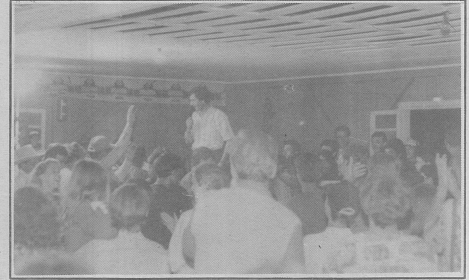
Cerca de 60 pessoas que acompanharam apuração vibraram muito com o resultado.

Tão logo encerrou a apuração e o juiz eleitoral Luis Felipe Paim Fernandes anunciou o resultado final com 1.284 votantes dos 1.815 aptos, iniciou a festa com muita vibração dos membros da Comissão Emancipacionista e cerca de 60 pessoas as que vieram de Herveiras acompanhar os trabalhos, dentre os quais o prefeito de Vera Cruz, Valdomiro Luis da Rocha. A vitória do Sim foi maci-

ça alcançando 82,3% dos votos, ou seja, 1.056 votos do sim contra apenas 191 do não, ficando em 14,9% do total. Os 21 votos em branco correspondem a 1,6%; os nulos, 16, a 1,2% e a abstenção dos 531 eleitores que não compareceram as urnas ficou em 29,1%.

Encerrada a apuração as lideranças e as pessoas que estavam em Santa Cruz retornaram em caravana a

Herveiras e iniciaram as comemorações já no novo município com uma carreta a partir da divisa, em Linha Cinco com a participação de cerca de 70 veículos. Após isto o público se concentrou no pavilhão da Comunidade Católica com um grande foguetório, música, muita cerveja e animação, ingredientes que garantiram vibração até a manhã da segunda-feira.



Coraldino Silveira fez saudação a população presente a festa.

"Além da expectativa"

O Presidente da Comissão, Coraldino Silveira, fez uma avaliação muito positiva e otimista do plebiscito. Ele acentuou que a vitória do SIM com 82,3% foi além da expectativa enfocando o aspecto de que os 1.056 votos do SIM caracteriza o desejo da ampla maioria dos eleitores já que passa de 50% dos eleitores aptos a votarem.

Ele destacou também como pontos positivos a tranquilidade ao longo de todo o processo, o envolvimento da população e os apoios recebidos citando que Herveiras vem se espelhando no belo trabalho de Gramado Xavier e que a participação favorável do prefeito Reni Giovanaz foi um dos pontos mais importantes. Outro aspecto enfocado diz respeito a neutralidade que havia sido manifestada pelo prefeito Wilson Molz, que visitou algumas mesas de votação no domingo à tarde, e inteiramente cumprida na avaliação de Coraldino.



Com cerca de 700 pessoas, festa prosseguiu com muita animação no pavilhão da Comunidade Católica de Herveiras.

SEÇÃO 322 E.M. DIOGO FEIJÓ		SEÇÃO 160 Comunidade Católica		SEÇÃO 200 E.M. Humaitá		SEÇÃO 48 Comunidade Católica	
Eleitores:	63	Eleitores:	289	Eleitores:	182	Eleitores:	318
Votantes:	54	Votantes:	206	Votantes:	130	Votantes:	211
Sim:	35	Sim:	176	Sim:	102	Sim:	171
Não:	17	Não:	26	Não:	25	Não:	31
Branços:	1	Branços:	3	Branços:	0	Branços:	6
Nulos:	1	Nulos:	1	Nulos:	3	Nulos:	3
Abstenção:	14,3%	Abstenção:	28,7%	Abstenção:	28,5%	Abstenção:	33,6%

HERVEIRAS

A SEMENTE PLANTADA COM IDEAL
 GERMINOU E CRESCEU VIGOROSA

Hoje é o dia
 da colheita,
 e o futuro
 tem sabor de
 vitória.

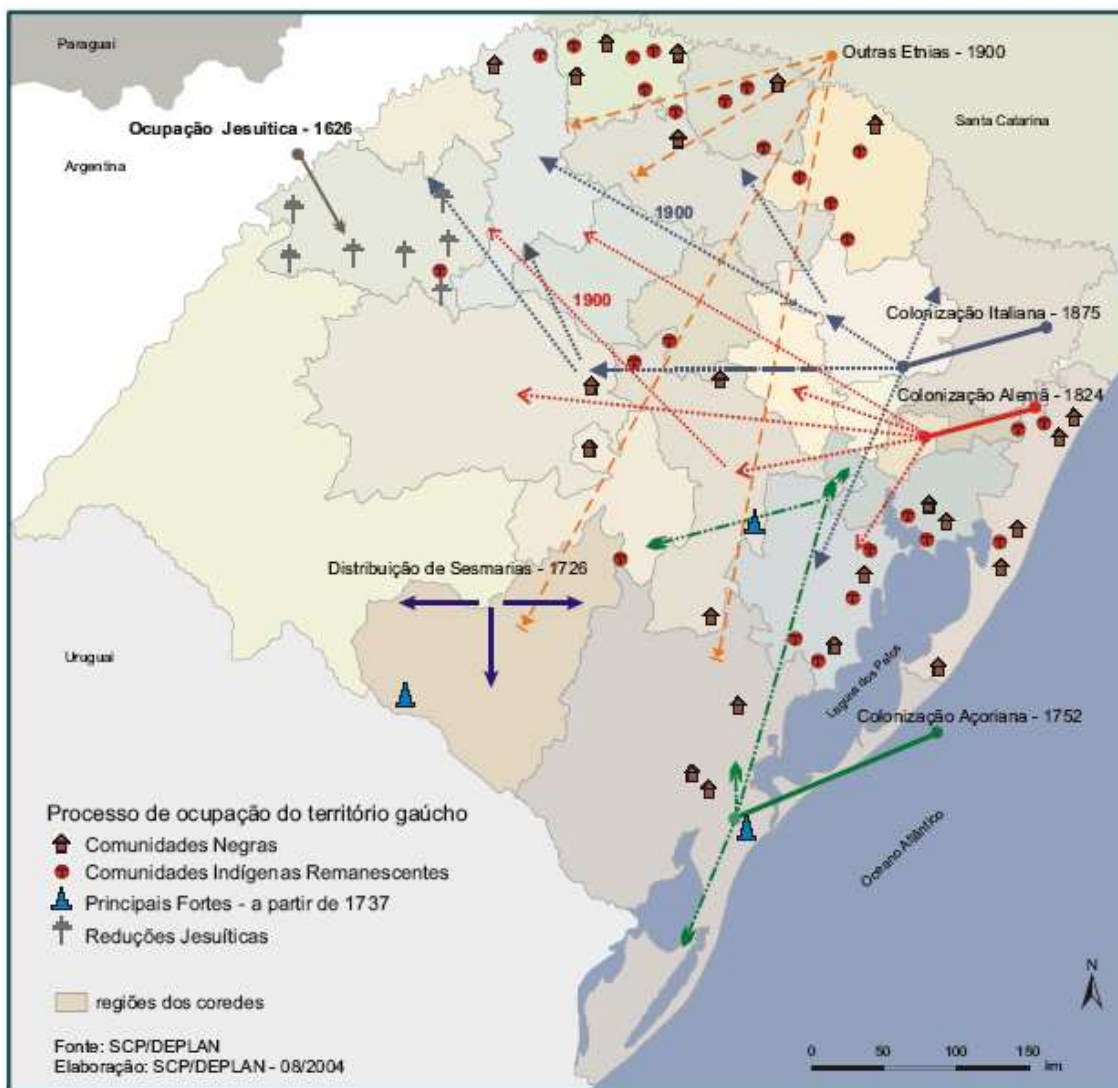
Ferraria e Carpintaria
ELGO KUMM
 Herveiras

Bar, Armazém, Hotel, Táxi e Açougue
ENEO E REJANE ARENDT
 Herveiras

Machado
 Bar e loja
 Herveiras

Bar e Armazém
OSMAR CLAAS
 Herveiras

ANEXO F – Processo de ocupação do território do Rio Grande do Sul.



Fonte: <<http://www.scp.rs.gov.br/atlas/atlas.asp?menu=338>>. Acesso em: 03/02/2007.

ANEXO G – Panfleto visando o apoio da população ao plebiscito da emancipação de Herveiras.

DIA 22 DE OUTUBRO

**VOTE
SIM**

**UM FUTURO MELHOR
PARA SUA FAMÍLIA
DEPENDE DE
VOCÊ.**



Sim, Herveiras.

ANEXO H – Texto: “Morte ao egoísmo pela participação”, de autoria do presidente da Comissão Emancipacionista de Santa Teresinha do Foromeco.

INFORMATIVO Nº 4 AGOSTO 2003 – Associação Gaúcha de Áreas Emancipandas e anexandas

DISTRITO DE DONA OTILIA



Vista Parcial de Vila Dona Otília



Jogos Rurais Sol a Sol no Campo do E.C. Aliança Vila Dona Otília

MORTE AO EGOÍSMO PELA PARTICIPAÇÃO

Participação é uma forma de organização, onde todos os membros contribuem de todas as formas possíveis. É um bem comum, criado para todos. Seu fim, visa um bem melhor, resultado de um trabalho coletivo. Cria uma melhor integração na vida e no desenvolvimento da comunidade. Seus resultados gratificam a sociedade com bens: econômicos, sociais e culturais.

Os homens da sociedade moderna se compõem de indivíduos ou grupos com pensamentos filosóficos, religiosos, políticos e ideológicos bem diferentes. Com tantos pensamentos diversos, é absolutamente necessário aprender o famoso **Diálogo**, para matematicamente chegar a um denominador **comum**. Este denominador **comum** serve para todos os numeradores. A matemática é a ciência certa, espero que para as nossas **Emancipações** seja o **Diálogo** o denominador **vencedor**. Com o verdadeiro **diálogo** não tem **desunião**. Serve para todos e para tudo que é problema difícil.

Final, é saber questionar os próprios pontos de vista e dos outros. Vejam bem, um **diálogo** não é criar uma polêmica estéril, mas sim, um **Bem Social**, justo e benéfico. Vejamos o que é um **Bem Social**. É um bem **Associado** ou **Unido** para muitos. Logo não pode ser individual. E quem é uma pessoa social? É aquela que tem o dom de relacionamento fácil e cordial com todos. Quem não tem este dom, procure adquiri-lo, pois é indispensável para um convívio social **harmonioso e feliz**. Esta bela virtude se adquire pelo controle permanente do nosso **egoísmo**, e pelo exercício da aquisição da **Lealdade e Dedicção**, com as demais. Pela pequena frase: **Morte ao egoísmo e vida ao Amor**.

Será que o **Egoísmo** é tão ruim assim? É o **Eu** só esférico, físico, material e nada **divino**. Por isso um dia ele morre e não pode entrar na outra vida. É um amor falso, que só ama a si mesmo. Só o **Ego Superior** é uma força criadora, um ser responsável e divinizado. Só a Criança é egocentrista natural, sofrendo uma socialização lenta. Seu desenvolvimento depende muito da **Participação Afetiva**, que a princípio é muito confusa. O outro é lhe uma necessidade. No adulto, o egocentrismo usa o outro como um objeto, provocando a utilização do mesmo para obtenção de benefícios próprios. E aí? Desaparece qualquer possibilidade de **Participação e Diálogo**.

Por isso, morte ao egoísmo funesto, ao anti-social e ao monólogo. Viva o **Egoísmo** verdadeiro, aquele pregado por **Cristo**: Amar a **Deus** e o **próximo** como a **si mesmo**. É o amor **Trinitário** perfeito. Sendo assim as nossas **Emancipações** serão assimiladas e aprovadas.

Aloysio José Persch,

Presidente da Com. Emancipacionista de Santa Teresinha do Foromeco

As comunidades que integram o Distrito de Dona Otília, são conhecidas na região e no Estado, por ser uma região de passado histórico pelos povos indígenas que habitavam estas terras e pela colonização alemã, deixaram traços de influências na cultura, como: na linguagem, costumes, tradições, trabalho e economia. Um povo bravo em sua sobrevivência e conquistas. Através de dados, podemos comprovar que herdamos muitas coisas dos nossos antepassados. Trazemos em nosso sangue muitas influências. Continuando a lutar por melhores dias.

Queremos paz, progresso e justiça social. Por isso abraçamos, todos juntos, a Emancipação Política Administrativa do Distrito de Dona Otília.

Nosso futuro município tem:

Agroindústria, Suinocultura, Avicultura, Piscicultura, Apicultura, Ovicultura e Bovinocultura. Um comércio forte e diversificado. Agentes de saúde no atendimento às comunidades e nas escolas, igrejas Católicas e Evangélicas. Contamos ainda com diversas entidades sociais.

COMISSÃO EMANCIPACIONISTA DE VILA DONA OTILIA

Presidente: Lino Berwaldt Wohlfahrt
Vice-Presidente: Wilson Carlos Fenner
1º Secretário: Ana Eli Terra Ribeiro
2º Secretário: Asildo Thielke
1º Tesoureiro: Ingomar Neubüser
2º Tesoureiro: Nilson Venzke

CONSELHO FISCAL
Adolar Brum
Cleonice W. Rosin
Alceu Leitzke
Ilário Fenner
Afonso Rediess
Assis Guimarães

ELABORAÇÃO: Associação Gaúcha de Áreas Emancipandas e Anexandas.

Contatos: (51) 9813.7684 – 9108.0727

www.agaea.hpg.com.br - e-mail: agaea@ig.com.br

ANEXO I – Poema contanto a trajetória da emancipação de Herveiras.

“Um Poema (para) Herveiras”

Em abril de noventa e quatro
A Comunidade de Herveiras
Organizou uma Comissão
Que traçou suas idéias
E partiu para a ação

Consultou comunidades
Traçou mapas,
Com ajuda de entidades
Organizou o projeto
Que depois de um ano
Ficou quase completo

Também muitos cidadãos
De livre espontânea vontade
Ajudaram resgatar de Herveiras
Sua verdadeira identidade.
Mais tarde nosso projeto
Antônio Brito vetou
Mas Herveiras não desistiu
E a Assembléia aprovou.

Em campanha ao plebiscito
A partir da aprovação
Alguns ainda não informados
Explicou-se a razão
De Herveiras dizer Sim
No dia da votação

No dia do plebiscito
O eleitor com convicção
Mostrou ao Rio Grande todo
Que o melhor para os Herveirenses
É a emancipação

*Autoria de Goreti de Melo
Professora*

ANEXO J – Roteiro de entrevistas.

1. Na sua opinião o que fez com que surgisse o movimento emancipacionista, como foi que isto ocorreu? Por que o sr.(a) se envolveu (ou não) neste processo?
2. Como foi (está sendo) o envolvimento da população do “lugar” nos assuntos relacionados a emancipação?
3. Há(houve) pessoas na localidade contrárias a emancipação? Na sua opinião por que isto ocorre(eu)?
4. O que estas pessoas costumam dizer hoje?
5. Quais foram os critérios de formação da comissão emancipacionista?
6. Como o sr(a) avalia o relacionamento entre o grupo que compõem a comissão emancipacionista?
7. Como é este relacionamento hoje?
8. As opções partidárias afetam (e de que forma) estas relações?
9. Na sua opinião isto interfere (ou poderá interferir) no desenvolvimento do município/distrito?
10. De onde vêm os recursos usados nas atividades ligadas ao movimento emancipatório?
11. Como o sr(a) avalia a reação da população (e da comissão emancipacionista) frente ao processo de adiamento da emancipação? (somente para Alto Paredão).
12. O que o sr(a) sabe sobre COREDES, AMVARP, e/ou outras entidades de âmbito regional? E o que pensa a respeito?
13. Na sua opinião o movimento emancipatório mudou em algo a vida da comunidade?
14. E a sua em particular?
15. O Senhor(a) gostaria de dizer mais alguma coisa?