

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL
LINHA DE PESQUISA PLANEJAMENTO DO ESPAÇO URBANO E REGIONAL

Luise Tainá Dalla Libera

EFEITOS REGIONAIS E LOCAIS DE EMANCIPAÇÕES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS
DOS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL: O CASO DO COREDE SERRA/RS

Porto Alegre

2022

Luise Tainá Dalla Libera

**EFEITOS REGIONAIS E LOCAIS DE EMANCIPAÇÕES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS
DOS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL: O CASO DO COREDE SERRA/RS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional – Mestrado e Doutorado, linha de pesquisa Planejamento do Espaço Urbano e Regional, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul para obtenção do título de Mestre em Planejamento Urbano e Regional.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Heleniza Ávila Campos.

Porto Alegre

2022

Luise Tainá Dalla Libera

Efeitos regionais e locais de emancipações político-administrativas dos municípios do Rio Grande do Sul: o caso do COREDE Serra/RS

BANCA EXAMINADORA:

Prof^a. Dr^a. Heleniza Ávila Campos
(Presidente e orientadora – PROPUR UFRGS)

Prof. Dr. Aldomar Arnaldo Rückert
(Examinador interno – PROPUR UFRGS)

Prof. Dr. Paulo Roberto Rodrigues Soares
(Examinador externo – POSGEA UFRGS)

Prof. Dr. João Telmo de Oliveira Filho
(Examinador externo – UFSM)

CIP - Catalogação na Publicação

Dalla Libera, Luise Tainá
Efeitos regionais e locais de emancipações
político-administrativas dos municípios do Rio Grande
do Sul: o caso do COREDE Serra/RS / Luise Tainá Dalla
Libera. -- 2022.
169 f.
Orientadora: Heleniza Ávila Campos.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Faculdade de Arquitetura, Programa
de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional,
Porto Alegre, BR-RS, 2022.

1. Emancipações municipais. 2. Território. 3. Rede
urbana. 4. Pequenos municípios. 5. COREDE Serra. I.
Campos, Heleniza Ávila, orient. II. Título.

AGRADECIMENTOS

Em 2020 tive a oportunidade de frequentar, mesmo que virtualmente, a Universidade Federal do Rio Grande do Sul por meio do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. A Universidade me recebeu com o ensino público, gratuito, de qualidade, que permitiu a existência deste estudo e me acolheu em meio a uma pandemia dominada por incertezas.

O acolhimento se traduz especialmente pela minha orientadora, Heleniza, que com seu comprometimento incansável, sua disponibilidade constante e sua sensibilidade ímpar, me conduziu neste processo. Pelo PROPUR também pude conhecer um grupo especial de colegas que se tornou um grupo de amigos (Bárbara, Eduardo, Gabriela, Guilherme, Nicolas e Vitória), além das colegas Carolina e Luana e os demais integrantes do GP Terra, que não só me estendeu a mão quando precisei, como também foi o entretenimento de intermináveis manhãs e tardes de isolamento, em casa, cumprindo os requisitos para a finalização deste trabalho.

É tempo de agradecer igualmente a quem contribuiu para o nascimento dessa pesquisa, as professoras da minha jornada na UPF Evanisa, por ter me inserido no mundo da iniciação científica, e Carla, por ter me acompanhado durante a graduação, lido meu esboço de projeto de pesquisa e me incentivado a seguir nessa caminhada.

O apoio das pessoas não vinculadas ao ambiente acadêmico foi tão imprescindível quanto: minha mãe Leunice, meu pai Francisco, amigos Amanda, Cati, Franciele, Julia, Luciano, Nauana, Taíse, Taiane e Vagner. Obrigada por comemorarem minhas conquistas comigo, por ouvirem minhas queixas, me aconselharem e por acreditarem em mim quando nem eu mesma acreditava.

“Viaggiando ci s'accorge che le differenze si perdono: ogni città va somigliando a tutte le città, i luoghi si scambiano forma ordine distanze, un pulviscolo informe invade i continenti. Il tuo atlante custodisce intatte le differenze: quell'assortimento di qualità che sono come le lettere del nome”.

Le città invisibili – Italo Calvino

RESUMO

A Constituição Federal de 1988 foi um marco para o movimento municipalista, pois esta simplificou e intensificou a divisão territorial em municípios. Os distritos viram vantagem na emancipação político-administrativa pela autonomia na tomada de decisões e pelo crescimento de repasse de recursos públicos. No entanto, muitos municípios passaram a funcionar em dependência dos recursos repassados por transferências intergovernamentais, pois sua arrecadação própria era baixa. Da mesma forma, é notável que muitos novos municípios se destacam nos indicadores de desenvolvimento e qualidade de vida, demonstrando que a distribuição tributária possibilitou a implantação de infraestrutura e a prestação de serviços de qualidade. A maioria dos estudos que analisa o desempenho dos novos municípios se concentra nos aspectos contábeis, porém acredita-se que há outros fatores, tão relevantes quanto, que devem ser considerados para analisar o desempenho dos municípios. Logo, a questão desta pesquisa é como o processo de descentralização territorial, configurado pelas emancipações municipais decorrentes principalmente da CF 1988, refletiu na dinâmica regional e municipal? A partir desta questão, o estudo tem como objetivo geral analisar a relação entre emancipação municipal e o perfil político-administrativo dos municípios do Conselho Regional de Desenvolvimento (COREDE) Serra, visando entender os efeitos da descentralização administrativa na região. Como objetivos secundários cita-se discutir a relação entre emancipação municipal, território e rede urbana regional, analisar os indicadores socioeconômicos e de gestão, identificando os interesses de investimento e qualificação do território municipal e entender os benefícios, as dificuldades, problemas e conflitos resultantes dos processos de emancipação de municípios selecionados. A metodologia se baseia em estratégias exploratórias e qualitativas, a partir da caracterização dos 32 municípios que configuram o COREDE Serra como região com base em dados secundários da REGIC, da IEDE, do Censo, do DEE, da FEE, da SPGG, do TCE e do IFGF, e na análise dos efeitos das emancipações em três municípios selecionados, Serafina Corrêa, Fagundes Varela e Pinto Bandeira, a partir do estudo da gestão de recursos públicos, da realização de entrevistas e de uma análise de evolução territorial. Espera-se que o estudo possa servir como parâmetro para o estudo do desempenho dos municípios, visto que a sociedade e seu território não se resumem somente à questão contábil.

Palavras-chave: emancipações municipais; território; rede urbana; pequenos municípios; COREDE Serra.

ABSTRACT

Brazil's Federal Constitution of 1988 was a mark for the municipality movement, once it had simplified and intensified territorial division in municipalities. The former districts have seen advantages on political and administrative emancipation by the autonomy on choice making and by the growth of public resources destined to them. However, many municipalities started to function in dependence on intergovernmental transfers because their own tax revenue was low. Likewise, many new municipalities stand out on development and life quality indexes, indicating that tax distribution has made implanting infrastructure and providing quality services possible. Most studies that analyze the new municipalities' performance concentrate on accounting aspects, although we believe that there are other factors, as relevant as those are, which should be considered to analyze the municipalities' performance. Thus, this research's question is how the territorial decentralization process, designed by municipal emancipations, has reflected in regional and municipal dynamics. The study's general objective is to analyze the connection between municipal emancipation and the political and administrative profile of Regional Counsel of Development (COREDE) Serra's municipalities, aiming to understand the administrative decentralization effects on the region. As secondary objectives, we cite discussing the connection among municipal emancipation, territory and urban regional grid, analyzing social, economic and management indexes to identify investment interests and municipal territory qualification as well as understanding the benefits, the challenges, problems and conflicts which are emancipation results on selected municipalities. The method is based on exploratory and qualitative strategies, from COREDE Serra 32 municipalities' characterization and as a region, through secondary data (REGIC, IEDE, Census, DEE, FEE, SPGG, TCE and IFGF), to analyzing emancipation effects in three selected municipalities, Serafina Corrêa, Fagundes Varela and Pinto Bandeira, through studying public revenues management, interviews and territorial evolution analysis. We expect that this study may serve as a parameter to studying municipalities' performances, once society and its territory are not summed up to the accounting issue.

Keywords: municipalities' emancipations; territory; urban network; small cities; COREDE Serra.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMESNE – Associação dos Municípios da Encosta Superior do Nordeste
APP – Área de Preservação Permanente
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEMPRE – Cadastro Central de Empresas
CF – Constituição Federal
CIDE – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CISGA – Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha
CNAE – Classificação Nacional de Atividades Econômicas
CNM – Confederação Nacional dos Municípios
COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
COREDE – Conselho Regional de Desenvolvimento
CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CRE – Coordenadoria Regional de Educação
CRS – Coordenadoria Regional de Saúde
CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
DEE – Departamento de Economia e Estatística
FAMURS – Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul
FAPERGS – Fundação de Amparo à pesquisa do Estado do RS
FEE – Fundação Econômica Estatística
FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FIRJAN – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FPM – Fundo de Participação dos Municípios
IEDE – Infraestrutura Estadual de Dados Espaciais
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBPT – Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias
IDESE – Índice de Desenvolvimento Socioeconômico
IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IE – Imposto sobre Exportação
II – Imposto sobre Importação
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

IOF – Imposto sobre Operações Financeiras
IPI – Imposto sobre Produto Industrializado
IPTU – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IRPF – Imposto de Renda Pessoa Física
IRPJ – Imposto de Renda Pessoa Jurídica
ISS – Imposto Sobre Serviços
ITBI – Imposto sobre Transmissão de Bens Inter Vivos
ITCMD – Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis e Doação
ITR – Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
KM – Quilômetro
MDB/PMDB – Movimento Democrático Brasileiro
MF – Ministério da Fazenda
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PEA – População Economicamente Ativa
PEC – Proposta de Emenda à Constituição
PIB – Produto Interno Bruto
PIS/PASEP – Programa de Integração Social e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PP – Partido Progressistas
PRL – Partido Republicano Liberal Rio-Grandense
PRR – Partido Republicano Rio-Grandense
PROPUR – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional
PSD – Partido Social Democrático
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
PTC – Partido Trabalhista Cristão
REGIC – Regiões de Influência das Cidades
RF – Região Funcional de Planejamento do Estado do Rio Grande do Sul
RMSG – Região Metropolitana da Serra Gaúcha
RS – Rio Grande do Sul
SICAR – Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural
SPGG – Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão
SRF – Secretaria da Receita Federal

TCE-RS – Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

VAB – Valor Adicionado Bruto

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Montante arrecadado em 2020 por Imposto (em bilhões de reais).	38
Figura 2: Procedimentos de pesquisa documental e pesquisa em dados secundários.....	45
Figura 3: Regionalização do RS em COREDEs e localização do COREDE Serra.	49
Figura 4: Genealogia dos municípios do COREDE Serra.....	51
Figura 5: Linha do tempo das emancipações municipais do COREDE Serra.	53
Figura 6: Comportamento territorial das emancipações municipais dos municípios que atualmente compõem o COREDE Serra.	54
Figura 7: Análise do COREDE Serra a partir do REGIC 2018.	57
Figura 8: Redes viária, aérea e ferroviária do COREDE Serra.	58
Figura 9: Porcentagem da PEA que se desloca para trabalho e estudo por município.	61
Figura 10: Fluxos de Gestão do Território e Nível de Centralidade na Gestão do Território dos municípios do COREDE Serra.	65
Figura 11: Número de empresas por município do COREDE Serra em 2019.....	66
Figura 12: Número total de empresas nos municípios de acordo com as classificações do CNAE 2.0, conforme o Cadastro Central de Empresas (CEMPRE).....	67
Figura 13: Fluxos de Gestão Empresarial e empresas controladoras no COREDE Serra. ...	68
Figura 14: Topografia e hidrografia da região.	70
Figura 15: Áreas de Preservação Permanente no COREDE Serra.	71
Figura 16: Relação entre a rede urbana e desempenho econômico dos municípios.	75
Figura 17: PIB per capita dos municípios do COREDE Serra (2015).....	77
Figura 18: IDESE dos municípios do COREDE Serra.	79
Figura 19: Presença de serviços de saúde (hospitais) e das Coordenadorias Regionais de Saúde no COREDE Serra.	81
Figura 20: Fluxos de deslocamentos para serviços de saúde de baixa e média complexidade.	82
Figura 21: Fluxos de deslocamentos para serviços de saúde de alta complexidade.	83
Figura 22: Presença de serviços de educação (escolas, universidades, faculdades e parques tecnológicos) e das Coordenadorias Regionais de Educação no COREDE Serra.....	84
Figura 23: Associações dos municípios do RS.	90
Figura 24: Natureza das receitas municipais em 2020.	93
Figura 25: Receita municipal por habitante (2020).	94
Figura 26: Despesas municipais por função para o ano de 2020.	95
Figura 27: Despesa municipal por habitante (2020).	96
Figura 28: Municípios selecionados para o segundo recorte de análise.	100
Figura 29: O território do atual município de Pinto Bandeira em 1970.	104

Figura 30: A área urbana do atual município de Pinto Bandeira em 1970.	104
Figura 31: O território do atual município de Pinto Bandeira em 2005.	105
Figura 32: A área urbana do atual município de Pinto Bandeira em 2005.	106
Figura 33: O território do atual município de Pinto Bandeira em 2010.	107
Figura 34: A área urbana do atual município de Pinto Bandeira em 2010.	108
Figura 35: O território do município de Pinto Bandeira em 2015.	109
Figura 36: A área urbana do município de Pinto Bandeira em 2015.	110
Figura 37: O território do município de Pinto Bandeira em 2020.	111
Figura 38: A área urbana do município de Pinto Bandeira em 2020.	111
Figura 39: O território do atual município de Fagundes Varela em 1970.	112
Figura 40: A área urbana do atual município de Fagundes Varela em 1970.	113
Figura 41: O território do município de Fagundes Varela em 2005.	114
Figura 42: A área urbana do atual município de Fagundes Varela em 2005.	115
Figura 43: O território do município de Fagundes Varela em 2010.	116
Figura 44: A área urbana do atual município de Fagundes Varela em 2010.	117
Figura 45: O território do município de Fagundes Varela em 2015.	118
Figura 46: A área urbana do atual município de Fagundes Varela em 2015.	119
Figura 47: O território do município de Fagundes Varela em 2020.	120
Figura 48: A área urbana do município de Fagundes Varela em 2020.	120
Figura 49: O território do município de Serafina Corrêa em 1970.	122
Figura 50: A área urbana do município de Serafina Corrêa em 1970.	122
Figura 51: O território do município de Serafina Corrêa em 2005.	123
Figura 52: A área urbana do município de Serafina Corrêa em 2005.	124
Figura 53: O território do município de Serafina Corrêa em 2010.	125
Figura 54: A área urbana do município de Serafina Corrêa em 2010.	126
Figura 55: O território do município de Serafina Corrêa em 2015.	127
Figura 56: A área urbana do município de Serafina Corrêa em 2015.	128
Figura 57: O território do município de Serafina Corrêa em 2020.	129
Figura 58: A área urbana do município de Serafina Corrêa em 2020.	129
Figura 59: Composição das receitas de Pinto Bandeira, para os anos de 2020 e 2015.	131
Figura 60: Composição das despesas de Pinto Bandeira, para os anos de 2020 e 2015.	132
Figura 61: Composição das receitas de Fagundes Varela, para os anos de 2020, 2015, 2010, 2005 e 2000.	133
Figura 62: Composição das despesas de Fagundes Varela, para os anos de 2020, 2015, 2010 e 2005.	134
Figura 63: Composição das receitas de Serafina Corrêa, para os anos de 2020, 2015, 2010, 2005 e 2000.	135

Figura 64: Composição das despesas de Serafina Corrêa, para os anos de 2020, 2015, 2010 e 2005.....	136
Figura 65: Índice Firjan de Gestão Fiscal, de 2013 a 2020, em série histórica, para os municípios selecionados de Fagundes Varela, Pinto Bandeira e Serafina Corrêa.....	138
Figura 66: Índice Firjan de Autonomia Fiscal, de 2013 a 2020, em série histórica, para os municípios selecionados de Fagundes Varela, Pinto Bandeira e Serafina Corrêa.....	139
Figura 67: Índice Firjan de Investimentos, de 2013 a 2020, em série histórica, para os municípios selecionados de Fagundes Varela, Pinto Bandeira e Serafina Corrêa.....	140
Figura 68: Índice de Desenvolvimento Socioeconômico dos municípios selecionados em série histórica.....	143
Figura 69: Desempenho dos municípios selecionados no IDESE Bloco Educação.....	144
Figura 70: Desempenho dos municípios selecionados no IDESE Bloco Renda.	145
Figura 71: Desempenho dos municípios selecionados no IDESE Bloco Saúde.....	145

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Deslocamentos pendulares por dia no COREDE Serra.	59
Tabela 2: Quantidades de municípios por classe populacional.....	72
Tabela 3: Relação entre população total e população urbana dos municípios do COREDE Serra.	73
Tabela 4: Valor Agregado Bruto por setor, para cada município do COREDE Serra, em 2019.	78
Tabela 5: Relação entre primeiros prefeitos eleitos, prefeitos dos municípios-mãe e governadores do RS na data de emancipação.....	86
Tabela 6: Dados da infraestrutura viária de Pinto Bandeira em 2005.	105
Tabela 7: Dados da infraestrutura viária de Pinto Bandeira em 2010.	107
Tabela 8: Dados da infraestrutura viária de Pinto Bandeira em 2015.	109
Tabela 9: Dados da infraestrutura viária de Pinto Bandeira em 2020.	110
Tabela 10: Dados da infraestrutura viária de Fagundes Varela em 2005.	114
Tabela 11: Dados da infraestrutura viária de Fagundes Varela em 2010.	116
Tabela 12: Dados da infraestrutura viária de Fagundes Varela em 2015.	117
Tabela 13: Dados da infraestrutura viária de Serafina Corrêa em 2005.	124
Tabela 14: Dados da infraestrutura viária de Serafina Corrêa em 2010.	125
Tabela 15: Dados da infraestrutura viária de Serafina Corrêa em 2015.	127
Tabela 16: Dados da infraestrutura viária de Serafina Corrêa em 2020.	128
Tabela 17: Comparativo das receitas municipais para o período de 2000 a 2020.	130

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Descrição da natureza das receitas municipais.	35
Quadro 2: Classificação dos tributos por governos federal, estadual e municipal.	37
Quadro 3: Procedimentos metodológicos adotados e suas respectivas aplicações.	42
Quadro 4: Relação entre principais destinos e municípios-mãe dos municípios do COREDE Serra.	62
Quadro 5: Perfil dos entrevistados	140

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	19
1.1 Organização do trabalho	22
2. TERRITÓRIO, REDE URBANA E PODER POLÍTICO: ANÁLISE A PARTIR DA EMANCIPAÇÃO DE MUNICÍPIOS	24
2.1 Território na perspectiva política e sob a perspectiva do Estado: teoria, características e forma de organização	24
2.2 Autonomia político-administrativa e poder político dos municípios brasileiros	27
2.2.1 Autonomia político-administrativa	27
2.2.2 O município brasileiro: definição e função político-administrativa	28
2.2.3 O papel do poder político na emancipação e incorporação de municípios	29
2.2.4 O processo, as vantagens e desvantagens da criação de municípios	30
2.2.5 Motivação e processo para extinção de municípios	31
2.3 O papel dos municípios na provisão de serviços	32
2.3.1 Articulação do município: os poderes legislativo e executivo municipais	33
2.4 Gestão municipal de recursos públicos: legislação e descrição	34
2.4.1 Natureza das receitas municipais	35
2.4.2 Natureza das despesas municipais	38
2.5 Rede urbana	39
3. O MÉTODO	42
4. CARACTERIZAÇÃO DO COREDE SERRA	48
4.1 Localização e dinâmica entre regiões	48
4.2 Aspectos políticos e administrativos	50
4.3 A rede urbana do COREDE Serra	56
4.3.1 Eixos viários, ferroviários e aeródromos	57
4.3.2 Fluxos de deslocamento	59
4.3.3 Fluxos de gestão do território	63
4.4 Aspectos físico-territoriais	69
4.5 Aspectos demográficos	72
4.6 Aspectos econômicos e sociais	74
4.6.1 Setores econômicos predominantes e indicadores econômicos	75
4.6.2 Índices de desenvolvimento social	79
4.6.3 Serviços	80
4.7 Análise dos fatores políticos, de consórcio, associação e de gestão	85
4.7.1 Partidos dos municípios no período emancipacionista	85
4.7.2 Consórcios	88
4.7.3 Associação	89
4.7.4 Relação entre as municipalidades e o COREDE Serra	91
4.7.5 Distribuição dos recursos/gastos/investimentos	92

4.8 Uma breve síntese.....	97
5. ANÁLISE DOS EFEITOS DAS EMANCIPAÇÕES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS: FAGUNDES VARELA, SERAFINA CORRÊA E PINTO BANDEIRA.....	99
5.1 Caracterização dos 3 municípios	99
5.2 Caracterização, data e processo emancipatório	100
5.2.1 Pinto Bandeira.....	100
5.2.2 Fagundes Varela	101
5.2.3 Serafina Corrêa	102
5.3 Evolução territorial: infraestrutura urbana e rural em série histórica.....	102
5.3.1 Pinto Bandeira.....	103
5.3.2 Fagundes Varela	112
5.3.3 Serafina Corrêa	121
5.4 Gestão dos recursos públicos.....	130
5.4.1 Análise das receitas e despesas de Pinto Bandeira	131
5.4.2 Análise das receitas e despesas de Fagundes Varela.....	132
5.4.3 Análise das receitas e despesas de Serafina Corrêa.....	135
5.4.4 Responsabilidade fiscal	137
5.4.5 Perspectivas da gestão dos municípios.....	140
5.5 Aspectos socioeconômicos.....	142
5.6 Uma breve síntese.....	146
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	150
7. REFERÊNCIAS.....	154
APÊNDICES	162

1. INTRODUÇÃO

O conteúdo deste documento aborda os efeitos das emancipações político-administrativas dos municípios em seu território e em seu contexto regional, no recorte regional do Conselho Regional de Desenvolvimento (COREDE) Serra.

Entende-se que a Constituição Federal (CF) de 1988 foi um marco para a atual conformação do território nacional e dos estados nacionais, ao delegar aos municípios um papel de protagonismo na política urbana. A partir da CF de 1988 o requisito para criação de municípios passou a ser plebiscito favorável da população do município-mãe e do município-filho, simplificando e intensificando a divisão territorial federal em municípios. Com esta realidade, muitos distritos realizaram seus processos emancipatórios.

A grande onda de emancipação político-administrativa dos municípios veio a reboque de uma política urbana que apontava fortemente em direção à gestão descentralizada do território, principalmente após uma ditadura militar de 25 anos e pela almejada autonomia na tomada de decisões, pelo crescimento de repasse de recursos públicos, por interesses políticos em escala estadual ou regional. Hoje são, ao todo, 5.560 municípios no país e 497 no Rio Grande do Sul (RS). Muitos municípios emancipados encontram dificuldades no que compete à gestão de seu território, seja por ausência de um quadro técnico qualificado, seja pela dependência dos recursos repassados por transferências intergovernamentais, dada sua baixa arrecadação.

Este é o caso dos 32 municípios localizados no Conselho Regional de Desenvolvimento da Serra (COREDE Serra)¹, uma vez que 12 dos municípios foram emancipados após 1988, e somam-se os 5 municípios emancipados entre 1982 a 1987, na eminência da nova Constituição. O COREDE Serra se localiza na metade Norte do RS, na Região Funcional (RF) 3 de Planejamento do Estado, engloba parte da Região Metropolitana da Serra Gaúcha (RMSG) e é próxima ao Vale do Caí, o que facilita a conexão com a Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), caracterizando o COREDE como uma região de elevado dinamismo de fluxos e econômico. Estão presentes na região pequenas e médias propriedades de produção agropecuária, predominantemente na porção norte de seu território, bem como indústrias e aglomerações urbanas na porção sul.

Da mesma forma que se atestou a dependência de alguns municípios das transferências intergovernamentais, é notável que muitos municípios emancipados com a CF de 1988 se destacam nos indicadores de qualidade de vida, demonstrando que a distribuição

¹ Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs) foram criados oficialmente pela Lei 10.283 de 17 de outubro de 1994. Os COREDEs são uma regionalização que discute o planejamento e incentiva a participação da sociedade na elaboração dos planos estratégicos de desenvolvimento regional, bem como se constituem em instância de regionalização do orçamento do Estado (COREDESERRA, 2022).

tributária nessas localidades é aplicada em favor da população, possibilitando a implantação de infraestrutura urbana e rural e a prestação de serviços de qualidade.

A maioria dos estudos sobre o desempenho dos novos municípios se concentra nos aspectos contábeis, sobretudo referentes à distribuição, fiscalização e controle de gastos públicos, uma vez que a principal problemática da criação de municípios apresentada é o aspecto de arrecadação própria inferior às despesas. Embora sejam muito relevantes, há outros fatores que merecem atenção e que devem ser considerados na análise de desempenho dos municípios, como o desenvolvimento socioeconômico (saúde, educação e renda), as capacidades de geração de riqueza relacionada à população, de investimento do poder público e a consequente aplicação destes investimentos e de implantação de infraestrutura nos próprios territórios municipais.

Logo, a questão desta pesquisa é, a partir de indicadores socioeconômicos, de arrecadação, distribuição e gestão de recursos e da evolução territorial, como o processo de descentralização territorial, configurado pelas emancipações municipais decorrentes principalmente da CF 1988, refletiu na dinâmica regional e municipal?

A partir desta questão, o estudo tem como objetivo geral analisar a relação entre emancipação municipal e o perfil político-administrativo dos municípios do COREDE Serra, visando entender os efeitos da descentralização administrativa na região.

Como objetivos específicos, cita-se:

- i) discutir a relação entre emancipação municipal, território e rede urbana regional do COREDE Serra;
- ii) analisar os indicadores socioeconômicos e de gestão dos municípios do COREDE Serra, identificando os interesses de investimento e qualificação dos espaços urbano e rural;
- iii) entender os benefícios, as dificuldades, problemas e conflitos resultantes dos processos de emancipação de municípios selecionados.

A ideia de desenvolvimento do tema surgiu em 2019, quando se reacendeu o debate da emancipação de municípios após o Senado recomendar uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) intitulada PEC do Pacto Federativo (188/2019). Dentre vários critérios, a incorporação compulsória de municípios exigiria a reorganização territorial, visto que, para serem mantidos, os municípios deveriam possuir mais de 5.000 habitantes e receita própria superior a 10% da receita total.

Seriam afetados por essa proposta 1254 municípios, ou seja, 22,5% do total (TEMÓTEO; MAZIEIRO; ANDRADE, 2019), 226 destes no Rio Grande do Sul. Este número por si só já deve suscitar reflexões sobre os efeitos socioespaciais de implantação de tal decisão, visto que o último Censo fora realizado em 2010, estando, assim, defasado em 11 anos. A proposta tampouco cogita que os municípios brasileiros apresentam inúmeras

diferenças, como o porte demográfico, o grau de urbanização, a vocação econômica, a realidade social, a influência dos governos locais, a localização geográfica e a dimensão territorial (BREMAEKER, 2005).

A reincorporação de municípios se demonstra especialmente problemática no Rio Grande do Sul, que foi o líder no número de emancipações municipais após a CF de 1988 e especialmente na região do COREDE Serra, onde 17 municípios seriam afetados pela proposta (PIONEIRO, 2019).

O COREDE Serra é composto por perfis econômicos, populacionais e sociais contrastantes. Estes perfis variam desde municípios com menos de 5.000 habitantes, a municípios com 8 anos de instalação, ao maior município do interior do estado, ao mesmo tempo em que a região se destaca por apresentar índices de desenvolvimento elevados e um protagonismo econômico no Estado do Rio Grande do Sul.

A escolha do recorte de estudo também parte da vivência cotidiana, experiência profissional e leitura crítica da realidade regional possibilitada pela experiência da autora, natural de Fagundes Varela, município integrante do COREDE Serra, atuando como arquiteta de sua Prefeitura Municipal.

O desenvolvimento de estudos relacionados aos municípios possivelmente afetados por essa política de reincorporação de municípios se justifica, principalmente, quanto aos seguintes pontos e pressupostos:

- i) A redistribuição de recursos, oportunizada pela Constituição de 1988, e as vantagens da maior autonomia e do poder público mais próximo aos cidadãos, após 33 anos, promoveram progresso socioeconômico no território, visto que muitos municípios pequenos se destacam nos indicadores socioeconômicos, como no Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM), no Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE) e no Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* (FAMURS, 2019; KLERING, 2013);
- ii) Muitas das localidades, apesar de possuírem perímetro urbano e apresentarem problemas urbanos, não são consideradas cidades, por possuírem pequenos contingentes populacionais, enquanto que os estudos urbanos ainda possuem enfoque em grandes cidades. Por isso é relevante a realização de estudos com enfoque nesta realidade;
- iii) Nenhuma localidade emancipada solicita a volta à condição anterior de distrito, portanto, a avaliação da reincorporação compulsória é negativa pelos principais possíveis afetados pela PEC 188/2019 (KANNENBERG, 2013; KLERING, 2013);
- iv) Apesar da CF de 1988 ter determinado o aumento de 33% no número de municípios, atualmente, 68% do total dos municípios brasileiros possuem menos de 20.000 habitantes. Muitos destes municípios permanecem com um contingente

populacional pequeno mesmo sendo criados antes do período em questão (IBGE, 2011);

v) Apesar da maioria dos municípios de que apresentam baixa arrecadação tributária própria possuir menos de 20.000 habitantes, os problemas econômicos não são exclusividade dos municípios pequenos (FIRJAN, 2019) já que 82% dos municípios brasileiros não atingem 10% de receita própria (FAMURS, 2019); portanto, se o problema fosse puramente econômico, haveria diversos fatores que devem ser estudados;

vi) Ainda sobre o critério fiscal, as receitas provenientes das transferências constitucionais, que também fazem parte do cômputo das receitas dos municípios, permitem o atendimento de qualidade à população (FAMURS, 2019);

vii) A proposta de reincorporação dos municípios não possui nenhum critério de análise da rede urbana, principalmente quanto às relações entre municípios. Assim, os municípios podem ser incorporados arbitrariamente ao município de origem ou ao município mais próximo, mesmo que as relações intermunicipais demonstrem maior integração a outro município.

Deste modo, estes fatores serviram como incentivo para a busca por uma pesquisa mais aproximada do panorama geral dos municípios da região estudada.

Este estudo busca contribuir para conhecimento de um perfil dos pequenos municípios e para caracterização dos municípios e da região COREDE Serra, e, por fim, para a pesquisa “Policentrismo, Rede Urbana e Desenvolvimento Regional no RS: uma análise a partir de aglomerações urbanas selecionadas”, que possui apoio financeiro da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (FAPERGS) e está sob coordenação da Dr. ^a Heleniza Ávila Campos, docente do PROPUR. Espera-se que o estudo possa servir como parâmetro para o estudo do desempenho dos municípios, visto que a sociedade e seu território não se resumem somente à questão contábil.

1.1 Organização do trabalho

Além deste capítulo introdutório, o trabalho se articula em outros cinco principais capítulos de conteúdo. No Capítulo 2 é abordado o recorte teórico que serviu como base, articulado por três principais conceitos: (i) a definição de território e Estado, as maneiras com que o território é ocupado, as influências do poder e da política e como o território se manifesta no federalismo; (ii) a descrição da gestão da menor unidade territorial do federalismo, o município, abordando as principais funções desempenhadas pelos municípios e quais são os recursos que permitem o desempenho dessas funções; (iii) a definição de rede urbana e seu funcionamento, dimensão imprescindível para a compreensão dos estudos regionais.

O Capítulo 3 descreve os procedimentos metodológicos adotados para a realização da pesquisa, baseados em estratégias exploratórias e qualitativas, a partir da caracterização do COREDE Serra como região com base em dados secundários e na análise dos efeitos das emancipações em três municípios selecionados, Serafina Corrêa, Fagundes Varela e Pinto Bandeira, a partir do estudo da gestão de recursos públicos, da realização de entrevistas e de uma análise de evolução territorial.

Em seguida, foi realizada uma caracterização da região do estudo no Capítulo 4 a partir de aspectos de localização, físicos, políticos, administrativos, de infraestrutura e fluxos, sociais, econômicos, de serviços e de gestão para o entendimento da estrutura, organização e articulação do COREDE Serra, com o intuito de atender ao primeiro objetivo específico de discutir a relação entre emancipação municipal, território e rede urbana regional do COREDE Serra.

O quinto capítulo se concentra em um recorte de estudo aproximado em três municípios do COREDE Serra que tiveram suas emancipações político-administrativas em períodos distintos: Serafina Corrêa, emancipado em 22 de julho 1960, Fagundes Varela, emancipado em 8 de dezembro de 1987 e Pinto Bandeira, emancipado em 16 de abril de 1996. Foram caracterizados os processos emancipatórios, a gestão de recursos públicos a partir de dados secundários e da realização de entrevistas e foi realizada uma análise de evolução territorial pós-emancipação para a composição deste capítulo. Este capítulo visa atender aos objetivos específicos de analisar os indicadores socioeconômicos e de gestão dos municípios, bem como identificar os interesses de investimento e qualificação dos espaços urbano e rural e de entender os benefícios, as dificuldades, problemas e conflitos resultantes dos processos de emancipação de municípios selecionados.

Apresenta-se então o último capítulo de discussão, composto por considerações finais a partir de uma breve síntese e reflexão crítica e, por fim, o referencial bibliográfico.

2. TERRITÓRIO, REDE URBANA E PODER POLÍTICO: ANÁLISE A PARTIR DA EMANCIPAÇÃO DE MUNICÍPIOS

Este capítulo tem como objetivo construir a base teórica que permita relacionar os efeitos das emancipações político-administrativas ao território e à rede urbana e contém três principais seções. Inicialmente, o território é abordado, a fim de definir o objeto de estudo, e os conceitos de autonomia político-administrativa e de poder político, afinal, estes definem o comportamento dos atores e do objeto; em seguida, trata-se da gestão de recursos públicos, por se tratar de um indicador de qualidade e eficácia do objeto; e, por fim, e aborda-se a rede urbana como instrumento de compreensão municipal e regional.

A abordagem de associação do município e a região vai ao encontro da colocação de Santos (1998), que afirma que “num estudo regional se deve tentar detalhar sua composição enquanto organização social, política, econômica e cultural, abordando-lhe os fatos concretos, [...] para captar o elenco de causas e conseqüências do fenômeno”. Dessa forma, este capítulo relaciona os conceitos de território, sua menor unidade dotada de poder administrativo no federalismo, o município, e rede urbana, composta pelas unidades e suas particularidades.

2.1 Território na perspectiva política e sob a perspectiva do Estado: teoria, características e forma de organização

Utilizam-se, neste capítulo, os conceitos de território de Raffestin (1993), Gottman (1973) e Castro, Gomes e Corrêa (2000) para entender, territorialmente, a articulação política e de poder. Primeiramente, aborda-se o território na perspectiva política e tradicionalmente vinculada ao Estado. Como elucidamos a realidade brasileira, parte-se do pressuposto que as hierarquias e instâncias são interdependentes. O foco está na menor unidade territorial do federalismo, o município, caracterizando-o. Em seguida, descreve-se a gestão municipal de recursos públicos a partir da caracterização da legislação.

Identifica-se a divisão territorial sob a ótica de que o município é um recorte territorial do federalismo, que organiza política e administrativamente o território dos Estados federativos (SILVA, 2013). A divisão territorial se desenrola baseada em diversas influências, as principais sendo a influência política e a influência do poder, e esta última se manifesta politicamente.

O conceito de território possui diferentes dimensões, segundo Raffestin (1993): política, econômica, cultural relacionadas ao uso do espaço apropriado. O conjunto desta multidimensionalidade do poder, em suas diversas formas e escalas, atua sobre o espaço através dos seus atores (SILVA, 2013). Considera-se que o espaço é anterior ao território e

que este se forma a partir do espaço; “ao se apropriar de um espaço concreta ou abstratamente (por exemplo, pela representação), o ator ‘territorializa’ o espaço” (RAFFESTIN, 1993, p. 143). Já Milton Santos (2006) entende como simultâneos e interligados o espaço, o tempo e o território.

De qualquer forma, a associação da noção de organização política ao conceito geograficamente definido de território ocorre desde a Antiguidade, tendo sofrido diversas variações com o tempo. Primeiramente porque o avanço tecnológico culminou na mobilidade de pessoas e bens; e, em segundo lugar, porque os governos passaram a ser exercidos por representantes escolhidos eleitoralmente (GOTTMAN, 1973, p. 2). Assim, uma definição mais atual de território é a de “um espaço definido e delimitado a partir de relações de poder” (CASTRO; GOMES; CORRÊA, 2000, p. 78).

De acordo com esta definição, portanto, a apropriação do território depende do poder dos atores: alguns atuam como dominadores, enquanto outros são dominados, construindo uma dinâmica de organização no espaço (FADIGAS, 2017). Os limites de um território podem ser alterados conforme as estratégias de apropriação, controle e delimitação do espaço (SACK, 1986).

No caso do município, o poder político do Estado atua na divisão político-administrativa de um território; de fato, é o poder que permite formatar, delimitar e adaptar os territórios às necessidades das comunidades (FADIGAS, 2017, p. 7). Portanto, o território passa a ser normatizado por meio de novos poderes de governo, afinal, se houver maior densidade de técnica, ciência e informação, maiores serão as demandas por regulações políticas (CATAIA, 2001). A apropriação e o uso do território são partes do processo de estruturação que o configuram como espaço geográfico dominado e como instrumento de afirmação e de poder (FADIGAS, 2017, p. 7). Assim,

“Num quadro vasto de ocorrências, o território expressa as formas de emergência do poder, individual ou de grupo, que substitui relações de cooperação por relações de dependência e constituiu, em cada caso e em cada circunstância, a representação de momentos decisivos de organização social.” (FADIGAS, 2017, p. 17)

Para Milton Santos (2006) não há uma formação social que também não seja espacial e a manifestação desta afirmação é o território usado. Entende-se como território usado o território no qual foi implantada infraestrutura e que sofre ações decorrentes do dinamismo da sociedade e da economia. As funções do espaço geográfico são configuradas pela legislação e podem ser de movimentos da população, distribuição da agricultura, da indústria e dos serviços. A implantação de infraestrutura é orientada pelo mercado, por meio da localização concentrada de empresas, e pelo Estado, por meio de legislação territorial (Plano Diretor) e contábil (Lei de Diretrizes, Plano Plurianual, isenções fiscais a atores

determinados) e é a razão pela qual se condiciona a localização dos atores e que, posteriormente, determina as relações entre eles (SANTOS; SILVEIRA, 2006, p. 21). Essa orientação ocorre em decorrência do uso dado ao território e das funções desempenhadas nele, a partir da permissão e limitação de usos.

Portanto, o território é usado pelos elementos do espaço: as firmas (empresas privadas, sociedades anônimas), que produzem e distribuem mercadorias e serviços; as instituições (órgãos estatais e organizações não governamentais), que produzem normas e leis; e as pessoas, que fornecem trabalho ou se candidatam a essa função (SANTOS, 1988).

O território também é usado para gerar raízes e identidade em um determinado grupo, “no sentido de que a identidade sociocultural das pessoas estaria inarredavelmente ligada aos atributos do espaço concreto” (CASTRO; GOMES; CORRÊA, 2000). Esta ocupação e pauta identitária é um dos aspectos motivadores para a emancipação de distritos, conforme abordado no estudo de Bremaeker (1993).

Outra motivação para a fragmentação do território é a competição entre lugares, que buscam vantagens para o crescimento da densidade técnica, científica e informacional. (CATAIA, 2001, p. 8). Cabe aqui diferenciar a competição e a fragmentação do território: a competição pelo território é a busca pelo domínio da estruturação do espaço, enquanto que a fragmentação do território é a criação de novas unidades territoriais, com autonomia.

Assim, o território que é ocupado e dominado pelo poder local define suas estratégias, como a busca pela emancipação, a fim de estruturar mudanças em sua estrutura. Para que essas mudanças ocorram, além do poder local, é importante que ocorra uma articulação regional, que reforce as estratégias do poder local. Pode-se concluir que, cada território de um município criado é representativo da força do poder local.

Os processos emancipatórios impactaram o território tanto em sua dimensão espacial, com a criação de fronteiras de novos municípios, antes inexistentes, como em sua dimensão político-administrativa, criando novos governos autônomos; autonomia esta que diz respeito à participação igualitária da sociedade na tomada de decisões, ou seja, numa coletividade autônoma (CASTRO; GOMES; CORRÊA, 2000, p. 105).

Ao se tornar município, uma localidade (ou um distrito) passa a possuir diversos deveres e direitos dentro de seu território, do poder estadual onde se insere e com o Estado Federal, que define os gastos e regulamentações da política urbana no país. Enquanto se faz necessário abordar as questões de autonomia político-administrativa, também é relevante destacar como a política de ordenamento e gestão territorial é praticada pelo município a partir do Plano Diretor e como diversas políticas passam a ser executadas por este ente federativo, principalmente as de saúde e educação básicas.

2.2 Autonomia político-administrativa e poder político dos municípios brasileiros

Nesta seção o objetivo é caracterizar o federalismo brasileiro, seus componentes (entes federativos) e, por consequência, a autonomia garantida a eles. Entende-se por autonomia, a partir da etimologia e da teoria kantiana, a capacidade de reger-se segundo leis ou princípios próprios, livre de qualquer fator estranho ou exógeno com uma influência subjugante.

Se determinado ator é autônomo, ele toma as próprias decisões, e estas podem desencadear ações de conflito ou colaboração. No estudo do território é usual abordar as ações de conflito, uma vez que, em conflito, alguns atores exercerão seu poder sobre outros, atravessando um dos princípios da autonomia. Todavia, para este estudo é relevante também abordar as questões de colaboração, uma vez que o funcionamento dos pequenos municípios depende da cooperação com os municípios com quem formam uma rede de relações, conexões e gestão.

Para isso, inicialmente há o enfoque no papel do município, unidade territorial mínima abordada neste estudo, no federalismo e no processo de criação dos municípios, visto que estes aspectos influenciaram no território e na rede urbana da região. Outro aspecto que recebe destaque é a abordagem do poder político como elemento central na divisão territorial da região, visto que o aspecto político do território é o destaque da seção.

2.2.1 Autonomia político-administrativa

A Constituição Federal de 1988 define que os entes federativos são autônomos, em termos de auto-organização, autoadministração, autogoverno e autolegislação. Autonomia é a capacidade de governar-se pelos próprios meios, mas, neste caso, diz respeito à descentralização do poder, onde os entes federativos repartem competências (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008).

As descentralizações política, administrativa e fiscal são características do federalismo. A retomada do período democrático unida à CF de 1988 objetivou redistribuir o poder, a autonomia de decisão e o controle de recursos para priorizar os governos locais, e buscar maior proximidade com a coletividade (TRISTÃO, 2002).

A menor unidade autônoma que manifesta poder local no federalismo é o município. Esta autonomia ocorre de maneira verticalizada, pois o ente ainda é regido conforme a legislação federal e estadual, e também de maneira horizontalizada, porque passa a possuir poder de decisão sobre o uso de recursos e sobre a gestão do território.

Para Arretche (2010, p. 589), “a descentralização da execução de políticas é compatível com a centralização da autoridade”, ou seja, apesar dos governos locais

possuírem deveres importantes na provisão de serviços e possuírem um papel relevante no gasto público, “[...] suas decisões de arrecadação tributária, alocação de gasto e execução de políticas públicas são largamente afetadas pela regulação federal (ARRETCHE, 2010, p. 589)”.

Não é de mérito deste estudo discutir a justiça do federalismo brasileiro, principalmente porque o protagonismo teórico se embasa na menor unidade territorial, o município; dessa forma, o federalismo é abordado apenas como ordenador do território como se articula hoje. Destacam-se como mecanismos para a organização territorial e contábil a CF, o Estatuto das Cidades que estabelece o Plano Diretor e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.2.2 O município brasileiro: definição e função político-administrativa

Estar inserido politicamente em um espaço geográfico permite que os atores o articulem e atuem nele (ENDLICH, 2012). O município, com a autonomia político-administrativa garantida, é a maneira política de algumas localidades inserirem-se no espaço ou no território.

O município é um recorte espacial que organiza política e administrativamente o território dos Estados federativos e do país como um todo, sendo responsável por promover políticas públicas territoriais, ainda que limitadamente (SILVA, 2013). Os municípios, portanto, são esferas de poder local que são influenciados muito diretamente pelos aspectos da cultura, direitos e interesses da população que ali habita e trabalha. No Brasil, os 5.563 governos locais são considerados municípios (CIGOLINI, 2012, p. 125).

Além da importância política, o município se destaca na promoção do desenvolvimento socioeconômico das regiões por compor convênios, consórcios ou programas com natureza sistêmica de atuação (KLERING; BERGUE; SCHROEDER, 2011, p. 32). O município deve atender o princípio de melhorar a qualidade de vida dos munícipes através de transformações em seu território, por meio de esforços da administração pública alinhada aos eixos econômicos dinâmicos do município e de redes de interação e cooperação com organismos da sociedade civil local e da região (KLERING; BERGUE; SCHROEDER, 2011, p. 42).

No entanto, no Brasil todos os municípios, independente do contingente populacional, possuem a mesma forma de governo, como os mesmos poderes e obrigações (CIGOLINI, 2012, p. 126): isto é a síndrome de simetria. A síndrome de simetria ocorre de maneira vertical (onde municípios, independente da população, estão sujeitos às mesmas regras de administração e controle) e horizontal (municípios com populações e localização semelhantes podem ter comportamentos diferenciados) (CIGOLINI, 2012, p. 127).

2.2.3 O papel do poder político na emancipação e incorporação de municípios

Para que ocorram as alterações na divisão territorial (emancipação e incorporação), portanto, reconhece-se que é estabelecida uma relação de poder entre os municípios e distritos. Os interesses e conflitos se manifestam no espaço e o território é a arena fundadora da política (CASTRO, 2005, p. 108).

Poder é a relação assimétrica entre duas ou mais partes em dispor de um instrumento para atingir um objetivo, obrigatoriamente com uma das partes possuindo mais facilidade para obter o instrumento que as outras (CASTRO, 2005 p. 98); é uma maneira “de impor uma vontade à parte mais fraca de uma relação” (CASTRO, 2005, p. 101) e, ainda de acordo com a autora, pode ocorrer de três formas: a despótica, baseada na coerção pela força; a autoritária, quando uma parte reconhece aquele ao qual ela se submete; e a política, que compreende as duas formas anteriores, usando-as para atingir o bem comum.

Entre essas três formas de exercer o poder, foi o Estado moderno que definiu o marco da centralidade territorial e institucional do poder político (CASTRO, 2005, p. 111). Assim, o poder político é o que se faz mais presente na análise dessas relações entre municípios e distritos.

Quanto à decisão favorável à emancipação, é necessária a vontade e viabilidade do distrito (parte mais fraca) e que o município de origem (parte mais forte) esteja de acordo; o poder político, portanto, explica porque alguns municípios (parte mais forte) conseguiram manter grande parte do território ao longo das ondas emancipatórias, evitando a emancipação de distritos (parte mais fraca), como é o caso de Caxias do Sul, Farroupilha e Bento Gonçalves, por exemplo.

Portanto, pode-se afirmar que poder político local foi o principal articulador para que ocorressem os processos de emancipação municipal: era necessária uma movimentação que partisse das localidades interessadas na emancipação, com a finalidade de cumprir os requisitos de uma legislação estadual que, por sua vez, facilitava as emancipações distritais (NUNES; GARCIA, 2015, p. 111). No entanto, além da vontade das autoridades locais, o processo também dependeu de uma participação regional que tornasse possível esses processos emancipatórios, visto que, para cada localidade emancipada, outra localidade perderia parte de seu território. Assim, o processo resultante, o poder regional, acaba sendo um efeito das dinâmicas de integração dessas localidades, as quais se manifestam favorável ou desfavoravelmente aos resultados, de acordo com o grau integração.

O grau de integração definiu, por exemplo, a razão pela qual nem todos os distritos que pleitearam sua emancipação obtiveram manifestações favoráveis. Quanto menor o grau

de integração entre os poderes locais e regionais, menor a capacidade de a parte mais fraca exercer influência nas decisões.

Da mesma forma, o poder também explica o debate da incorporação compulsória de municípios, no qual a parte mais fraca enfrenta a possibilidade de retornar ao estado anterior, apesar de não necessariamente essa articulação ocorrer a partir da parte mais forte na condição original (município-mãe), mas sim de um novo contexto, em que a parte mais forte passa a ser o governo centralizado e em que se ganha uma nova dimensão no poder político, além da local e regional, a federal.

2.2.4 O processo, as vantagens e desvantagens da criação de municípios

Originalmente, para um município ser criado, a CF de 1988 estabeleceu que o processo de criação, incorporação, fusão e desmembramento deveria preservar a continuidade e unidade histórico-cultural do ambiente urbano, não determinava requisitos de viabilidade, e já delegava aos Estados o papel de criação de municípios. A versão mais atualizada da Constituição dispõe que:

“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, 1988).

A emancipação é o ato político-administrativo pelo qual um distrito se torna município, com governo próprio (prefeito e vice-prefeito), legislativo próprio (câmara municipal e, conseqüentemente, leis próprias) e arrecadação de tributos e de impostos próprios (PINTO, 2002, p. 8). O Estado nacional apresenta dificuldades em realizar políticas locais (SILVA, 2013) e o município passa a exercer este papel de Estado local. Historicamente, as emancipações apresentaram duas características originais: o uso político do território e a luta para o poder público local reivindicar autonomia para assistir às demandas diretas (MESQUITA, 1992, p. 176).

As motivações para emancipar distritos variam desde o descaso por parte da administração do Município de origem, à existência de forte atividade econômica local, ao grande aumento da população local até à grande extensão territorial do município de origem (BREMAEKER, 1993, p. 93).

Com a Constituição de 1988, os recursos à disposição dos municípios aumentaram, tanto em termos absolutos como em relação ao PIB, e os recursos federais, representados pelo FPM, passaram a ser repartidos em favor dos municípios de menor população (GOMES; MAC DOWELL, 2000, p. 10). Isto é, a maior divisão territorial em municípios garante aos de

menos de 5 mil habitantes as maiores disponibilidades de recursos financeiros por habitante (GOMES; MAC DOWELL, 2000, p. 14). Assim, a emancipação pode significar o acesso a muitos serviços públicos aos quais jamais teriam acesso e, por isso, para as populações dos novos municípios, a emancipação é benéfica (FERRARI, 2016, p. 68).

No entanto, a Constituição de 1988 deixou de estabelecer requisitos específicos relacionados à viabilidade dos novos municípios. Para que uma área emancipada sofra um processo de qualificação, as variáveis de posicionamento geográfico, especificidades econômicas, potencial de ciclo econômico, perfil sociocultural da população e possibilidades de evolução das atividades de comércio e de prestação de serviços devem ser consideradas (RANGEL et al., 1998, p. 42).

Apesar da paralisação dos processos pela Emenda Constitucional nº 15, 57 municípios foram criados de 1996 a 2007. Em maio de 2007, foi declarada a inconstitucionalidade das leis estaduais de criação dos municípios, e estes retornaram à condição de distrito (ACAYABA, 2008; GOUVÊA, 2014). São 590 os municípios que se emanciparam de 1996 a 2006. No entanto,

“Nos anos seguintes após a promulgação da EC 15 [...] dezenas de municípios surgiram, e sua criação passou a ser contestada no Supremo Tribunal Federal (STF). Por essa razão, tais municípios estavam ameaçados de ser jurídico e politicamente extintos [...]. Todavia, em 18 de dezembro de 2008, a Emenda Constitucional nº 57 foi promulgada pelo Congresso Nacional, convalidando os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de 56 municípios brasileiros [...] cuja situação jurídica dependia da referida promulgação” (CNM, 2008, p. 38).

Apesar da paralisação determinada pela EC 15, ainda há distritos que solicitam a emancipação, mesmo com muitos Estados tendo parado de aceitar novas requisições ou de terem arquivado processos. Em 2009, 11 Estados possuíam processos em aberto, correspondendo a pedidos de 418 distritos (CNM, 2009; OGLOBO, 2013).

Até 2021 a EC 15 não foi regulamentada, apesar de alguns projetos de lei terem surgido e sido vetados na década de 2010, assim desprezando os pedidos em aberto há anos. Para Endlich (2012, p. 1), “é evidente que em um estado tão centralizado as escalas locais serão cada vez mais inviáveis”.

2.2.5 Motivação e processo para extinção de municípios

O principal processo de extinção de municípios é a fusão ou incorporação, que se dá, “[...] geralmente, quando municípios economicamente fracos, ou destituídos de fatores de progresso, se fundem, perdendo, cada qual, sua personalidade jurídica em favor de uma nova entidade” (MARENCO, 2012, p. 46).

Ao aumentar o número de municípios, e, conseqüentemente, a necessidade de infraestrutura e pessoal para que eles funcionem, observa-se um aumento dos gastos municipais com o Legislativo e com a administração (GOMES; MAC DOWELL, 2000, p. 19), e questiona-se que estes recursos poderiam ser direcionados de outras maneiras.

O FPM, que é a principal fonte de recursos dos municípios com menos de 5.000 habitantes, é uma transferência constitucional repartida de maneira a haver uma cota mínima fixada para cada município, por menor que seja sua população. A distribuição do FPM se dá por estado, ou seja, os recursos possuem um percentual fixo por estado, e daí são distribuídos para os municípios (BRASIL, 1988). Contudo, apesar do Fundo representar uma melhoria na distribuição de recursos, não necessariamente essa proposta estaria voltada à redução de desigualdades regionais (PAES; SIQUEIRA, 2008, p. 711).

O Fundo consiste na repartição de 22,5% das receitas líquidas dos Impostos de Renda e sobre Produtos Industrializados, concedido a partir da relação direta com a população e inversa com a renda: 10% deste recurso é destinado às capitais de estado; 86,4%, destinado aos demais municípios, com cota fixa mínima às localidades com menos de 10.188 habitantes e cota máxima aos municípios com mais de 156.216 habitantes; o montante restante é destinado aos municípios mais populosos. Apesar da redistribuição de recursos proposta pelo FPM, a população beneficiada não é, necessariamente, a mais pobre do país (PAES; SIQUEIRA, 2008, p. 711).

O processo de extinção proposto pela PEC do Pacto Federativo é a incorporação do município ao de origem ou ao que atenda aos requisitos e mais próximo da localidade (CARTACAPITAL, 2019) e, assim, a divisão dos recursos do FPM seria redistribuída entre os municípios. No entanto, essa proposta fere o Pacto Federativo, que garante a autonomia dos entes federados, visto que a União, os Estados e os Municípios são autônomos, inexistindo subordinação entre eles (BRASIL, 1988). Ou seja, para o respeito da autonomia, a incorporação deveria ser de desejo dos municípios em questão. Além disso, este tipo de processo reforça a ideia de descrédito à escala local por parte da federação brasileira (ENDLICH, 2012).

2.3 O papel dos municípios na provisão de serviços

Apesar de haver uma distribuição clara da divisão da carga tributária entre as esferas, há ambigüidade no texto constitucional quanto à provisão dos serviços. As três esferas compartilham competências que se refere a: saúde; educação (superior, técnica, média); acesso à cultura, à educação e à ciência; proteção do patrimônio histórico, artístico e cultural; fomento à produção agropecuária; distribuição de alimentos; moradia; proteção e preservação

do meio ambiente e combate à poluição; saneamento básico; assistência social; polícia e energia hidrelétrica (BRASIL, 1988).

Compete exclusivamente à esfera federal: a defesa nacional; as relações exteriores; o comércio internacional; o uso de recursos hídricos; rodovias federais; planejamento regional e de recursos naturais; correios e telégrafos; polícia federal e de fronteiras; regulamentação de bancos, moeda, relações trabalhistas, transporte internacional, desenvolvimento urbano, minas e energia, seguro desemprego, educação, imigração, direitos dos cidadãos e dos índios; seguro social; serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional; explorar diretamente ou mediante concessão ou permissão os serviços de telecomunicação, radiodifusão sonora e de sons e imagens, de instalações de energia elétrica; a navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária; os serviços de transporte ferroviário e aquaviário; de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; os portos marítimos, fluviais e lacustres (BRASIL, 1988).

Compete aos Estados: explorar os serviços locais de gás canalizado; e instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões (BRASIL, 1988).

E, por fim, compete ao Município: organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo; educação pré-escolar e ensino fundamental; saúde; uso do solo urbano; e conservação do patrimônio histórico e cultural. Portanto, cabe ao município legislar sobre assuntos de interesse local; suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual (BRASIL, 1988; CIGOLINI, 2012, p. 129).

2.3.1 Articulação do município: os poderes legislativo e executivo municipais

A organização e o funcionamento do município dependem dos poderes legislativo e executivo, visto que o poder judiciário não se organiza nesta esfera.

O poder legislativo atua como instância de envolvimento efetivo da sociedade com a administração pública, na elaboração de leis e na fiscalização. Assim, pela elaboração de leis, seu papel é de planejamento; na fiscalização, sua função é de controle (KLERING; BERGUE; SCHROEDER, 2011, p. 34).

Já o poder executivo é responsável pela gestão do município e leva em consideração as particularidades locais para se organizar e promover a oferta de bens e serviços públicos. O poder executivo é responsável por executar as leis. O principal objetivo que o poder executivo deve atender, juntamente com os demais níveis de governo, é proporcionar maior qualidade de vida aos munícipes (KLERING; BERGUE; SCHROEDER, 2011, p. 37).

2.4 Gestão municipal de recursos públicos: legislação e descrição

O objetivo desta seção é caracterizar a gestão de recursos públicos, por meio de uma análise da legislação que a rege, e, em seguida, parte-se para uma investigação das receitas e despesas que compõem a gestão. A partir disso é possível caracterizar de maneira mais palpável as obrigações dos entes federativos no atendimento às demandas da população.

A descentralização política, administrativa e fiscal caracteriza o federalismo, que é uma maneira de organizar o Estado com várias instâncias governamentais. A descentralização, em consonância com a retomada do período democrático com a CF de 1988, objetiva redistribuir o poder, a autonomia de decisão e o controle de recursos para priorizar os governos locais, e buscar maior proximidade com a coletividade (TRISTÃO, 2002, p. 64).

Sob a ótica fiscal, segue-se os preceitos de que “[...] aqueles benefícios que atingem todo o país devem ser fornecidos em termos nacionais e os serviços cujos benefícios são locais devem ser fornecidos em uma base regional” (TRISTÃO, 2002, p. 64). No entanto, a distribuição de renda e estabilização econômica devem ser responsabilidade do governo central, a fim de evitar ineficiências que podem ser geradas se desenvolvidas em nível local.

A teoria tradicional das Finanças Públicas estabelece que os impostos que requerem maior centralização administrativa ou que afetem as políticas integralmente (como o IR, o II e IE), devem estar sob responsabilidade da esfera federal; os estados devem coletar impostos sobre consumo e circulação de bens; e os impostos sobre o patrimônio físico, com base tributária imóvel, devem ser assumidos pelos governos municipais (TRISTÃO, 2002, p. 65).

Porém, para alguns serviços como a educação e a saúde, os governos locais são os que executam as políticas nacionais. De fato, os municípios devem aplicar anualmente, no mínimo, 15% das receitas de impostos e transferências em ações e serviços públicos de saúde e 25%, no mínimo, na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1988). Por isso, há a necessidade de um sistema de transferências entre as esferas e estas

transferências podem ser financiadas por cidadãos não residentes na esfera beneficiada. Portanto, os recursos que chegam ao município por meio dessas transferências são os doravante abordados como recursos intergovernamentais.

Assim, a estrutura tributária vigente acaba por distribuir os tributos de maior valor arrecadatório às esferas da União e Estados, o que torna os municípios mais dependentes das transferências:

“O atual grau de dependência financeira dos Municípios não passa de um grande mito, pois tudo depende da estrutura tributária vigente. Se realmente fosse desejada a ampliação da autonomia tributária dos Municípios, deveria ser aproveitado o momento da reforma tributária para lhes entregar tributos mais simples de cobrar e de maior valor arrecadatório. Porém estes tributos estão reservados à União e aos Estados” (BREMAEKER, 2001).

As contas públicas se organizam em receitas e despesas: a receita pública distingue-se em receita orçamentária, que pertence de fato à entidade, e em receita extraorçamentária, que são recursos de terceiros que transitam pelas contas públicas; enquanto a despesa pública também se distingue em despesa orçamentária (toda despesa fixada pela Lei Orçamentária Anual) e despesa extraorçamentária (provenientes da geração de passivos financeiros) (MARENGO, 2012).

2.4.1 Natureza das receitas municipais

As receitas municipais dizem respeito ao ingresso de recursos nos cofres públicos do município, que podem ter naturezas diversas: tributos, contribuições, patrimônio, serviços, transferências correntes, agropecuária ou outras maneiras de arrecadação, bem como em operações de crédito, alienação de bens, amortização de empréstimos ou transferência de capital, conforme o Quadro 1 (BRASIL, 1964). São estas as doravante classificadas como receitas próprias dos municípios e que serão alvo de análise desta pesquisa.

Quadro 1: Descrição da natureza das receitas municipais.

Tipo de receita	Origem da receita
Receitas tributárias	Decorrente da competência de tributar do município, sendo composta por impostos, taxas e contribuições de melhoria.
Receitas de contribuições	Decorrente das contribuições sociais e das contribuições econômicas, sendo que os municípios podem instituir contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, de sistemas de previdência e assistência social.
Receita patrimonial	Decorrente do resultado financeiro da ocupação dos bens públicos, mobiliários ou imobiliários ou da participação societária.
Receita de serviços	Decorrente da prestação de serviços como transporte, comunicação, saúde, agropecuários dentre outros.
Transferências correntes	Decorrente de receitas recebidas de outras pessoas de direito público ou privado, independentemente de contraprestação direta de bens e serviços.

Receita agropecuária	Decorrente de atividades ou exploração agropecuária, tais como as produções vegetais e animal e seus derivados, bem como atividades de beneficiamento ou transformação desses produtos em instalações existentes nos próprios estabelecimentos.
Outras receitas correntes	Decorrentes da arrecadação de multas, juros, restituições, indenizações, receita da cobrança da dívida ativa, aplicações financeiras e outras.
Operações de crédito	Decorrente de empréstimos e financiamentos, ou seja, da constituição de dívida.
Alienação de bens	Decorrente da venda de bens e direitos.
Amortização de empréstimos	Decorrente do recebimento de valores anteriormente emprestados a outras entidades de direito público.
Transferência de capital	Decorrente do recebimento de valores de outras pessoas de direito público ou privado destinados a atender despesas de capital.
Outras receitas de capital	Decorrente de valores arrecadados com outras receitas vinculadas ao acréscimo patrimonial da unidade, não enquadradas nas fontes dispostas na Portaria STN n 350, de 18 de junho de 2010.

Fonte: Elaborado pela autora com base na Lei nº 4320 (BRASIL, 1964).

O TCE-RS organiza as receitas como receitas correntes (impostos, taxas e contribuições de melhoria; contribuições; receita patrimonial; receita de agropecuária; receita industrial; receita de serviços; transferências correntes; outras receitas correntes), receitas de capital (operações de crédito; alienação de bens; amortização de empréstimos; transferência de capital), receitas correntes intraorçamentárias (contribuições e outras receitas correntes).

2.4.1.1 Os tributos

A estrutura tributária do Brasil, estabelecida pela CF 1988, baseou-se no modelo tributário de 1967 (TRISTÃO, 2002, p. 56), com algumas modificações.

Com o novo texto constitucional, são cobrados tributos sobre importação, exportação, renda, propriedade territorial rural, produtos industrializados, operações financeiras, grandes fortunas, transmissão causa mortis e doação, circulação de mercadorias e serviços, veículos automotores, propriedade territorial urbana, transmissão de imóveis inter vivos, venda a varejo de combustíveis e serviços de qualquer natureza (VASCONCELOS et al., 2002).

A estrutura tributária se dirige pela lógica de: impostos que requerem maior centralização administrativa ou que afetem as políticas integralmente (como o Imposto de Renda, o Imposto sobre Importação e Imposto sobre Exportação), devem estar sob responsabilidade da esfera federal (que correspondem a 61% da arrecadação total); os estados devem coletar impostos sobre consumo e circulação de bens (28%); e os impostos sobre o patrimônio físico, com base tributária imóvel, devem ser assumidos pelos governos municipais (11%) (IBPT, 2021).

A distribuição dos tributos aos entes federativos, portanto, funciona de acordo com o Quadro 2.

Quadro 2: Classificação dos tributos por governos federal, estadual e municipal.

Instância	Tributo	Descrição
Federal	II (Imposto sobre Importação) e IE (Imposto sobre Exportação).	Impostos sobre o comércio exterior.
	Imposto sobre Operações Financeiras (IOF).	Incide sobre operações de crédito, câmbio e seguro ou relativos a títulos ou valores imobiliários.
	IPI (Imposto sobre Produto Industrializado).	Imposto da produção, cobrado das indústrias.
	IRPF (Imposto de Renda Pessoa Física) e IRPJ (Imposto de Renda Pessoa Jurídica).	Imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza.
	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR).	Incide sobre o patrimônio e tem a finalidade de colaborar com a política agrária.
Estadual	ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias).	Incide sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.
	IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores.	Incide sobre os veículos automotores.
	ITCMD – Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis e Doação.	Incide sobre herança.
Municipal	IPTU – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana.	Incide sobre os imóveis, com ou sem edificação localizados em área urbana.
	ISS – Imposto Sobre Serviços.	Cobrado das empresas.
	ITBI – Imposto sobre Transmissão de Bens Inter Vivos.	Incide sobre a mudança de propriedade de imóveis.

Fonte: elaborado pela autora, com base em Tristão (2002, p. 60).

Considerando que “os impostos municipais mais significativos, que são o Imposto sobre Serviços (ISS) e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) têm sua base de incidência no meio urbano” (BREMAEKER, 2005, p. 33), os municípios com protagonismo rural consequentemente apresentarão uma arrecadação própria menos significativa.

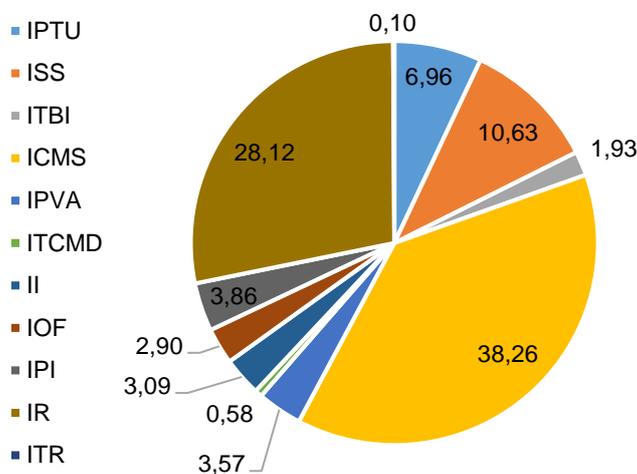
Sobre a relação entre tributos e montantes arrecadados, apresenta-se a Figura 1, sobre valores arrecadados em 2020. Destacam-se como maiores montantes o IR, ISS e ICMS.

Há outras contribuições que são direcionadas à União, como a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), que podem ser usadas, exclusivamente, para o custeio, em benefício dos contribuintes, de sistemas de previdência e assistência social (MF:SRF, 2002).

As contribuições que dizem respeito aos direitos do trabalhador também ficam centralizadas na esfera federal: o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), conforme a Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS); e o

PIS/Pasep, Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público.

Figura 1: Montante arrecadado em 2020 por Imposto (em bilhões de reais).



Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do IBPT (2021).

O sistema tributário também conta com um sistema de transferências entre a União, estados e municípios, que podem ser diretas ou indiretas (utilizando fundos para realizar as transferências). Estas transferências sempre ocorrem do governo de maior nível para o de menor nível. Assim, os municípios e estados recebem porcentagens dos impostos, desde que em seu território gerados (MF:SRF, 2002).

2.4.2 Natureza das despesas municipais

As despesas dos municípios são baseadas nas competências e responsabilidades dos entes federativos: elas devem tornar possível o que se espera do papel que o município tem a cumprir.

Quanto às despesas, é importante destacar que a Constituição de 1988 ampliou o campo de atuação do Estado com o objetivo de combater as desigualdades. A universalização dos serviços públicos e o combate às situações de risco se deu graças à redistribuição de renda na escala municipal. As despesas com os municípios representam um salto nos índices de desenvolvimento dos municípios brasileiros: em 1991, 85,8% dos municípios brasileiros possuíam baixo desenvolvimento municipal; em 2010, este percentual era de 41,8% (ARRAIS, 2019). Reforça-se que as despesas municipais não devem ser vistas apenas como custo, mas sim, como investimentos que incrementam o desenvolvimento e a inclusão da população.

Cada município possui uma organização administrativa por secretarias, que são os órgãos que organizam as despesas. Portanto, municípios com maior contingente populacional apresentarão maior complexidade nessa estrutura e, os com menores populações, terão estruturas mais básicas.

Considerando tais aspectos, para este estudo passa-se a classificar as despesas conforme a função, sendo estas as constantes nos balancetes de despesa: saúde, educação, administração, urbanismo, encargos especiais, previdência social, transporte, assistência social, agricultura, gestão ambiental, comércio e serviços, cultura, desporto e lazer, segurança pública, habitação, saneamento, essencial à justiça, ciência e tecnologia, energia, trabalho, legislativa, relações exteriores e direitos da cidadania (TCE-RS, 2022a).

2.5 Rede urbana

Nesta seção, aborda-se o conceito de rede urbana com o objetivo de, em seguida, entender a dinâmica intermunicipal e utilizar desse entendimento para compreender uma região. Acredita-se que a análise do território deve considerar componentes físicos e construídos, denominados fixos, e os fluxos, movimentos proporcionados pela rede urbana (HAESBAERT; LIMONAD, 1999). Por meio destes, o território pode ser compreendido como uma mediação entre a ordem global e o local (FACCIN, 2020).

Quando se aborda o conceito de rede urbana, é importante ressaltar que outra escala de localidade surge: a cidade. A cidade pode estar situada em um município, como também pode englobar mais de um (no caso de metrópoles). A partir disso é possível observar que os municípios passam a ganhar pesos políticos na vida urbana, onde ocorre a estruturação política com poder.

Uma cidade não está isolada no espaço, mas sim, forma um espaço polarizado que se organiza em seu entorno, a região. Há processos socioeconômicos que urbanos que interferem na organização da região, bem como há processos regionais que interferem na organização do espaço urbano (ARRAIS, 2008). Esses processos são melhor compreendidos entendendo o funcionamento da rede urbana, composta por essas cidades e pelas cidades polarizadas em seu entorno.

Estudar a rede urbana permite entender os municípios e cidades, suas articulações e funcionamentos a partir da estratégia de integração permitida pelos fixos e fluxos.

Reitera-se que discutir apenas o aspecto territorial não é suficiente para entender a dinâmica dos pequenos municípios, principalmente porque para o funcionamento destes é imprescindível a relação com os centros dos quais dependem para o funcionamento de uma série de serviços e setores econômicos.

Por isso se faz necessária a abordagem da rede urbana, de acordo com a teoria do local central de Christaller, com os conceitos de Corrêa (2006) e Santos (2006) e a própria definição utilizada na nota técnica da REGIC 2018, assim complementando esta seção

A rede urbana, conforme Corrêa (2006), é um conjunto articulado de centros que se inter-relacionam. Para Santos (2006), o espaço geográfico é formado por um conjunto indissociável, solidário e também contraditório de sistemas de objetos e sistemas de ações. Por exemplo, em uma região, observa-se a presença de redes urbanas regionais. Rede urbana é um conjunto funcionalmente articulado de centros, constituído na estrutura territorial em que se verifica a criação, aproximação e circulação do valor excedente (CORRÊA, 2006).

A rede urbana é composta por redes de fluxo e cooperação entre esses centros e, por isso, é relevante considerar a contiguidade física entre os municípios, a articulação funcional entre os mesmos e os fluxos que se estabelecem entre eles no estudo de uma rede urbana (NUNES; MOTA; CAMPOS, 2012). De fato, as regiões político-institucionais nem sempre coincidem com os conjuntos de centros que compõem as redes urbanas: observa-se uma defasagem no arranjo político, que torna abstrata a resposta aos desafios regionais (ARRAIS, 2008).

Em uma rede urbana “[...] as relações sociais e econômicas são controladas por uma cidade dominante que atua sobre uma relativamente vasta hinterlândia, constituída por cidades menores e, em muitos casos, por áreas rurais diferenciadas em termos de estruturas e paisagens agrárias” (CORRÊA, 2006).

As relações entre centros que compõem redes urbanas se justificam pelo fato destes não precisarem produzir tudo, incluindo neste raciocínio os aspectos materiais (objetos, produtos ou mercadorias) e os imateriais (meios de comunicação e informação). Assim, os agentes se especializam em suprir as necessidades de todos a partir de suas particularidades.

Porém, essa relação entre controlador e controlado culmina em dois ciclos de exploração comandados pela cidade (controlador), de acordo com Corrêa (2006):

“No primeiro, a grande cidade, cabeça da rede urbana, extrai do campo força de trabalho, renda fundiária e produtos agrícolas, quer matérias-primas, quer produtos alimentares. No segundo, que realimenta o primeiro ciclo – trata-se, portanto, de um mesmo processo –, a cidade exporta para o campo capitais, novos usos de terra, força de trabalho, ideias e valores, bens e serviços”.

Essa relação apontada pelo autor reflete no conceito doravante abordado com poder político, onde o controlador exercerá seu poder sobre o controlado, constituindo muitas das relações intermunicipais abordadas nesta análise.

A base conceitual de rede urbana na qual as cidades formam um conjunto de centros funcionalmente articulados fundamenta-se em Christaller (1966). Os centros desempenham funções, que são “atividades que distribuem bens e serviços para a população externa ao

próprio núcleo, quer dispersa no meio rural, quer habitando outros centros urbanos vizinhos” (IBGE, 2020, p. 69). Quanto mais atrativas forem as atividades, mais central será considerado o local que as detém.

Um local detentor de atividades possui um alcance espacial máximo; ultrapassando este alcance (área de influência), a população do local atraído buscará outro centro que implique menor deslocamento (CHRISTALLER, 1966). Este fator relacional entre locais reflete dinamicamente na composição da rede urbana, passando a se identificar a existência de um grande número de cidades pequenas na rede e um número de centros (grandes cidades) inversamente proporcional a seu próprio tamanho (IBGE, 2020, p. 69).

A composição de elementos heterogêneos da rede urbana permite hierarquizar as cidades conforme a oferta de bens e serviços: as funções básicas estão distribuídas em todo o território; as funções médias, em centros maiores; e as funções especializadas passam a se localizar em grandes centros (IBGE, 2020).

Acrescenta-se à teoria base de Christaller que o sistema de cidades não está em equilíbrio; pelo contrário, ele se transforma continuamente, conforme as dinâmicas dos atores e a conjuntura econômica de um país; e, enquanto isso, a estabilidade relativa de alguns centros como atratores ou dominantes pode ser explicada pela retroalimentação positiva, que atua com que certas relações e decisões sejam fatores decisivos pela sua própria continuidade (IBGE, 2020).

De acordo com Corrêa (2006), as relações entre os centros se moldam de acordo com a dinâmica regional: a existência de regiões com redes urbanas dinâmicas (alto grau de interação) é representativa do desenvolvimento das mesmas. O dinamismo se dá principalmente por vias de transporte e um sistema de informações.

Com o objetivo de explorar e exemplificar os conceitos abordados neste capítulo apresentam-se as seções de análise do COREDE Serra, dos municípios selecionados e de suas relações como regiões, associações e consórcios.

3. O MÉTODO

A pesquisa pode ser classificada de três maneiras: quanto aos objetivos, quanto ao enfoque e quanto à estratégia de pesquisa. Primeiramente, em relação aos objetivos, entende-se esta pesquisa como exploratória, por visar proporcionar visão geral de determinado fato (GIL, 2012a, p. 27) e também como explicativa, por pretender identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos (GIL, 2010, p. 29).

Em segundo lugar, quanto ao enfoque, a pesquisa adota o qualitativo, pois explora os fenômenos em profundidade e os significados são extraídos dos dados (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2013 p. 29).

Em terceiro lugar, a estratégia de pesquisa é estudo de caso, caracterizado como “estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira a permitir seu conhecimento amplo e detalhado [...]” (GIL, 2012b, p. 57); este tipo de pesquisa justifica-se pela necessidade de entendimento do contexto em que ocorre determinada pesquisa, inclusive explorando as variáveis causais de determinado fenômeno em situações complexas, onde não é possível a utilização de levantamentos e experimentos (GIL, 2010).

Quanto aos procedimentos metodológicos, foram utilizados a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental, a coleta de dados secundários e a realização de entrevistas semiestruturadas, conforme o Quadro 3.

Quadro 3: Procedimentos metodológicos adotados e suas respectivas aplicações.

Coleta de dados	Pesquisa bibliográfica	Revisão teórica para a base conceitual, com os conceitos-chave: (i) território e Estado, território ocupado, poder e da política e o território no federalismo; (ii) o município, principais funções desempenhadas e recursos que permitem o desempenho dessas funções; (iii) rede urbana e seu funcionamento
	Pesquisa documental	Legislação constitucional e tributária, legislação de instituição de municípios, legislação base dos municípios (leis orgânicas, planos diretores), planos estratégicos
	Pesquisa em dados secundários	Regiões de Influência das Cidades, Infraestrutura Estadual de Dados Espaciais, Censo, Gestão do Território, Índice de Desenvolvimento Socioeconômico, Departamento de Economia e Estatística e Fundação de Economia e Estatística, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, Tribunal de Contas do Estado, Índice Firjan de Gestão Fiscal
Produção de dados	Entrevistas semiestruturadas	Aplicação de entrevistas semiestruturadas, por pautas, com gestores de três municípios selecionados
	Mapeamentos	Mapeamento das imagens de satélite obtidas pelo Google Earth, sendo estas as de qualidade superior encontradas, no <i>software</i> QGIS com a finalidade de produção de dados de número de edificações urbanas, quilometragem total de vias urbanas e rurais, quilometragem de vias com infraestrutura de pavimentação

Fonte: Elaborado pela autora.

No procedimento de pesquisa bibliográfica, foi realizada uma revisão teórica e conceitual dos conceitos de autonomia político-administrativa, rede urbana, território e gestão de recursos públicos. Também fez parte dessa etapa a pesquisa da genealogia dos municípios e da evolução territorial da região de estudo. A análise do material culminou na elaboração de fichamentos e coleta de dados que foram utilizados para a elaboração do texto e de mapas presentes neste trabalho.

Para o procedimento de pesquisa documental, realizou-se a pesquisa em dois principais eixos: a pesquisa na legislação e a pesquisa em dados secundários. Para o eixo de legislação, foram analisados:

i) as Constituições Federais de 1988, de 1946 de 1967, e respectivas emendas constitucionais a respeito de emancipação de distritos, buscando entender os requisitos para criação de municípios e responsabilidades a eles atreladas conforme o período. Após a leitura sistemática, organizou-se os resultados em fichamentos. Nesta etapa, esperava-se atestar o crescimento na importância do município após 1988;

ii) o Código Tributário Nacional, a fim de esclarecer a organização dos recursos na esfera federal, estadual e, principalmente, municipal, em sistematização da leitura por fichamentos; essa pesquisa serviu de base para a posterior coleta de dados secundários relacionados às finanças;

iii) o plano regional vigente (Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional do COREDE), para conhecimento e caracterização da região;

iv) as leis de instituição dos municípios, bem como suas respectivas leis orgânicas e planos diretores, para a classificação dos municípios conforme a data de emancipação e coleta de dados do primeiro gestor.

Para o eixo de pesquisa em dados secundários, prosseguiu-se, com o objetivo de uma caracterização da região, a partir do critério de coleta de dados mais recentes², para a análise de:

i) localização, relacionada a outros dados, como a rede viária do Estado e demais Conselhos Regionais de Desenvolvimento, por meio de dados da SPGG (2020) – Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul – e da análise de *shapefiles* disponibilizados pelo IBGE (2010);

ii) rede urbana, a partir de dados da REGIC 2018 (IBGE, 2020), buscando caracterizar a hierarquia das cidades e as relações entre elas;

iii) infraestrutura viária, ferroviária e aérea, com *shapefiles* disponibilizados pelo IEDE (2022), buscando elucidar as relações entre os municípios e o possível protagonismo, acessibilidade e facilidade nos deslocamentos a partir da infraestrutura;

² Ressalta-se que o Censo Demográfico de 2020 foi adiado para 2022, de modo que, apesar da defasagem de 10 anos, foi necessário utilizar alguns dados do ano de 2010.

iv) fluxos de deslocamento e de gestão do território, a partir de dados do IBGE (2011, 2014) referentes aos deslocamentos pendulares para estudo e trabalho e aos fluxos de gestão empresarial e pública, identificando relações entre os municípios, bem como as centralidades e as periferias regionais;

iv.i) os dados de deslocamentos pendulares foram tratados utilizando a equação a seguir, e filtrados, sendo considerados para análise apenas os deslocamentos com porcentagens superiores a 5 e 10%:

$$\% \text{ da população que se desloca} = \frac{n^{\circ} \text{ de deslocamentos} * 100}{\text{População Economicamente Ativa (PEA)}}$$

iv.ii) para a análise dos fluxos do território, utilizaram-se os dados de gestão empresarial (número de empresas controladoras por município, intensidade do fluxo de gestão empresarial entre municípios e número de empresas conforme a CNAE (IBGE, 2019)) e de gestão pública (nível de centralidade do município e intensidade do fluxo de gestão pública entre municípios);

v) aspectos físico-territoriais, por meio de dados do IEDE (2022) da topografia e hidrografia e a possível interferência destes aspectos nas relações regionais;

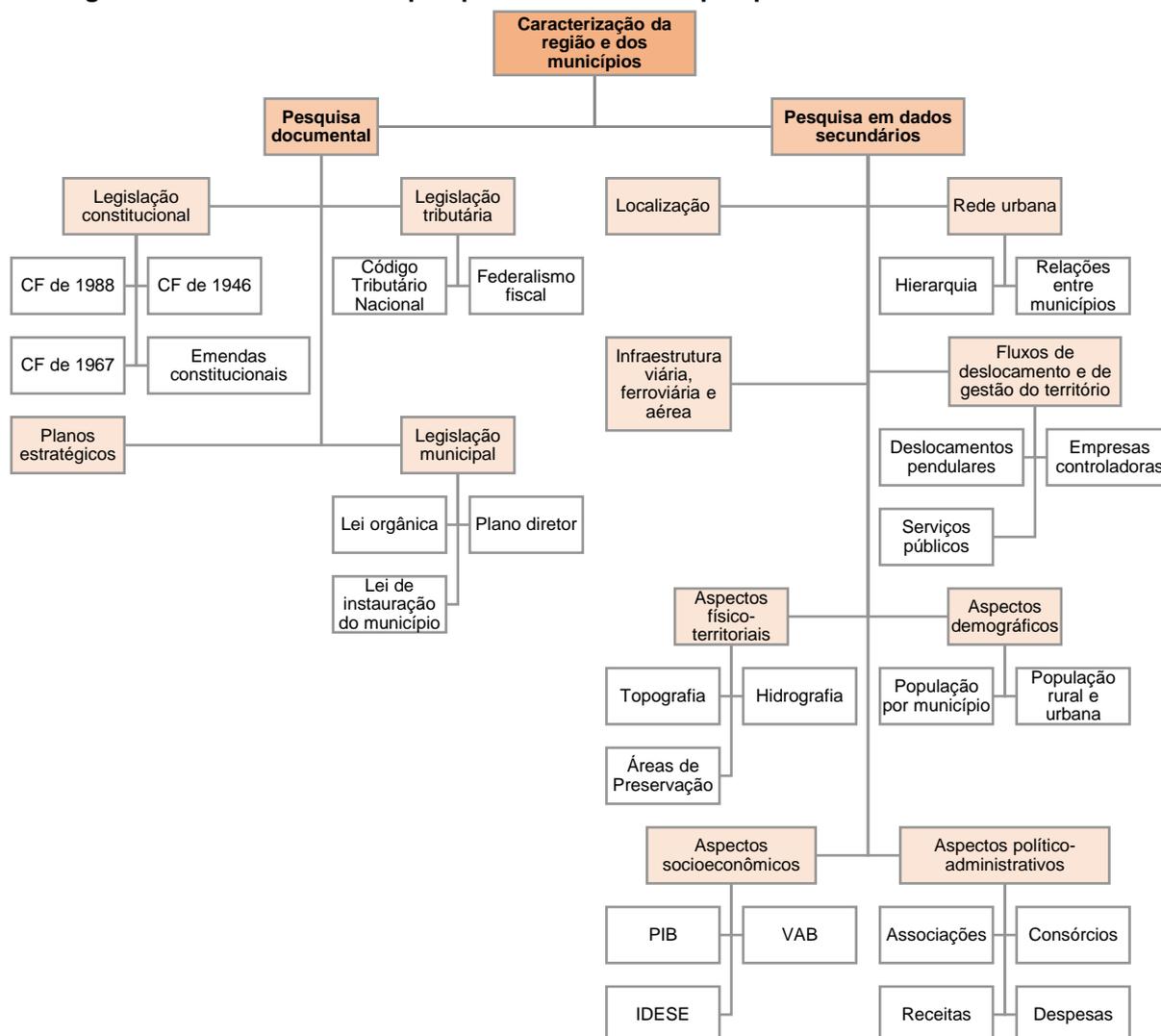
vi) aspectos demográficos, com dados do IBGE (2011, 2021) identificando os contrastes entre os municípios da região quanto à população total estimada por município e porcentagem de população que habita áreas urbanas ou rurais por município;

vii) aspectos econômicos e sociais, buscando entender os setores produtivos predominantes a partir de indicadores como PIB e VAB, a relação destes dados com a população por município e o índice de desenvolvimento das localidades (IDESE), a partir de dados do DEE (2021) e da FEE (2016);

viii) aspectos políticos e administrativos, a partir de dados de SPGG (2018), AMESNE (2022), CISGA (2022) e TCE-RS (2022a, 2022b) abordando aspectos políticos por meio de incentivo às relações entre municípios (consórcios, associações) e tratando de aspectos administrativos a partir da distribuição de recursos e despesas.

Após a coleta dos dados destacados, prosseguiu-se com a tabulação e análise destes para a elaboração de mapas temáticos. As escalas geográficas utilizadas foram a regional, a partir de uma caracterização generalizada dos aspectos sociais, da economia, da rede urbana e dos fatores políticos, e a municipal, com foco no estudo dos indicadores de desenvolvimento, investimento e infraestrutura. As escalas regional e municipal foram escolhidas porque são entendidas como interdependentes do ponto de vista dos fluxos e dinâmicas das cidades. Os procedimentos de pesquisa documental e pesquisa em dados secundários estão ilustrados e estruturados pela Figura 2.

Figura 2: Procedimentos de pesquisa documental e pesquisa em dados secundários.



Fonte: Elaborada pela autora.

Em sequência à etapa de caracterização da região, prosseguiu-se com a análise dos efeitos das emancipações de três municípios selecionados (Fagundes Varela, Pinto Bandeira e Serafina Corrêa), ainda a partir de dados secundários. Como o objeto de interesse deste estudo são os municípios com pequenas cidades e no contexto da região, buscou-se dar foco a municípios da região com menos de 20.000 habitantes e que fossem emancipados em períodos distintos (décadas de 1960, 1980 e 1990) e localizados de maneira distribuída no território regional, permitindo a análise da influência da rede urbana nos dados coletados.

Elegeu-se esta periodização, em primeiro lugar, porque a década 1960 apresentou uma onda de emancipações municipais que foi logo restringida pelo período militar. Já na década de 1980, com a retomada da democracia, a criação de municípios passa a contar com uma variável relevante, que é o protagonismo que o município passa a assumir a se tornar ente federativo, e este período também é caracterizado por uma onda emancipacionista; e em 1990 seguiram ocorrendo emancipações municipais, nos moldes da década passada. No

entanto, esses processos foram interrompidos com a Emenda Constitucional nº 15, tendo sido a década de 1990 a última onda emancipacionista. A análise dos efeitos das emancipações em municípios selecionados ocorreu a partir da coleta de dados secundários com as seguintes etapas:

i) caracterização mais detalhada dos três municípios, apresentando o período e dados do processo emancipacionista conforme dados disponibilizados publicamente pelos municípios, com o objetivo de situar historicamente os principais eventos relativos às emancipações municipais, tanto no campo jurídico, como no administrativo, conduzindo à atual situação dos municípios selecionados;

ii) análise das receitas e despesas dos municípios a partir de dados do TCE-RS (2022a, 2022b), identificando, nas receitas, o grau de dependência do município às transferências intergovernamentais e percentual de arrecadação própria, e, nas despesas, as principais funções de despesa, os gastos por habitante nestas despesas e comparação às despesas dos municípios-mãe. Este conjunto de dados visa caracterizar uma possível dependência financeira dos municípios selecionados em relação aos demais entes federativos, bem como o destino da aplicação dos recursos públicos;

iii) complementando a análise fiscal, foram utilizados dados de qualidade da gestão pública (FIRJAN, 2021) para classificar os municípios em gestão de excelência, boa gestão, gestão em dificuldade ou gestão crítica. Foram utilizados os indicadores:

(a) geral, que é composto pelos quatro indicadores utilizados no estudo (autonomia, gastos com pessoal, liquidez e investimentos);

(b) de autonomia, que considera a arrecadação própria com as devolutivas, gerado pela fórmula:

$$\frac{\textit{receita local} - \textit{despesas da estrutura administrativa}}{\textit{receita corrente líquida}}$$

(c) de investimento, que se baseia na parcela da receita total dos municípios destinada aos investimentos, calculados conforme a fórmula:

$$\frac{\textit{caixa e equivalentes de caixa} - \textit{restos a pagar inscritos no ano}}{\textit{receita corrente líquida}}$$

iv) ainda baseada na coleta de dados secundários, foram coletados os indicadores do IDESE em série histórica e por bloco (saúde, educação e renda) para caracterizar o desenvolvimento dos municípios selecionados e buscar uma possível evolução ou declínio neste aspecto.

A realização de entrevistas foi o quarto procedimento utilizado nesta pesquisa, ainda na etapa de análise dos efeitos das emancipações em municípios selecionados.

Para analisar a dimensão dos aspectos qualitativos da gestão dos municípios foram realizadas entrevistas semiestruturadas e pautadas com gestores dos três municípios selecionados. A entrevista por pautas permite maior flexibilidade para o entrevistado, que pode desenvolver o tema conforme sua realidade (GIL, 2012c). As pautas das entrevistas foram iguais para os entrevistados, com o objetivo de preencher lacunas encontradas na coleta de dados documental e de obter um panorama geral, permitindo a comparação entre os municípios.

Os entrevistados foram contatados por e-mail, sendo convidados a participar da pesquisa. Após o aceite, foi enviado o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). A data da entrevista foi definida mediante disponibilidade do entrevistado e todas as entrevistas foram realizadas de forma virtual, durante os meses de julho e agosto de 2022, gravadas e posteriormente transcritas, com uma duração média de 30 minutos. Para que todos os aspectos éticos da pesquisa sejam atendidos, os entrevistados terão suas identidades preservadas. A assinatura do TCLE foi recolhida de forma digital.

Por fim, analisou-se as transformações regionais decorrentes das emancipações, por meio de mapas elaborados a partir das informações disponíveis para realizar este tipo de análise em série temporal. Os dados mais antigos identificados foram os das Cartas Topográficas do Exército, elaboradas no período de 1975 a 1980 (1CGEO, 2022) e disponibilizadas pelo Laboratório de Cartografia da UFSM (LCUFSM, 2022). Em seguida, foram coletadas as imagens de satélite disponibilizadas pelo Google Earth em série histórica para os anos de 2005, 2010, 2015 e 2020³.

As imagens foram, então, inseridas no software QGIS e foi realizado um mapeamento identificando as áreas construídas (edificações) localizadas no perímetro urbano estabelecido pelo Censo de 2010 e as vias (pavimentadas e não pavimentadas) de toda a área do município. A partir deste mapeamento foi possível identificar a metragem de ruas existentes, a infraestrutura de pavimentação implantada nestas e a quantidade de edificações urbanas nos períodos de análise.

Os dados mencionados foram apresentados neste trabalho por meio de dois principais “produtos”: (i) a tabulação em tabelas, quadros e gráficos; (ii) a produção de mapas temáticos. A partir destes, foi possível elaborar as discussões, reflexões e conclusões que compõem a análise da presente dissertação. No próximo capítulo, apresenta-se a caracterização da região do COREDE Serra.

³ Estas foram as melhores imagens encontradas nos períodos destacados, mesmo após a análise do Catálogo de Imagens do INPE.

4. CARACTERIZAÇÃO DO COREDE SERRA

Neste capítulo são abordados aspectos de localização, físicos, políticos, administrativos, de infraestrutura e fluxos, sociais, econômicos, de serviços e de gestão para o entendimento da estrutura, organização e articulação da região e da rede urbana do COREDE Serra. O objetivo desta análise é de explicar e entender a estrutura, organização e funcionamento da região e das localidades, dando base para a segunda parte da análise, mais aprofundada.

Inicia-se abordando a localização da região no Rio Grande do Sul e relação com outras regiões. Em seguida, parte-se para a abordagem dos aspectos políticos e administrativos, em que se explica a origem dos municípios (municípios-mãe e municípios-filho) e os processos que culminaram na conformação do território atual da região.

A análise segue com uma caracterização da rede urbana, em que se passa a analisar, além da questão territorial-municipal, o comportamento das cidades no sistema regional. Entram, também, na caracterização da rede urbana, as questões de gestão pública e gestão empresarial do território, implicando numa caracterização da dinâmica econômica (classificação das empresas existentes conforme a atividade desempenhada).

Parte-se para uma análise dos aspectos físico-territoriais, abordando a questão hidrográfica e topográfica como elemento organizador da região, continuando com uma caracterização demográfica de cada município, explicitando as relações urbano-rurais da região. Em seguida, são abordados os aspectos socioeconômicos, destacando os principais setores econômicos, os municípios que possuem melhores e piores desempenhos no aspecto econômico e os índices de desenvolvimento. Ainda neste item estão destacados os serviços de educação e saúde prestados pelos municípios e os fluxos que estes geram para o atendimento da população.

O último aspecto de análise são as questões políticas e de gestão, no qual destacam-se as questões políticas-partidárias (primeiro prefeito eleito de cada localidade e governo do Estado na época em questão) e as questões de gestão, a partir da análise de consórcios e associações entre os municípios e da análise das contas (receitas e despesas), visando buscar padrões e dinâmicas de funcionamento.

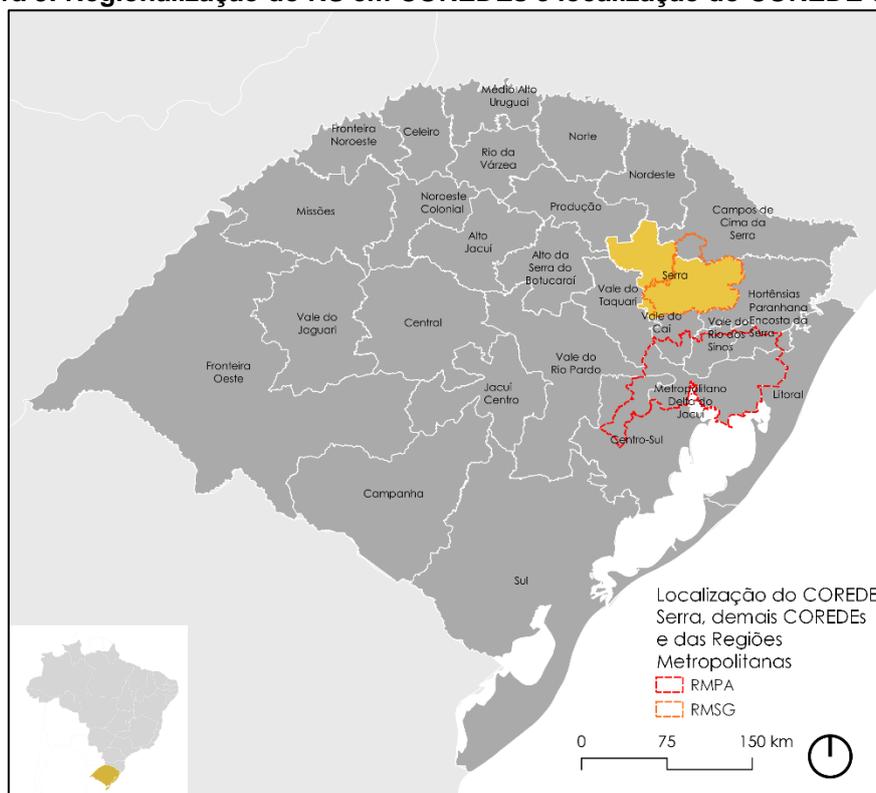
4.1 Localização e dinâmica entre regiões

Neste item, a localização do COREDE Serra no Estado e como este fator implica nas relações inter-regionais e na própria rede urbana do COREDE são as questões abordadas. Inicia-se com um breve histórico da organização territorial do RS, porque este fator implica diretamente na posterior divisão municipal do Estado.

O Estado do RS possui contraste na dinâmica de suas metades Sul e Norte em termos de território. A metade Sul viveu seu apogeu econômico e de desenvolvimento no ciclo do charque (século XIX) e, com a crise do setor pecuário (década de 1920), o protagonismo se transferiu para a metade Norte, e ali permanece até os dias atuais. Enquanto na metade Sul predomina historicamente a produção agropecuária, a metade Norte possui em geral pequenas e médias propriedades que embasaram a instalação de indústrias e, conseqüentemente, de grandes concentrações urbanas (MENEZES; FEIJÓ, 2011, p. 176). A maior compartimentação das propriedades refletiu também numa maior quantidade de municípios, de menor área e com núcleos urbanos mais próximos.

Primeiramente, estuda-se o Conselho Regional de Desenvolvimento⁴ (COREDE) Serra (Figura 3). Atualmente são 32 os municípios que integram o COREDE Serra. Assim, o estudo analisará estes 32 municípios, mesmo que nem todos originalmente tenham feito parte do COREDE Serra em 1991, ano de sua criação. O COREDE Serra faz parte da Região Funcional 3 (RF3) de Planejamento do Estado do Rio Grande do Sul (RS), composta pelos COREDEs Serra, Hortênsias e Campos de Cima da Serra. O COREDE também inclui parte da Região Metropolitana da Serra Gaúcha (RMSG).

Figura 3: Regionalização do RS em COREDEs e localização do COREDE Serra.



Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados da (SPGG, 2020a).

⁴ O Rio Grande do Sul é dividido em 28 COREDEs, que são regiões de planejamento; eles resultam, agrupados, em 9 Regiões Funcionais de Planejamento. Os COREDEs visam promover políticas e ações que visam o desenvolvimento regional (SPGG, 2020a).

A expansão da metade Norte se deve à dinâmica demográfica, originada pelas migrações internas e imigrações do exterior; ao crescimento industrial concomitante à urbanização; e à diversificação econômica que passou a existir. A metade Norte pode ser setorizada em duas microrregiões: a região que compreende o Planalto Médio, onde predominam pequenas e médias propriedades de produção agropecuária; e a região Nordeste, onde se localiza o COREDE Serra, indústrias e aglomerações urbanas, constituída pelo eixo Porto Alegre – Caxias do Sul (ILHA; ALVES; SARAIVA, 2002).

O eixo Porto Alegre – Caxias do Sul tem se consolidado como centro das atividades industriais do estado desde a década de 1970. Em 2017, cinco municípios do eixo (Canoas, Caxias do Sul, Porto Alegre, Triunfo e Gravataí) responderam por 32,8% do VAB industrial do estado e a arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) também se concentra no eixo (SPGG, 2020a).

O COREDE Serra apresenta a segunda maior taxa de crescimento demográfico do estado, de 1,62%, na região de maior concentração populacional do RS. A população corresponde a 8,2% da do estado, com predominância de residência na zona urbana (88,8%) (MATTIA; NICHELE, 2017).

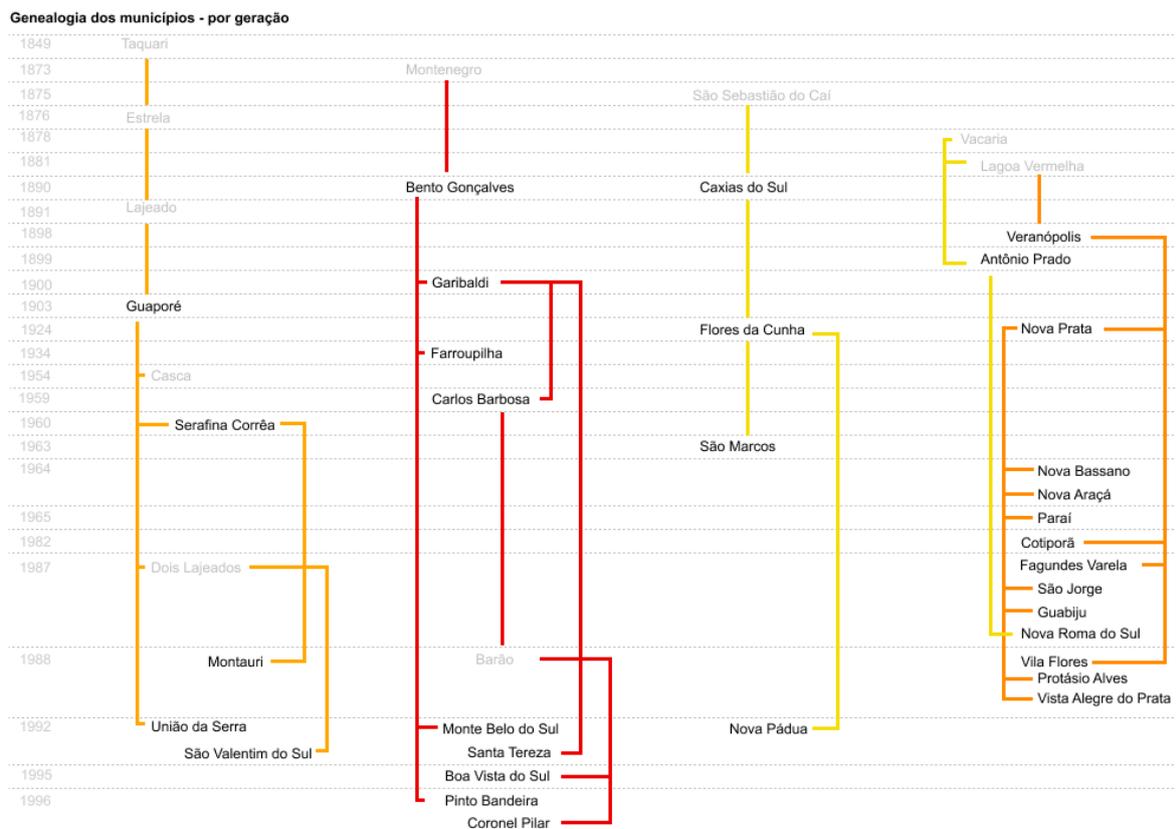
A região conta com os modais rodovias, ferro, aéreo e dutoviário para a circulação de mercadorias (MATTIA; NICHELE, 2017) e as redes rodoviária e aérea para a circulação de passageiros. As principais vias da região são a BR 116, a BR 453 e a BR 470, mas também se destacam a RS 324, que permite a conexão ao COREDE Produção e a RS 129, que conecta ao COREDE Vale do Taquari.

4.2 Aspectos políticos e administrativos

Nesta seção ocorre a análise dos aspectos políticos e administrativos no que diz respeito à genealogia dos municípios (municípios-mãe e quais municípios originaram), a emancipação de municípios conforme o ano e a divisão territorial resultante destes processos emancipatórios. Numa análise mais concentrada aos processos políticos, buscou-se identificar os partidos dos primeiros prefeitos eleitos nestas localidades relacionados aos partidos dos governadores do Estado no período em questão. Partindo para uma identificação de gestão, identificaram-se os consórcios e associações dos quais os municípios da região fazem parte, bem como as principais despesas e receitas dos municípios no ano de 2020.

O primeiro aspecto apresentado para a compreensão das emancipações dos municípios que atualmente compõem o COREDE Serra é a de geração, análise que esclarece os municípios-mãe e municípios-filho (Figura 4). Além das gerações dos municípios, foram indicados os anos em que ocorreram estes processos, de maneira a esclarecer a passagem do tempo e os municípios foram divididos em 4 subdivisões, conforme o município de origem.

Figura 4: Genealogia dos municípios do COREDE Serra.



Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados da SPGG (2018).

As gerações são definidas conforme o processo de emancipações do Estado: os municípios de primeira geração são os 4 municípios originais: Rio Pardo, Porto Alegre, Santo Antônio da Patrulha e Rio Grande. O município de Antônio Prado é o único de terceira geração, emancipado de Vacaria (segunda geração), que, por sua vez, foi emancipado de Santo Antônio da Patrulha (primeira geração). Antônio Prado deu origem ao município de Nova Roma do Sul (quarta geração).

Além de Nova Roma do Sul, como municípios de quarta geração, há Caxias do Sul, emancipado de São Sebastião do Caí, e que deu origem aos municípios de Flores da Cunha e São Marcos (quinta geração); Bento Gonçalves, do qual se emanciparam Farroupilha, Garibaldi, Monte Belo do Sul e Pinto Bandeira (quinta geração); e Veranópolis, que originou Nova Prata, Cotiporã, Fagundes Varela e Vila Flores (quinta geração).

Guaporé é um município de sexta geração, originado de Lajeado, que faz parte do COREDE Vale do Taquari. Além dele, há Nova Pádua, originado de Flores da Cunha; Carlos Barbosa, Santa Tereza e Coronel Pilar, emancipados de Garibaldi; e Nova Bassano, Nova Araçá, Parai, São Jorge, Guabiju, Protásio Alves e Vista Alegre do Prata, emancipados de Nova Prata.

O único município de sétima geração da região é União da Serra, emancipado de Guaporé. Os municípios de oitava geração são Serafina Corrêa, emancipado de Casca, do COREDE Produção, São Valentim do Sul, emancipado de Dois Lajeados (COREDE Vale do Taquari) e Boa Vista do Sul, emancipado de Barão, também do COREDE Vale do Taquari. Por fim, o único município de nona geração, Montauri, emancipado de Serafina Corrêa.

Classificando os municípios por data de criação, percebe-se que no período de 1890 a 1959, as emancipações ocorreram em poucos municípios. De 1959 a 1965, ocorreram algumas emancipações, e, posteriormente, até 1982, não ocorreu nenhuma (período militar). Nos anos de 1987, 1988 e 1992, percebe-se um maior número de emancipações, processo intitulado de “onda emancipacionista” (Figura 5).

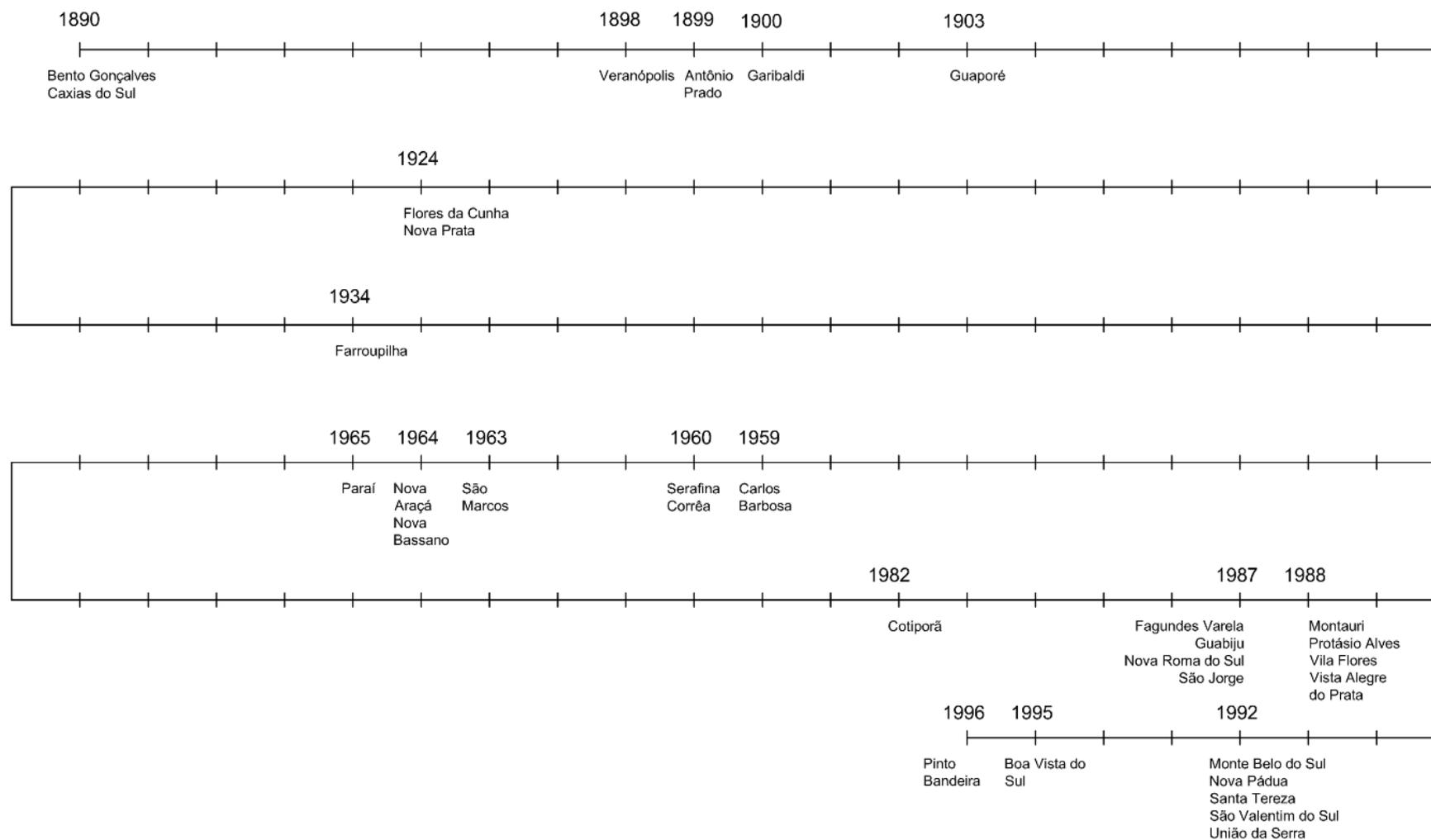
Percebe-se como até 1987 a emancipação dos municípios do recorte de estudo ocorreu de maneira distribuída no tempo; foram criados, no máximo, dois municípios no mesmo ano e observa-se maior frequência de emancipações entre 1898 a 1903 e 1959 a 1965. De 1965 a 1982 não houve a criação de nenhum município da região. Em 1987, mesmo a Constituição Federal de 1988 não estando em vigência, foram criados 4 municípios já com base no que viria a ser permitido nesta CF; e no período de 1988 a 1996 foram criados 11 dos 32 municípios que hoje compõem o COREDE Serra. Em relação à evolução territorial, ou seja, estes dados emancipacionistas manifestados no território, apresenta-se a Figura 6.

Essa análise foi realizada a partir dos *shapefiles* disponibilizados pelo estudo Evolução da Divisão Territorial do Brasil 1872-2010 (IBGE, 2010). Optou-se pelo recorte a partir da década de 1930, que delimitou o início do Período Vargas, por este caracterizar a transformação da vertente do municipalismo com duas Constituições atuando de maneiras opostas: na CF de 1934, ampliou a renda pela definição dos impostos de arrecadação própria dos municípios e a capacidade arrecadatória local, além de definir transferências de recursos das outras esferas e, na CF de 1937, promoveu a centralização política por meio do antimunicipalismo (CIGOLINI, 2014).

Optou-se por utilizar a representação por cor, microrregionalizada, para a evolução territorial, ou seja, em tons de verde-escuro, os municípios originados de Lajeado/Guaporé, em tons de amarelo, os originados de Veranópolis e Antônio Prado, em vermelho, os de Bento Gonçalves, e, em verde-claro, os de Caxias do Sul. De fato, os municípios destacados, que são os de origem, são os municípios que acabam por atrair fluxos e serviços atualmente.

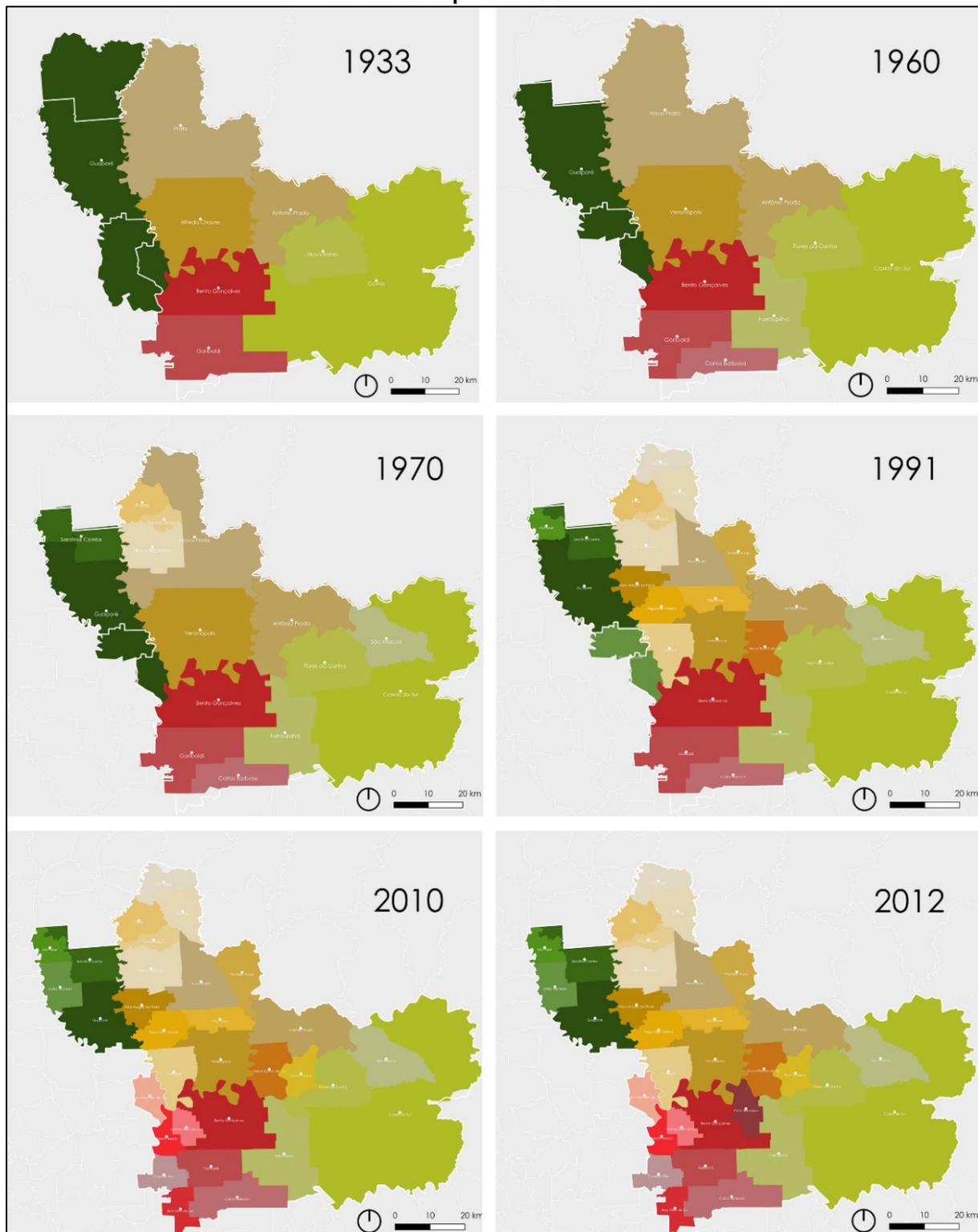
É importante relacionar o processo emancipatório ao dado populacional, pois ele dá uma dimensão do fenômeno mais recente. Dos municípios criados até 1959, apenas Antônio Prado possui menos de 20.000 habitantes atualmente. São estes os municípios que atuam como centralidades no COREDE, em diferentes escalas. Já dos municípios emancipados após 1964, nenhum possui mais de 20.000 habitantes.

Figura 5: Linha do tempo das emancipações municipais do COREDE Serra.



Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados da SPGG (2018).

Figura 6: Comportamento territorial das emancipações municipais dos municípios que atualmente compõem o COREDE Serra.



Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados de IBGE (2010).

Percebe-se como até 1987 a emancipação dos municípios do recorte de estudo ocorreu de maneira distribuída no tempo; foram criados, no máximo, dois municípios no

mesmo ano e observa-se maior frequência de emancipações entre 1898 a 1903 e 1959 a 1965. De 1965 a 1982 não houve a criação de nenhum município da região. Em 1987, mesmo a Constituição Federal de 1988 não estando em vigência, foram criados 4 municípios já com base no que viria a ser permitido nesta CF; e no período de 1988 a 1996 foram criados 11 dos 32 municípios que hoje compõem o COREDE Serra. Em relação à evolução territorial, ou seja, estes dados emancipacionistas manifestados no território, apresenta-se a Figura 6.

Essa análise foi realizada a partir dos *shapefiles* disponibilizados pelo estudo Evolução da Divisão Territorial do Brasil 1872-2010 (IBGE, 2010). Optou-se pelo recorte a partir da década de 1930, que delimitou o início do Período Vargas, por este caracterizar a transformação da vertente do municipalismo com duas Constituições atuando de maneiras opostas: na CF de 1934, ampliou a renda pela definição dos impostos de arrecadação própria dos municípios e a capacidade arrecadatória local, além de definir transferências de recursos das outras esferas e, na CF de 1937, promoveu a centralização política por meio do antimunicipalismo (CIGOLINI, 2014).

Optou-se por utilizar a representação por cor, microrregionalizada, para a evolução territorial, ou seja, em tons de verde-escuro, os municípios originados de Lajeado/Guaporé, em tons de amarelo, os originados de Veranópolis e Antônio Prado, em vermelho, os de Bento Gonçalves, e, em verde-claro, os de Caxias do Sul. De fato, os municípios destacados, que são os de origem, são os municípios que acabam por atrair fluxos e serviços atualmente.

A partir dessa análise é possível perceber como Caxias do Sul conservou seu território, tendo ocorrido apenas a emancipação de São Marcos, enquanto os demais municípios (Bento Gonçalves, Guaporé, Veranópolis e Nova Prata), localizados na porção Oeste da região, sofreram mais transformações conforme a passagem das décadas.

É a materialização da força do poder político que pode justificar este comportamento: para Caxias do Sul não foi possível concentrar em seu território os antigos distritos de Nova Milano (Farroupilha) e Nova Trento (Flores da Cunha), uma vez que estes, em meados da década de 1920, movidos pelo progresso econômico das localidades, possuíam lideranças locais que lutaram pelas respectivas emancipações. Entretanto, isso não se repetiu nos atuais 6 distritos (Criúva, Fazenda Souza, Santa Lúcia do Piaí, Vila Cristina, Vila Oliva e Vila Seca) e nas 4 regiões administrativas (Ana Rech, Desvio Rizzo, Forqueta e Galópolis), tendo conseguido ser efetivo na centralização política após o período Republicano, Militar e da CF de 1988 – períodos de maiores transformações – e sendo o município com território mais extenso da região.

Enquanto Bento Gonçalves, que também é um centro importante para o COREDE, ainda possui 4 distritos (Faria Lemos, São Pedro, Tuiuti e Vale dos Vinhedos), é possível perceber sua transformação territorial com a criação dos municípios de Pinto Bandeira, Monte Belo do Sul e Santa Tereza. Farroupilha, que também se destaca na análise, possui 3 distritos

(Jansen, Nova Milano e Nova Sardenha) e também foi efetiva na manutenção de seu território. Para os demais municípios, onde não houve uma localidade expressando centralidade tão forte, a compartimentação do território ocorreu de maneira mais efetiva.

4.3 A rede urbana do COREDE Serra

Neste item, caracteriza-se a rede urbana do COREDE Serra, considerando inicialmente os vínculos reconhecidos pela REGIC 2018 e em seguida caracterizando a infraestrutura de transporte e os fluxos de deslocamento entre os municípios. Posteriormente, sobrepuseram-se os dados de deslocamento entre municípios com a relação entre municípios-mãe e municípios-filho.

Ainda na análise da rede urbana, foram mapeados os dados de gestão do território, sendo estes os equipamentos de gestão e as empresas (quantidade total de empresas, quantidade de acordo com as classificações do CNAE 2.0 e presença de empresas controladoras) e os dados de fluxos gerados por equipamentos de gestão e de empresas.

A rede urbana do COREDE Serra pode ser caracterizada pela Figura 7, que considera os vínculos entre as cidades estabelecidos pelo REGIC 2018. É possível perceber como os municípios de Guaporé, Nova Prata, Veranópolis, Bento Gonçalves e Caxias do Sul atuam como centros na região, polarizando relações, porém em hierarquias distintas.

Caxias do Sul é uma Capital Regional B, por ser uma centralidade de referência no interior do Estado, a principal cidade do interior do Rio Grande do Sul, se destacando em aspectos populacionais e econômicos e se relaciona diretamente com a metrópole mais próxima, Porto Alegre.

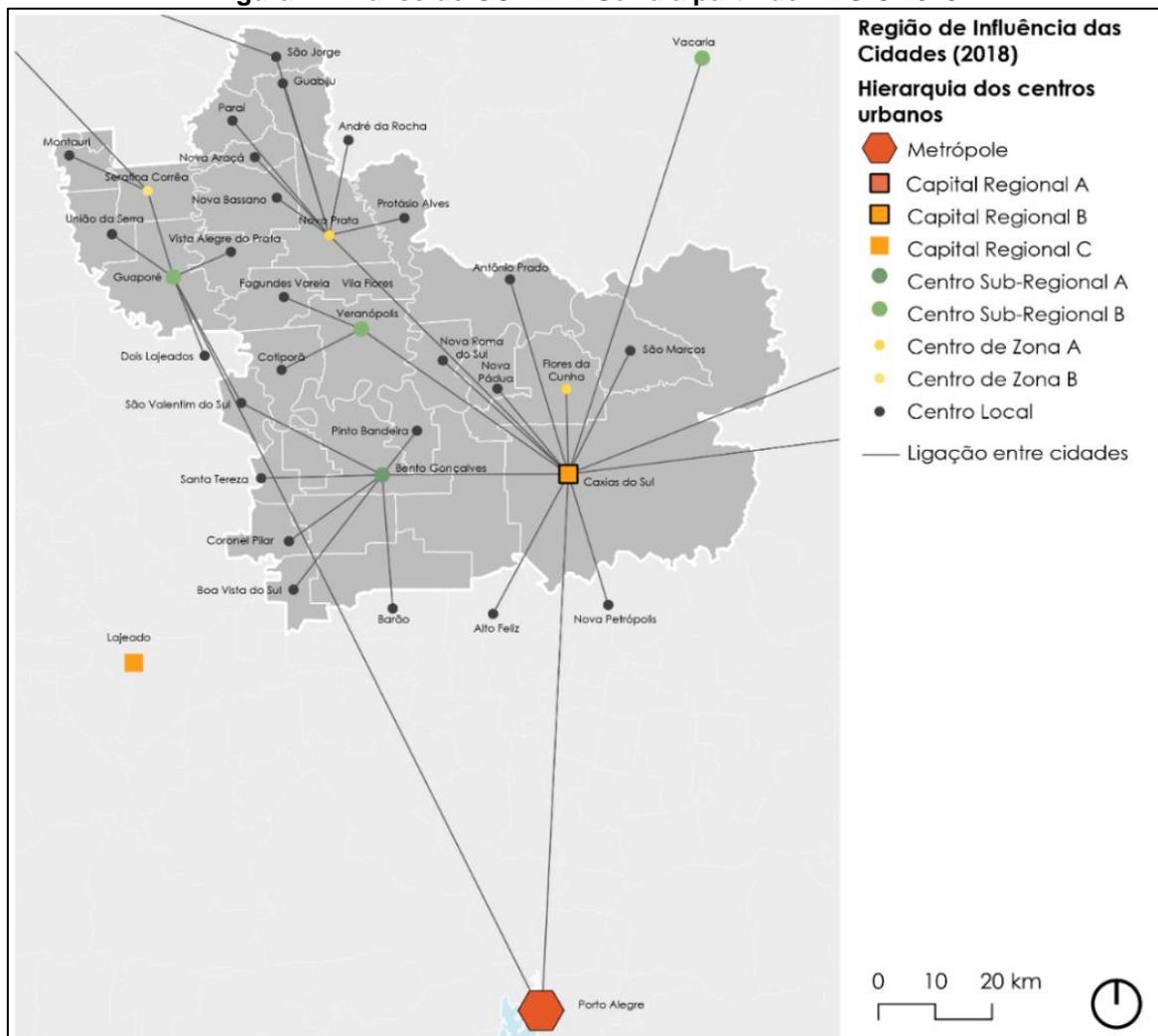
Os Centros Sub-Regionais possuem atividades de gestão menos complexas com área de influência de menor extensão que a da Capital Regional e menor porte populacional. Nesta hierarquia há Bento Gonçalves, que é considerado Centro Sub-Regional A e Guaporé e Veranópolis, que são classificados como Centros Sub-Regionais B. É importante destacar que os municípios de Carlos Barbosa e Garibaldi são considerados um agrupamento do Centro Sub-Regional Bento Gonçalves.

Os Centros de Zona possuem menores níveis de atividades de gestão, e polarizam um número inferior de Cidades vizinhas, em virtude da atração direta da população por comércio e serviços baseada nas relações de proximidade. Nova Prata e Flores da Cunha são Centros de Zona A e Serafina Corrêa é um Centro de Zona B.

Os demais municípios são classificados como Centros Locais, que exercem influência restrita aos seus próprios limites territoriais, podendo atrair alguma população moradora de outras cidades para temas específicos, mas não sendo destino principal de nenhuma outra

cidade. Pode-se, portanto, destacar quatro sub-regiões a partir da rede urbana: Nova Prata, Guaporé, Veranópolis, Bento Gonçalves e Caxias do Sul.

Figura 7: Análise do COREDE Serra a partir do REGIC 2018.



Fonte: Elaborada pela autora a partir de (IBGE, 2020).

Reforça-se a importância de Caxias do Sul para a região, apesar de alguns municípios ao Norte (Serafina Corrêa e São Jorge) possuírem vínculo direto com Passo Fundo. Os municípios de Nova Prata, Veranópolis e Bento Gonçalves se vinculam aos municípios de hierarquia mais baixa (Centros Locais) e os comunicam à cidade que mais catalisa os vínculos, Caxias do Sul, que, portanto, é considerada um verdadeiro centro para a região, exceto para o Centro Sub-Regional Guaporé, que possui vínculo direto com Porto Alegre.

4.3.1 Eixos viários, ferroviários e aeródromos

As relações entre municípios podem ser explicadas pelos fluxos produtivos criarem fluxos, que exigem fixos para balizar o próprio movimento (SANTOS; SILVEIRA, 2006). A

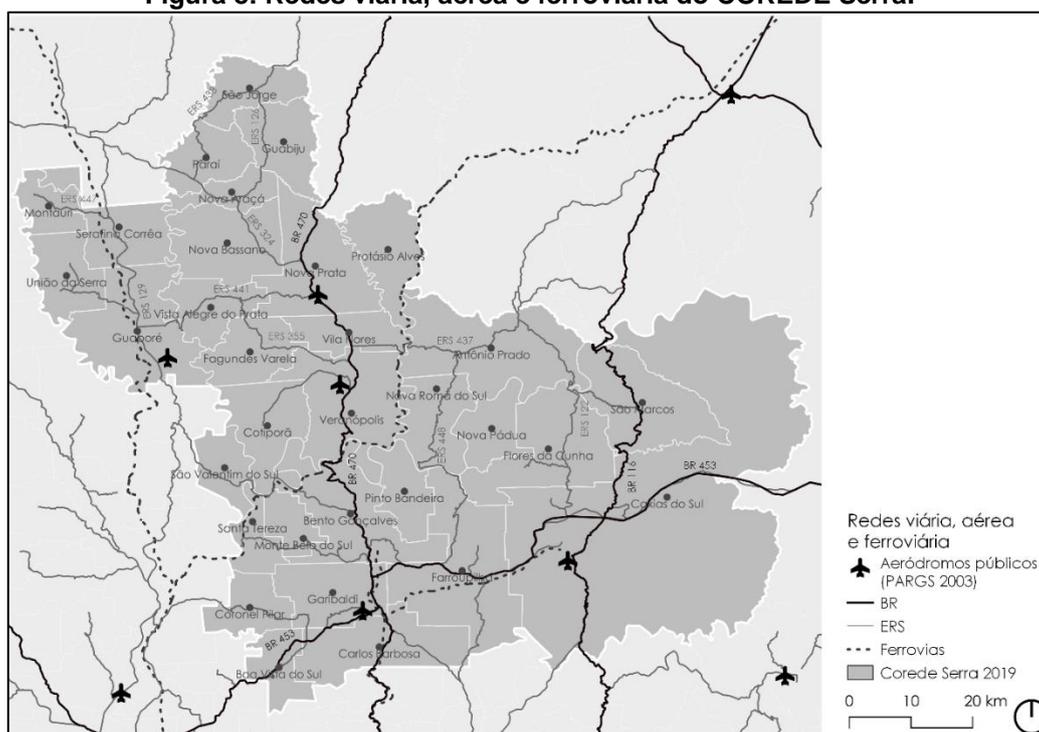
estrutura viária é fator relevante para a circulação dos fluxos, principalmente porque condiciona as relações entre as cidades na rede urbana. A rede viária da região abrange quase todos os municípios com algum tipo de estrada pavimentada, exceto União da Serra, e os municípios de São Jorge e Guabiju, porém estes dois possuem conexão pavimentada com Ibiraiaras (COREDE Nordeste); no entanto, a rede é deficiente na conexão entre alguns municípios limítrofes que não possuem conexão pavimentada entre si.

Percebe-se maior densidade da malha viária pavimentada na metade Sul da região, que corresponde ao único trecho duplicado (Caxias do Sul – Farroupilha) e ao eixo Caxias do Sul – Garibaldi (conexão da RMSG). Como eixos viários destacam-se a RS 324, que liga a região ao COREDE Produção, e a RS 122, importante conexão entre Caxias do Sul, Farroupilha e a RMPA, e a BR 470, eixo de conexão para a RMPA, BR 453, que conecta a região ao litoral Norte e ao COREDE Vale do Taquari, e, por fim, a BR 116, que permite a conexão com a Região das Hortênsias e a RMPA, conforme a Figura 8.

A região também conta com a malha ferroviária, utilizada para turismo, que é o caso do trecho de Bento Gonçalves, Garibaldi e Carlos Barbosa e da recentemente reativada Ferrovia do Trigo, que liga Guaporé aos municípios do COREDE Vale do Taquari.

Os municípios de Nova Prata, Guaporé, Veranópolis, Garibaldi e Caxias do Sul contam com aeródromos; o principal deles, o Aeroporto Regional de Caxias do Sul Hugo Cantergiani, é o segundo aeroporto mais movimentado do Estado, devido principalmente às conexões turísticas (Região das Hortênsias e Vale dos Vinhedos) por ele facilitadas.

Figura 8: Redes viária, aérea e ferroviária do COREDE Serra.



Elaborada pela autora a partir de dados do (IAC, 2003) e (DNIT, 2015).

A existência da infraestrutura abordada confere aos municípios a atratividade, uma vez que é impossível deslocar-se pelas regiões sem percorrê-los, o que pode, portanto, fortalecer a centralidade de alguns municípios e tornar outros mais periféricos. Em Caxias do Sul, por exemplo, convergem duas importantes BRs, bem como no limite entre Carlos Barbosa e Garibaldi; dos municípios da região que recebem a BR 470, apenas Vila Flores possui menos de 20.000 habitantes; dos que recebem a 453, apenas Boa Vista do Sul possui menos de 20.000 habitantes.

4.3.2 Fluxos de deslocamento

Consideram-se os movimentos pendulares como fluxos de deslocamento, que são os “percursos entre o domicílio e o lugar de trabalho, medidos em termos de tempo e espaço [...]”, (OLIVERA; OLIVEIRA, 2011) ou seja, trata-se de deslocamentos temporários e cotidianos, que funcionam como “uma proxy dos movimentos da economia e da sociedade contemporâneas, responsáveis pela criação de novos espaços e dinâmicas social e territorial” (OLIVERA; OLIVEIRA, 2011). Acredita-se que os processos de deslocamento da população são sempre historicamente condicionados (SINGER, 1980, p. 217), o que neste caso faz referência às relações entre municípios-mãe e municípios-filho, além de corresponderem à mobilidade da força de trabalho e das relações sociais.

Os deslocamentos pendulares foram calculados a partir dos microdados do Censo 2010. Para a primeira análise, foram contabilizados apenas os deslocamentos diários, com retorno para o domicílio no mesmo dia de estudo e trabalho, somados. Como origem dos movimentos pendulares para trabalho foram considerados apenas os municípios do COREDE Serra. Os dados brutos dos municípios de origem dos deslocamentos foram relacionados à População Economicamente Ativa (PEA), que corresponde à população inserida no mercado de trabalho (empregados e desempregados), considerando percentuais acima de 5% e 10% da população ocupada do município de origem que se desloca, conforme a **Tabela 1**.

Tabela 1: Deslocamentos pendulares por dia no COREDE Serra.

MUNICÍPIO	PEA 2010	% da PEA que se desloca	% de deslocamentos que recebe conforme a PEA
Antônio Prado	8.388	8,21	4,67
Bento Gonçalves	65.269	6,67	8,63
Boa Vista do Sul	1.720	9,36	0,00
Carlos Barbosa	17.196	19,90	8,53
Caxias do Sul	253.207	2,04	7,30

Coronel Pilar	1.348	3,26	0,00
Cotiporã	2.767	7,37	0,00
Fagundes Varela	1.765	4,87	0,00
Farroupilha	39.270	16,27	6,29
Flores da Cunha	17.401	15,60	2,41
Garibaldi	19.181	17,96	20,29
Guabiju	1.064	13,63	2,26
Guaporé	14.610	4,07	2,87
Montauri	1.032	9,88	0,00
Monte Belo do Sul	1.589	14,41	19,51
Nova Araçá	2.650	19,70	33,51
Nova Bassano	5.237	14,72	10,86
Nova Pádua	1.731	9,01	0,00
Nova Prata	13.872	9,60	7,50
Nova Roma do Sul	2.296	3,57	0,00
Paráí	4.364	6,00	3,90
Pinto Bandeira ⁵			
Protásio Alves	1.091	9,81	0,00
Santa Tereza	1.137	10,91	0,00
São Jorge	1.805	6,76	4,10
São Marcos	11.930	15,01	2,84
São Valentim do Sul	1.433	9,07	0,00
Serafina Corrêa	8.601	6,16	3,80
União da Serra	1.075	6,42	0,00
Veranópolis	13.577	11,06	5,84
Vila Flores	1.865	26,11	9,17
Vista Alegre do Prata	1.072	2,99	12,69

Elaborada pela autora a partir de (IBGE, 2011).

É possível identificar que os municípios de Carlos Barbosa, Garibaldi, Nova Araçá e Vila Flores possuem os maiores percentuais de PEA que se desloca para estudo ou trabalho. No caso de Carlos Barbosa e Garibaldi, destacam-se os deslocamentos para Bento Gonçalves e Caxias do Sul, principais centros da região e também os deslocamentos entre si. Nova Araçá apresenta concentração de deslocamentos entre os municípios vizinhos (Paráí e Nova Bassano) e para municípios do COREDE Produção para estudo (Passo Fundo e Casca). Já Vila Flores apresenta uma dinâmica justificada pela sua localização entre Veranópolis e Nova Prata, principais destinos do deslocamento pendular da PEA.

É importante destacar que os municípios com menor porcentagem da PEA a se deslocar são Caxias do Sul, o que se justifica por ser um grande centro para a região, inclusive concentrador de atividades econômicas, bem como Coronel Pilar e Vista Alegre do Prata, o

⁵ O município de Pinto Bandeira ainda era distrito de Bento Gonçalves na ocasião da realização do Censo 2010, por isso não foi possível promover a análise.

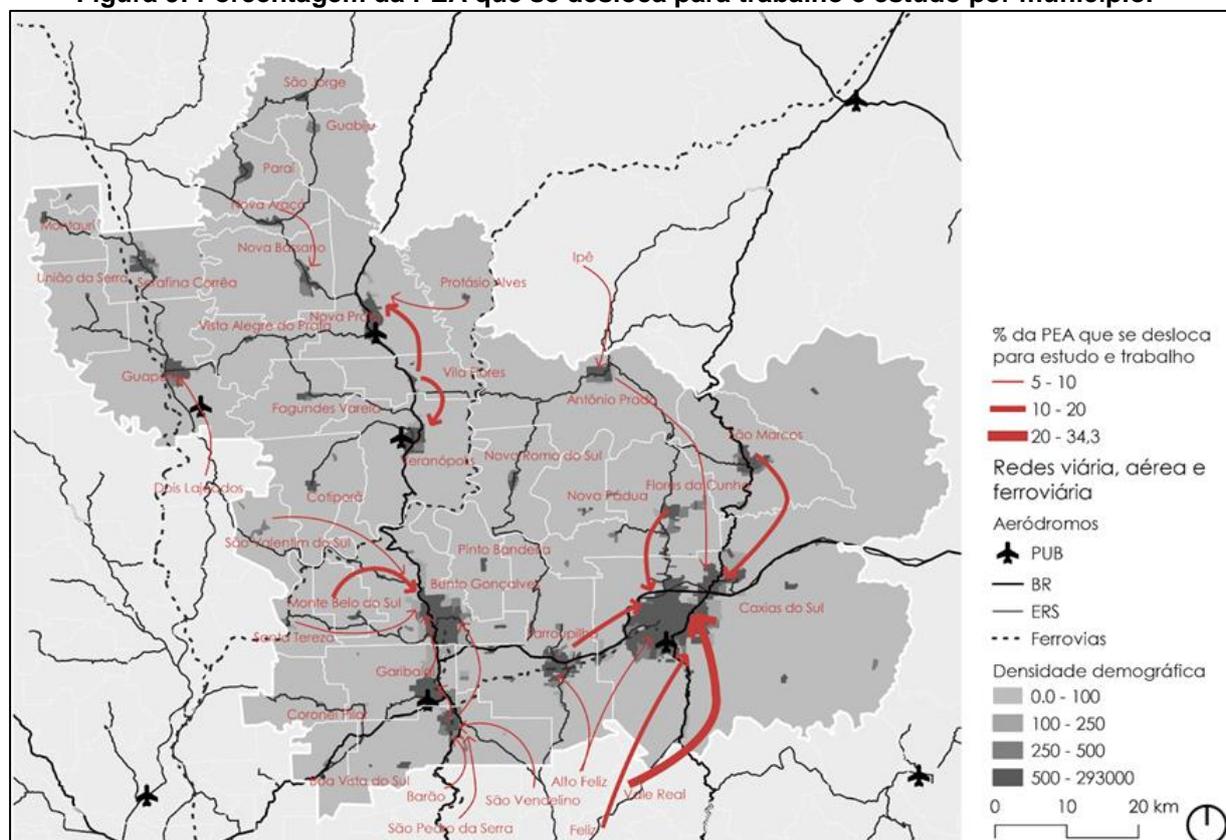
que sugere que a população é majoritariamente empregada em trabalhos locais urbanos ou rurais.

Analisando a relação entre PEA e municípios como destino, destacam-se os municípios de Garibaldi, Monte Belo do Sul, Nova Araçá, Nova Bassano e Vista Alegre do Prata, que recebem o equivalente a mais de 10% de sua PEA. Nestes municípios não há nenhum centro educacional de grande destaque, o que indica que Garibaldi, Monte Belo do Sul, Nova Araçá e Nova Bassano se apresentam como municípios de elevado dinamismo de deslocamento para trabalho, tanto como origens como destinos de deslocamentos.

Quanto às principais relações intermunicipais geradas pelo deslocamento da PEA, na Figura 9 apresenta-se a porcentagem da PEA que se desloca para estudo e trabalho por município. Para a elaboração do mapa foram considerados apenas movimentos acima de 5% da PEA dos municípios de origem para cada município destino.

De início, a dinâmica contrastante da metade Norte e da metade Sul já se desenha na questão dos movimentos pendulares. Enquanto que, na metade Sul, há deslocamentos que envolvem uma maior porcentagem da população e que ocorrem em diversos municípios, especialmente nos municípios que fazem parte da RMSG, na metade Norte os deslocamentos ocorrem em municípios isolados.

Figura 9: Porcentagem da PEA que se desloca para trabalho e estudo por município.



Elaborada pela autora a partir de IBGE (2011).

Percebe-se a existência de dois principais centros atratores, os municípios de Bento Gonçalves e Caxias do Sul, porém, com suas particularidades. Apesar de Bento Gonçalves ser destino de uma maior quantidade de municípios, este divide o protagonismo com Garibaldi e Carlos Barbosa, este último recebendo inclusive deslocamentos de municípios vizinhos não pertencentes ao COREDE, como Barão São Pedro da Serra e São Vendelino (COREDE Vale do Caí). Já Caxias do Sul é indiscutivelmente o grande atrator da extremidade Leste da região, polarizando deslocamentos de Antônio Prado, Flores da Cunha, São Marcos e Farroupilha, além dos municípios do COREDE Vale do Caí, Alto Feliz, Feliz e Vale Real.

Os municípios de Bento Gonçalves e Caxias do Sul também se destacam pelo grau de autonomia, ou seja, os deslocamentos da PEA destes municípios são inferiores a 5%. Além do porte populacional, a BR 453 representa uma importante conexão entre os principais centros da região (Bento Gonçalves e Caxias do Sul, além dos municípios limítrofes de Garibaldi, Farroupilha e Carlos Barbosa).

Vale destacar que na extremidade Norte da região são percebidas outras dinâmicas mais esparsas no território, entre Nova Araçá-Nova Bassano, Vila Flores-Veranópolis-Nova Prata, Protásio Alves-Nova Prata e Dois Lajeados (COREDE Vale do Taquari) e Guaporé. Essa dinâmica vai ao encontro da existência de um número mais elevado de municípios com menos de 5.000 habitantes na zona, enquanto os municípios atratores que se destacam nas demais regiões possuem mais de 100.000 habitantes; e também é influenciada pelos limites físico-territoriais (vale do Rio das Antas e vale do Rio da Prata) que são aspectos limitadores dos deslocamentos.

Para analisar a influência das emancipações na rede urbana, observou-se também quais os principais destinos dos municípios, relacionando este dado ao município-mãe, em *itálico*, no Quadro 4. Os únicos municípios que não possuem o município-mãe como um dos principais destinos são Guabiju, Nova Araçá, Paraí, São Jorge e São Valentim do Sul.

Quadro 4: Relação entre principais destinos e municípios-mãe dos municípios do COREDE Serra.

Município	Município-mãe	Principais destinos	
Boa Vista do Sul	Barão e Garibaldi	Carlos Barbosa	<i>Garibaldi</i>
Coronel Pilar	Garibaldi e Roca Sales	Bento Gonçalves	<i>Garibaldi</i>
Cotiporã	Veranópolis	Bento Gonçalves	<i>Veranópolis</i>
Fagundes Varela	Veranópolis	Bento Gonçalves	<i>Veranópolis</i>
Guabiju	Nova Prata	Passo Fundo	Nova Araçá
Montauri	Guaporé e Serafina Corrêa	Casca	<i>Serafina Corrêa</i>
Monte Belo do Sul	Bento Gonçalves	<i>Bento Gonçalves</i>	
Nova Araçá	Nova Prata	Nova Bassano	Paraí
Nova Bassano	Nova Prata	<i>Nova Prata</i>	Passo Fundo
Nova Pádua	Flores da Cunha	Caxias do Sul	<i>Flores da Cunha</i>
Nova Roma do Sul	Antônio Prado	<i>Antônio Prado</i>	Caxias do Sul
Paraí	Nova Prata	Nova Araçá	Passo Fundo
Pinto Bandeira	Bento Gonçalves	-	-
Protásio Alves	Nova Prata	<i>Nova Prata</i>	

Santa Tereza	Bento Gonçalves, Garibaldi e Roca Sales	<i>Bento Gonçalves</i>	
São Jorge	Nova Prata	Passo Fundo	Casca
São Valentim do Sul	Dois Lajeados	Bento Gonçalves	Guaporé
União da Serra	Guaporé	Casca	<i>Guaporé</i>
Vila Flores	Veranópolis	Nova Prata	<i>Veranópolis</i>
Vista Alegre do Prata	Nova Prata	<i>Nova Prata</i>	Guaporé

Fonte: Elaborada pela autora a partir de IBGE (2011).

Quanto aos quatro primeiros, percebe-se uma predominância dos fluxos a Passo Fundo, que é um importante centro urbano do COREDE Produção, e com municípios emancipados mais recentemente, que possuem ligação territorial de limites municipais, como Guabiju se relaciona com Nova Araçá, Nova Araçá se relaciona com Nova Bassano e Paraí, estes três tendo sido emancipados no mesmo ano e do mesmo município (Nova Prata), como Paraí se relaciona com Nova Araçá, representando fluxos mútuos entre si, como São Jorge se relaciona com Casca, também do COREDE Produção e como São Valentim do Sul, que apesar de ter sido emancipado de Dois Lajeados (COREDE Vale do Taquari), apresenta maioria de fluxos com Bento Gonçalves e Guaporé.

A predominância dos fluxos pode ser explicada pelo fato dos municípios de Casca e Passo Fundo possuírem campus da Universidade de Passo Fundo, bem como os de Bento Gonçalves e Guaporé da Universidade de Caxias do Sul, que polarizam os deslocamentos para estudo. Para os demais, a proximidade geográfica e fácil acessibilidade por meio de rodovias pode explicar as relações intermunicipais.

4.3.3 Fluxos de gestão do território

Ao analisar o papel que cada município desempenha em uma região, é importante investigar a centralidade e a capacidade de gestão territorial que este exerce onde está inserido. A gestão do território “constitui-se em uma faceta da gestão econômica, política e social, a ela estando subordinada, mas também a condicionando. É a dimensão espacial do processo geral de gestão, confinando-se ao espaço sob controle de um Estado ou de uma dada empresa” (CORRÊA, 1992, p. 35).

De acordo com Silveira, Faccin e Krug (2021, p. 160), a centralidade e a capacidade de gestão territorial de uma cidade podem ser analisadas a partir das funções administrativas e econômicas e dos fluxos de capital, informações, pessoas, entre outros. Ainda segundo os autores, os processos de gestão territorial das cidades estão vinculados:

- i) ao controle que o Estado, por meio da sua organização e da gestão de serviços públicos, estabelece no espaço;

- ii) às ações e estratégias de organização, controle e de uso espacial dos grupos empresariais, através das suas sedes instaladas nessas cidades, ou das suas filiais atraídas por aquelas cidades.

A organização e a distribuição espacial das instituições públicas podem gerar centralidade urbana, por permitirem a atração da população que necessita dos serviços oferecidos pelo Estado e também por essas instituições acumularem poder no território a partir da tomada de decisões condizentes a elas (IBGE, 2014, p. 25). Assim, os conceitos se inter-relacionam e pode-se afirmar que os municípios mais centrais ou com maior capacidade de gestão, que são geralmente cidades maiores, passam a se relacionar com suas regiões de influência, caracterizadas geralmente como pequenas cidades e áreas rurais.

Já os fluxos de gestão empresarial, que representam o funcionamento do mercado, também geram centralidades porque “[...] sua localização é seletiva e desigual no espaço, bem como são desiguais os fluxos que articulam esses diferentes agentes privados econômicos e públicos no processo de desenvolvimento” (SILVEIRA; FACCIN; KRUG, 2021, p. 171).

Ressalta-se que, como o estudo de Gestão do Território que forneceu a base de dados para esta análise se baseia no Censo de 2010, Pinto Bandeira ainda não havia sido restituído como município, e para este estudo, portanto, é considerado como parte do território de Bento Gonçalves.

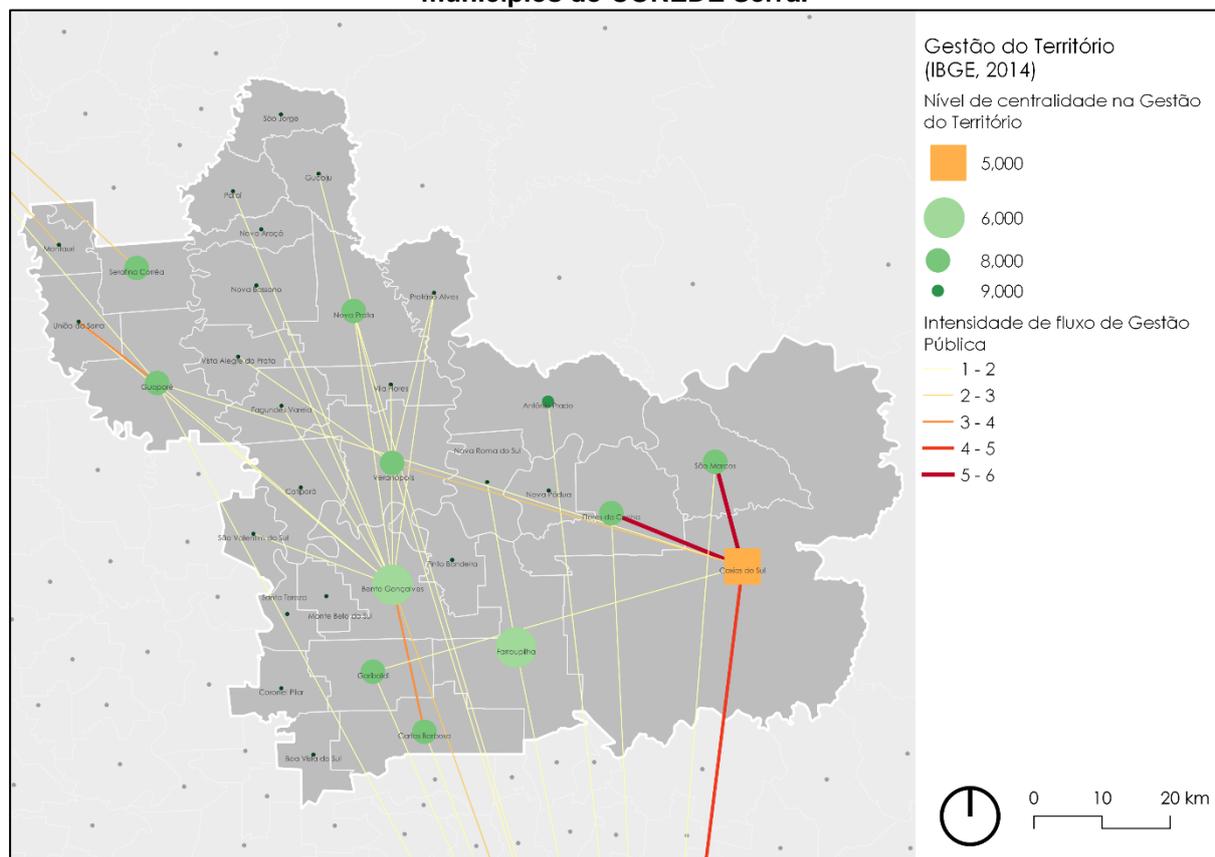
4.3.3.1 Análise dos fluxos de gestão pública federal e do nível de centralidade da gestão pública

A presença de serviços públicos relacionados à Receita Federal, à Polícia Federal, à Previdência Social e à Justiça Federal confere aos municípios um nível de centralidade na Gestão do Território, representados na Figura 10. Assim, Caxias do Sul destaca-se com grau 5 de centralidade, seguido por Bento Gonçalves e Farroupilha, ambos com grau 6. Os demais municípios com grau 8 de centralidade são Serafina Corrêa, Guaporé, Nova Prata, Veranópolis, Garibaldi, Carlos Barbosa, Flores da Cunha e São Marcos. O único município com grau 9 de centralidade da região é Antônio Prado.

Dos municípios que apresentam algum nível de centralidade na Gestão do Território, apenas Serafina Corrêa e Antônio Prado possuem menos de 20.000 habitantes e nenhum deles teve emancipação posterior à 1988. Analisando os fluxos de gestão pública também na Figura 10, observa-se que Caxias do Sul concentra os fluxos mais intensos, entre São Marcos, Flores da Cunha e Porto Alegre. De fato, Porto Alegre concentra diversos fluxos de menor intensidade partindo da região. Além de Caxias do Sul e Porto Alegre, como centro secundário observa-se o município de Bento Gonçalves, que recebe fluxos de menor intensidade da

maioria dos municípios da porção Norte da região. Analisando os demais centros, Veranópolis, Nova Prata e Guaporé administram os fluxos da porção Norte, com importantes conexões a Bento Gonçalves, enquanto Serafina Corrêa se relaciona com municípios do COREDE Produção.

Figura 10: Fluxos de Gestão do Território e Nível de Centralidade na Gestão do Território dos municípios do COREDE Serra.



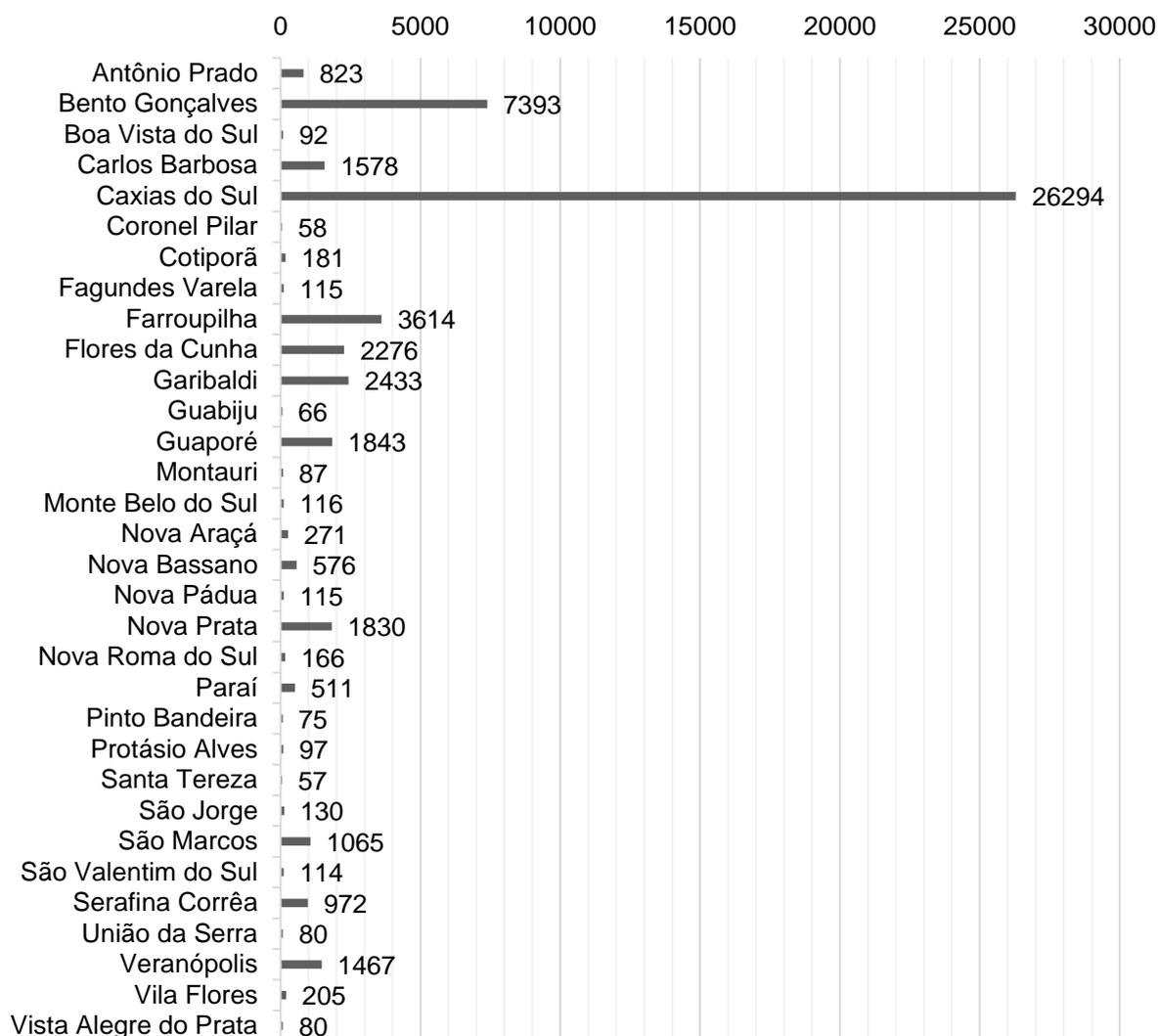
Fonte: Elaborada pela autora a partir de IBGE (2014).

Se destaca a centralidade regional exercida por Caxias do Sul por meio de atividades e serviços de diversos setores: i) o setor de Saúde e Serviços Sociais, pela existência de hospitais de referência e clínicas especializadas de saúde; estas, existentes nas cidades de Caxias do Sul, e em menor diversidade e quantidade, porém de importante estratégia para descentralização, em Bento Gonçalves e Farroupilha, prestam serviços para a população de toda a região; ii) os setores de administração pública, defesa, seguridade social e judiciário; iii) o setor de educação, ciência e tecnologia, pela presença de instituições de ensino e pesquisa que ofertam ensino superior e ensino médio. Caxias do Sul possui Faculdades, Institutos Técnicos e Universidades, com destaque para a Universidade de Caxias do Sul, que oferta 126 cursos de graduação, 170 de especialização, 17 programas de pós-graduação e atende 37.021 alunos, distribuídos pelos diversos campi nas cidades de Bento Gonçalves, Farroupilha, Guaporé, Nova Prata, Vacaria, São Sebastião do Caí e Canela.

4.3.3.2 Análise dos fluxos de gestão empresarial do COREDE Serra

Inicialmente, analisa-se a quantidade de empresas por município, com o objetivo de entender as particularidades de cada município e identificar se há concentração ou dispersão de empresas conforme as microrregiões identificadas nas análises prévias (Figura 11).

Figura 11: Número de empresas por município do COREDE Serra em 2019.



Fonte: Elaborada pela autora a partir de IBGE (2019).

O município de Caxias do Sul possuía 26.294 empresas em 2019, o que corresponde a 48% do total de empresas na região, seguido por Bento Gonçalves (com 7.393, correspondente a 13,5%) e Farroupilha (3.614, equivalente a 6,6%), o que explicita a forte centralidade da economia urbana de Caxias do Sul e dos demais municípios com maior contingente populacional do COREDE.

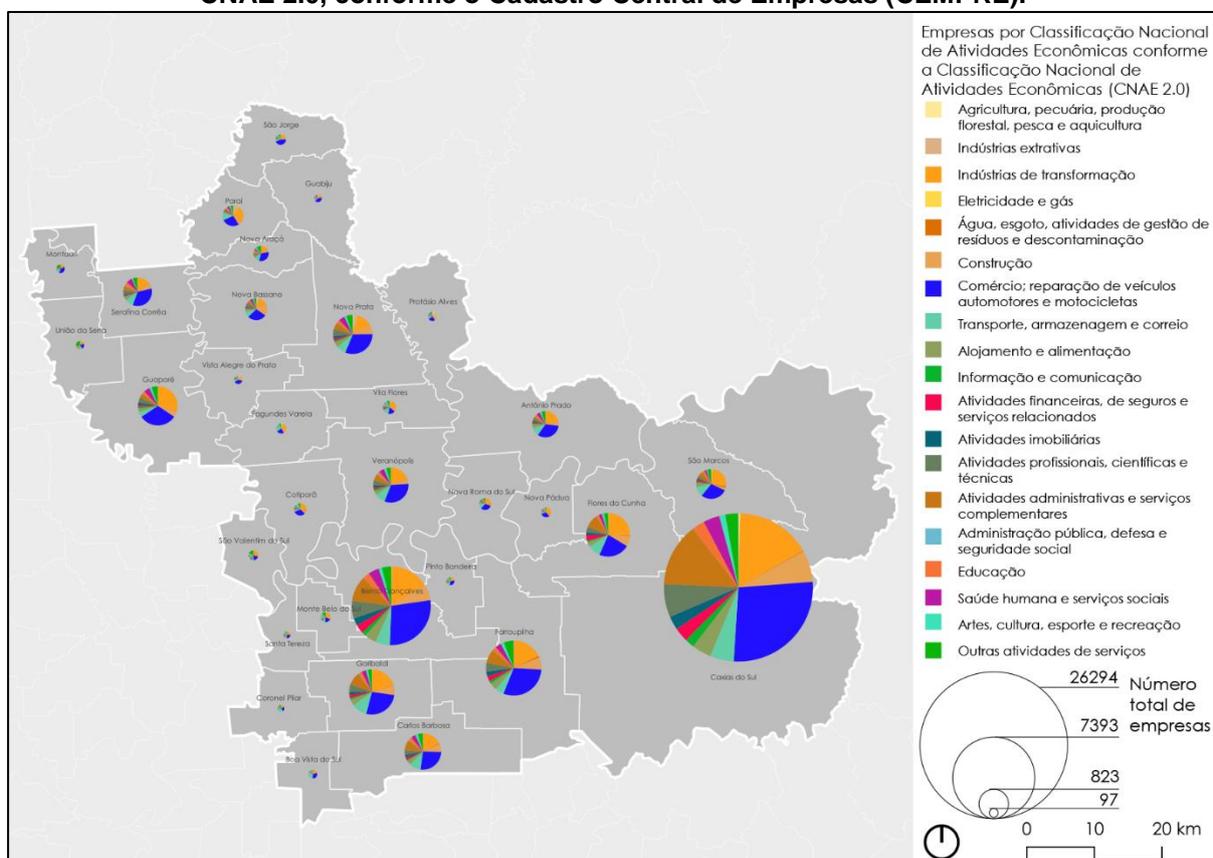
É importante destacar que nenhum dos municípios emancipados após 1988 se destaca no número de empresas por município. Enquanto que Antônio Prado, Nova Bassano

e Paraí, que, dos municípios com menos de 20.000 habitantes, são os com maiores números, todos se emanciparam antes do período em questão. Com os menores números estão Guabiju, Coronel Pilar e Santa Tereza, o que também indica a concentração da economia rural nessas localidades. É importante ressaltar que Nova Bassano se destacou no estudo dos deslocamentos para estudo e trabalho e volta a se destacar no número de empresas localizadas no município, enquanto que Guabiju, Coronel Pilar e Santa Tereza apresentaram uma dinâmica isolada na análise dos deslocamentos, e igualmente apresentam os menores números de empresas por município.

Por responder por quase metade do número de empresas existentes na região, analisando as empresas presentes em Caxias do Sul, destacam-se as atividades ofertadas pelos estabelecimentos comerciais, indústrias de transformação e atividades administrativas e de serviços complementares (Figura 12).

É interessante analisar como as atividades comerciais são relevantes em todos os municípios da região, bem como as indústrias de transformação. Outro padrão interessante é a maior variabilidade nos tipos de atividades em municípios com maiores populações, maiores concentrações de empresas e, conseqüentemente, mais centrais.

Figura 12: Número total de empresas nos municípios de acordo com as classificações do CNAE 2.0, conforme o Cadastro Central de Empresas (CEMPRE).



Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do IBGE (2019).

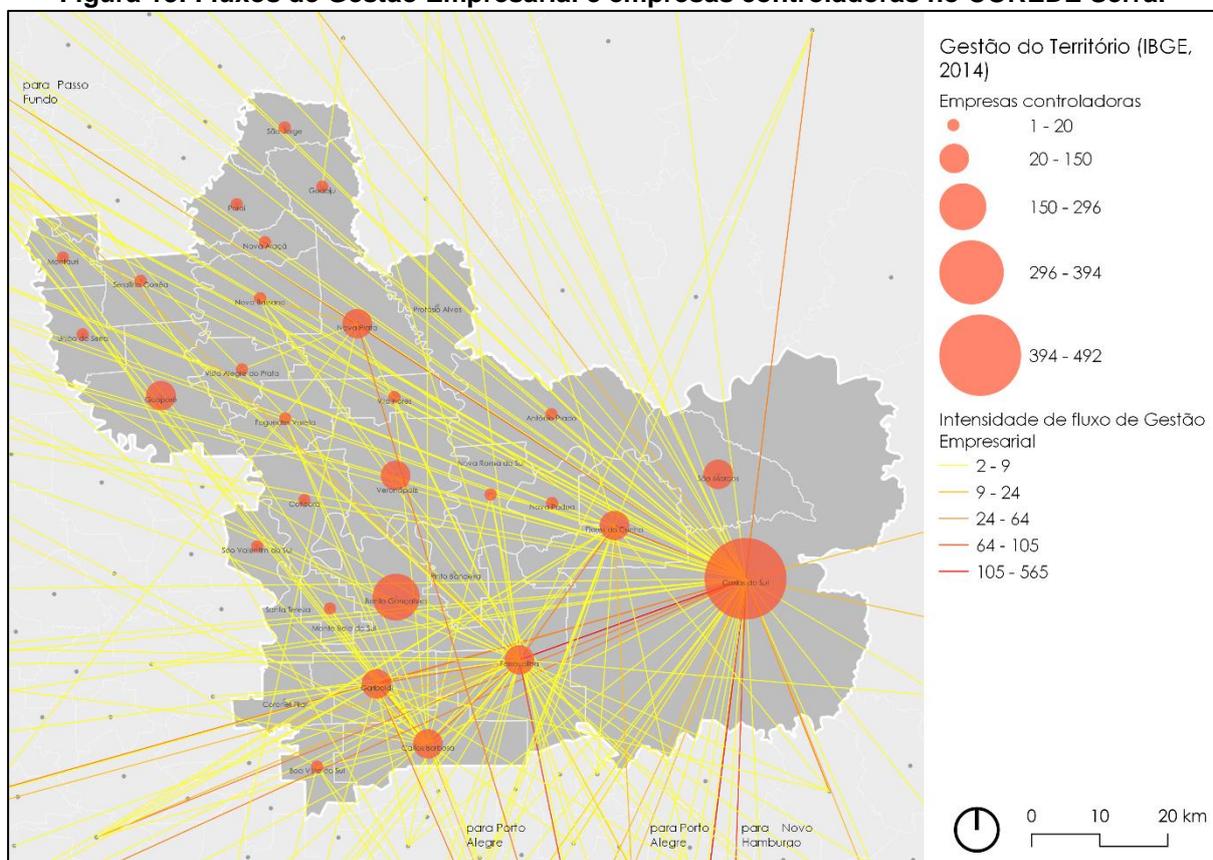
Já nos municípios com menores contingentes populacionais, observa-se um protagonismo maior de certos setores de atividades econômicas, em geral as indústrias de transformação e o comércio e os demais setores, apesar de presentes, dividem uma parcela menos significativa do número de empresas.

A presença das empresas nos municípios conseqüentemente gera fluxos que operam os fixos resultantes das empresas. Estes podem ser entendidos pelo estudo de Fluxos de Gestão Empresarial a partir da Figura 13. Observa-se como o eixo de Caxias do Sul, Farroupilha, Garibaldi e Carlos Barbosa os polariza, apesar de Bento Gonçalves possuir mais empresas controladoras que estes três últimos. Porto Alegre também exerce grande influência na região.

Os municípios de Protásio Alves, Santa Tereza e Coronel Pilar não possuem empresa controladora; Pinto Bandeira não possui dados para esse estudo, por não ter sido analisado como município no Censo de 2010.

Assim, Caxias do Sul se consolida como um importante polo regional na questão empresarial e suas influências no território regional, com seu protagonismo fortalecido pela relação com Farroupilha, que também se apresenta como ator relevante na análise de gestão empresarial.

Figura 13: Fluxos de Gestão Empresarial e empresas controladoras no COREDE Serra.



Fonte: Elaborada pela autora a partir de IBGE (2014).

Destaca-se como a intensidade dos fluxos de gestão empresarial se concentra muito na porção Sul da região, em especial entre Caxias do Sul, Farroupilha e Porto Alegre, mas também entre Caxias do Sul e Passo Fundo, ao Norte. Este comportamento se deve ao grande dinamismo econômico dessa porção do COREDE, que se destaca na análise econômica da região. Percebem-se interações de maiores fluxos entre os municípios de Garibaldi, Carlos Barbosa, Farroupilha, Flores da Cunha e Caxias do Sul; e há também interações diversas de fluxos menos intensos, destacando igualmente Caxias do Sul e Farroupilha como centros de fluxos.

Um fator que pode explicar o protagonismo de Farroupilha e a menor influência de Bento Gonçalves nesta análise é a malha viária, fazendo com que Farroupilha seja conector de Caxias do Sul e Porto Alegre, enquanto Bento Gonçalves não intermedia tantos fluxos pelo fato de a porção Norte da região possuir menor dinamismo e maior influência do setor agropecuário na economia. Os municípios da porção Norte demonstram relações entre os limítrofes, em especial Nova Prata e Veranópolis.

Ainda de acordo com a Figura 13, Bento Gonçalves e Caxias do Sul aparecem como maiores detentores de empresas controladoras, seguidos por Nova Prata, Guaporé, Veranópolis, Farroupilha, Carlos Barbosa, Garibaldi, Flores da Cunha e São Marcos. Em contraste, os municípios de Coronel Pilar, Santa Tereza e Protásio Alves não possuem nenhuma empresa controladora.

Deste modo, reforça-se o protagonismo de Caxias do Sul, Farroupilha e Bento Gonçalves nesta análise, com Caxias do Sul se destacando em ambos os fatores, empresas controladoras e em fluxos. Já Farroupilha recebe maior destaque pelos fluxos, e Bento Gonçalves, pela quantidade de empresas controladoras. É possível também perceber a atuação dos municípios com mais de 20.000 habitantes como centros locais de detenção de empresas, apesar de não se destacarem igualmente em relação aos fluxos, dos municípios de Guaporé, Nova Prata, Veranópolis, Carlos Barbosa, Garibaldi, Flores da Cunha e São Marcos. Em contraste, os municípios recentemente emancipados de Coronel Pilar, Santa Tereza, Protásio Alves e Pinto Bandeira não possuem empresa controladora e os demais municípios com menos de 20.000 habitantes não possuem destaque na análise, independente do ano de emancipação.

4.4 Aspectos físico-territoriais

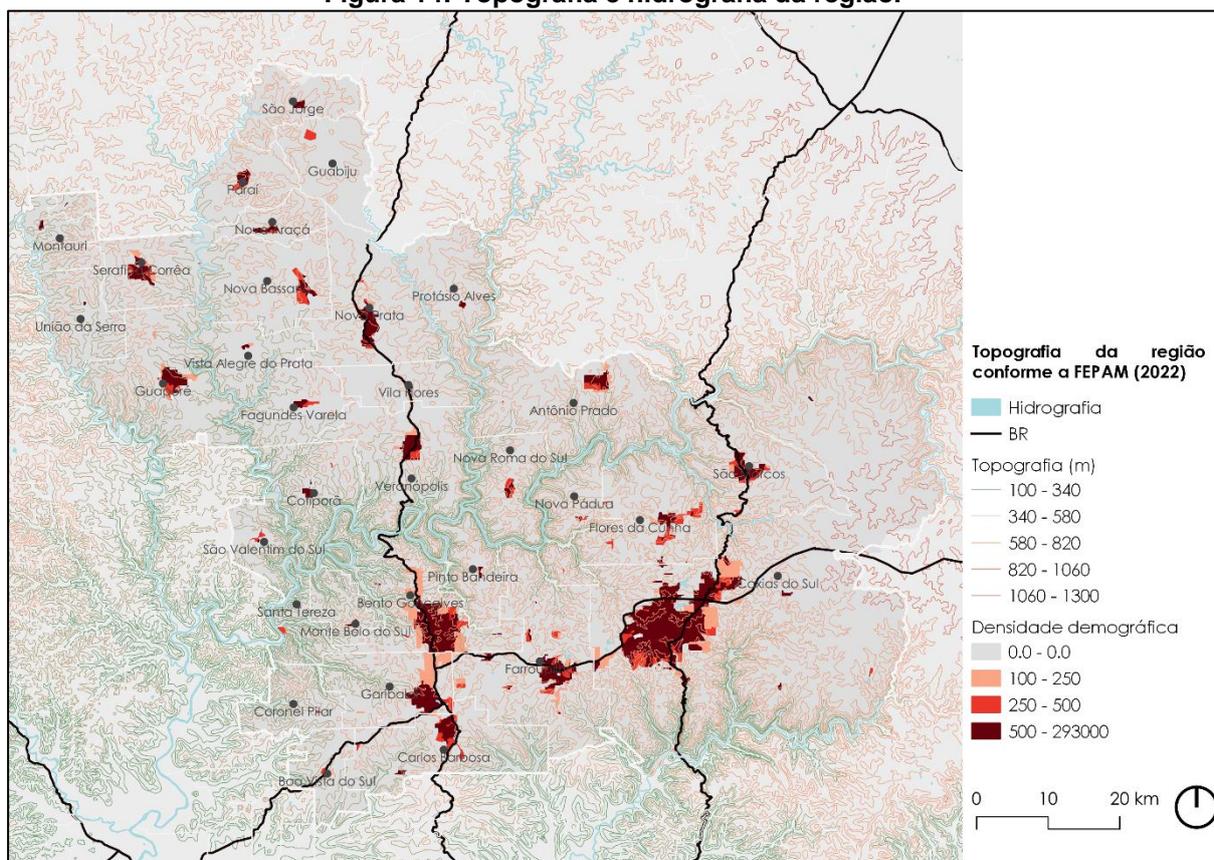
Neste item, caracterizam-se os condicionantes naturais de topografia, hidrografia e Áreas de Preservação Permanente (APPs), com o objetivo de identificar comportamentos e processos influenciados por estes condicionantes.

No caso do COREDE Serra, a topografia e a hidrografia são importantes características por exercerem influência na organização regional. Estes dois aspectos determinam uma setorização Norte/Sul da região, pelo Vale do Rio das Antas, e, por isso, essa setorização se manifesta nas divisões microrregionais do COREDE, com no Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional 2015-2030, nos movimentos pendulares e na REGIC 2018 (Figura 14).

Os elementos naturais influenciam a presença de infraestrutura viária, de maneira que, onde há a predominância de maiores declividades e maiores cursos d'água, as conexões viárias são menos facilitadas, deixando alguns municípios ainda mais à margem dos principais centros regionais. Na análise hidro e topográfica, destacam-se como periféricos os municípios de Protásio Alves, Santa Tereza, São Valentim do Sul e Coronel Pilar.

Desta forma, a hidrografia e topografia não podem ser ignoradas ao se caracterizar a região. Além de representarem limites, condicionam as relações intermunicipais e podem justificar as relações de alguns municípios com os COREDEs limítrofes e, da mesma forma, a ausência de relações entre alguns municípios que estão alocados no mesmo COREDE.

Figura 14: Topografia e hidrografia da região.



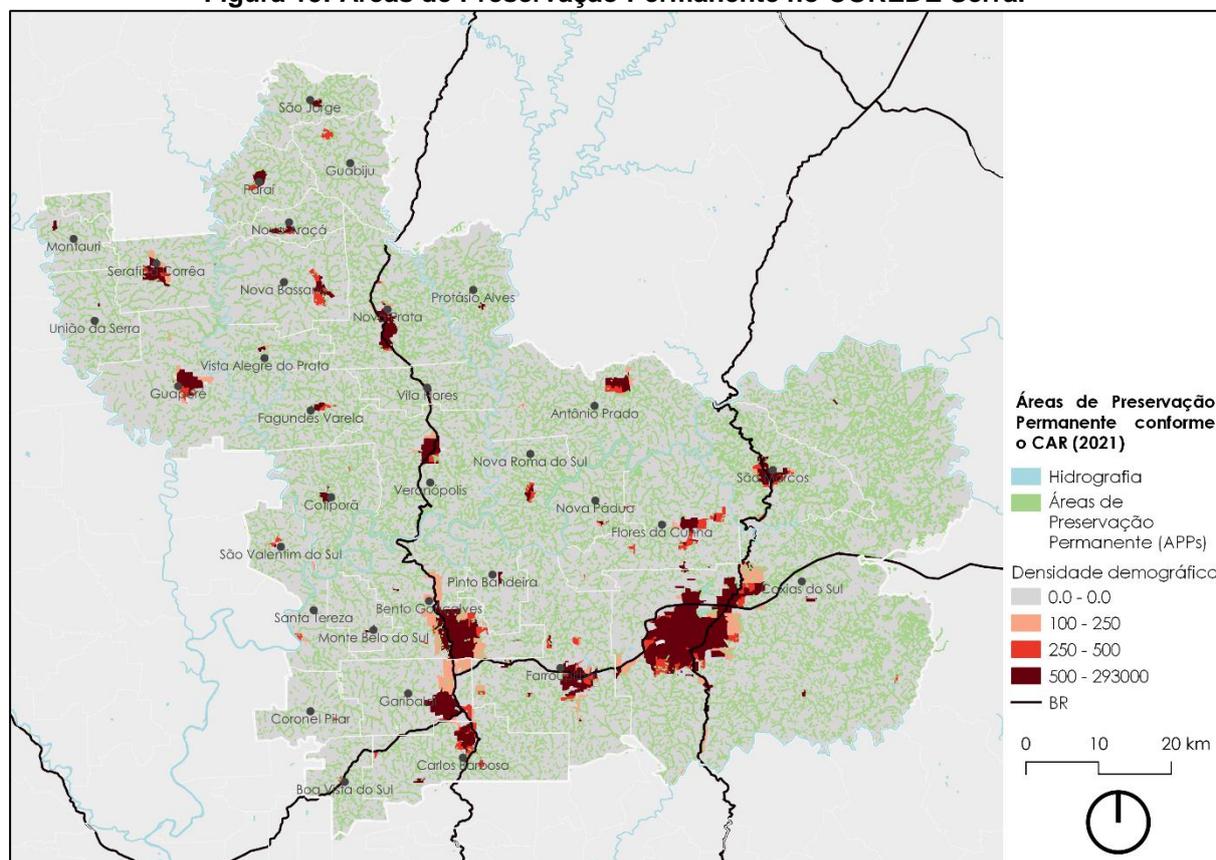
Fonte: elaborada pela autora a partir de FEPAM (2022) e IBGE (2011).

Observa-se como principais limites inter-regionais gerados pelo Rio Carreiro (divisão no eixo Norte-Sul⁶), Rio das Antas (divisão no eixo Oeste-Leste⁷), Rio da Prata (Norte-Sul⁸).

Já como limites de borda, que são fatores que determinam porquê alguns municípios de outros COREDEs se inter-relacionam, destacam-se o Rio Pulador (Norte-Sul, na divisa de Guaporé, União da Serra e Montauri, que aproxima Dois Lajeados do COREDE Serra), o Rio Caí como limite Sul e o Rio Turvo (limite Leste).

Não foram identificadas Unidades de Conservação na região. Foi possível mapear as APPs a partir de dados do SICAR (2021), sendo estas as localizadas nas áreas rurais dos municípios, conforme a Figura 15. Também estão mapeados os setores censitários urbanos dos municípios (manchas de densidade demográfica em tons de vermelho). Esta análise reforça o impacto dos setores rurais nos pequenos municípios.

Figura 15: Áreas de Preservação Permanente no COREDE Serra.



Fonte: elaborada pela autora a partir de SICAR (2021), FEPAM (2022) e IBGE (2011).

⁶ Como limite entre Serafina Corrêa/Guaporé/São Valentim do Sul e Parai/Nova Araçá/Nova Bassano/Vista Alegre do Prata/Fagundes Varela/Cotiporã).

⁷ Como limite entre São Valentim do Sul/Cotiporã/Veranópolis/Nova Roma do Sul/Antônio Prado e Santa Tereza/Monte Belo do Sul/Bento Gonçalves/Pinto Bandeira/Nova Pádua/Flores da Cunha/São Marcos.

⁸ Dividindo Vila Flores e Nova Roma do Sul/Antônio Prado.

Outro aspecto relevante para a região é o fato de os vales valorizarem o uso turístico da região. Bento Gonçalves chegou a receber 331.021 visitantes entre janeiro e março de 2020 (MONDADORI, 2021) e, juntamente a Garibaldi e Monte Belo do Sul, são o maior destino de enoturismo do Brasil (SORDI, 2020); também se destaca o trecho de trem Maria Fumaça nos municípios de Bento Gonçalves, Garibaldi e Carlos Barbosa, que, em 2019, recebeu 350.000 visitantes (TORRES, 2020). A região ainda conta com outros 5 roteiros turísticos⁹.

4.5 Aspectos demográficos

A análise dos aspectos demográficos visa traçar um panorama da heterogeneidade da população dos municípios em análise a partir dos dados de população por município e da relação entre a população estabelecida em áreas urbanas e rurais dos municípios em questão. Para isso, foram utilizados os dados de população estimada (IBGE, 2021) e porcentagem da população que vive em áreas urbanas (IBGE, 2011).

A região apresenta diversidade morfológica entre os municípios, conforme a Tabela 2. Enquanto foram identificados 7 municípios com menos de 2.000 habitantes e 11 com população entre 2.001 a 5.000 habitantes (18 dos 32 municípios do COREDE), há também 3 municípios na faixa de 10.001 a 20.000 habitantes, 7 de 20.001 a 50.000 habitantes, 1 município com população entre 50.001 a 100.000 habitantes e, por fim, 2 municípios com população maior de 100.001 habitantes.

Tabela 2: Quantidades de municípios por classe populacional.

Até 2.000 habitantes	De 2.001 a 5.000	De 5.001 a 10.000	De 10.001 a 20.000	De 20.001 a 50.000	De 50.001 a 100.000	Mais de 100.001
7	11	1	3	7	1	2

Elaborada pela autora a partir de dados do IBGE (2021).

No aspecto demográfico, a região possui grandes contrastes entre os municípios que a compõem: há grandes centros urbanos, como os dois municípios de mais de 100.000 habitantes, bem como os 18 municípios que refletem uma imagem de espaços urbanos de baixa densidade.

Além da diferença do porte populacional dos municípios, há outra questão do aspecto demográfico que influencia nas questões econômicas e na dinâmica regional, que é onde a população habita: no perímetro urbano ou no perímetro rural. Em termos gerais, a região apresentava em 2010 88,79% de população urbana e 11,21% de população rural. Esta estatística, no entanto, não representa a realidade de todos os municípios da região, pois sofre grande influência do contingente populacional das principais cidades, Caxias do Sul e

⁹ São considerados os roteiros da Região da Uva e Vinho, região turística do RS: Rota dos Trigais, Compras e Cultura, Termas e Longevidade, 1ª Colônia da Imigração Italiana e Vales da Serra.

Bento Gonçalves, que possuem realmente uma população mais urbanizada. Supõe-se que havendo maior população no perímetro rural, a economia desta localidade seja mais dependente da agropecuária.

Em resumo, se 84,72% da população brasileira vive em centros urbanos (IBGE, 2015), a realidade das pequenas cidades do COREDE Serra é muito diferente: 24 dos municípios possuem percentual inferior a este, conforme o elucidado pela Tabela 3.

Tabela 3: Relação entre população total e população urbana dos municípios do COREDE Serra.

Município	População urbana	% da população total que vive em áreas urbanas	População total
Antônio Prado	9.235	71,96	12.833
Bento Gonçalves	99.069	92,35	107.278
Boa Vista do Sul	391	14,09	2.776
Carlos Barbosa	19.992	79,36	25.192
Caxias do Sul	419406	96,29	435.564
Coronel Pilar	174	10,09	1725
Cotiporã	2048	52,28	3917
Fagundes Varela	1293	50,14	2579
Farroupilha	55053	86,51	63635
Flores da Cunha	20855	76,88	27126
Garibaldi	27211	88,67	30689
Guabiju	738	46,18	1598
Guaporé	20820	91,26	22814
Montauri	644	41,76	1542
Monte Belo do Sul	770	28,84	2670
Nova Araçá	2880	71,98	4001
Nova Bassano	5514	62,38	8840
Nova Pádua	732	29,88	2450
Nova Prata	18659	81,73	22830
Nova Roma do Sul	1585	47,41	3343
Paráí	3816	56,02	6812
Pinto Bandeira	-	-	-
Protásio Alves	427	21,35	2000
Santa Tereza	627	36,45	1720
São Jorge	1451	52,31	2774
São Marcos	17598	87,54	20103
São Valentim do Sul	746	34,41	2168
Serafina Corrêa	12054	84,57	14253
União da Serra	280	18,83	1487
Veranópolis	19843	86,99	22810
Vila Flores	1348	42,03	3207
Vista Alegre do Prata	463	29,51	1569

Fonte: Elaborada pela autora a partir de IBGE (2011).

No município de Coronel Pilar, por exemplo, apenas 10% da população vive no perímetro urbano. Além deste, nos municípios de Boa Vista do Sul, União da Serra, Protásio Alves, Monte Belo do Sul, Vista Alegre do Prata, Nova Pádua, São Valentim do Sul, Santa Tereza, Montauri, Vila Flores, Guabiju e Nova Roma do Sul até 50% da população vive na zona rural do município. E, como contraste, Caxias do Sul possui 96,29% de sua população

em áreas urbanas; Bento Gonçalves, 92,35% e Guaporé, 91,26%. Para Pinto Bandeira, outra vez não foi possível realizar esta análise, pois ela é baseada no último Censo.

Um padrão perceptível é de que os municípios com maior população apresentaram maior população urbana, apesar de Flores da Cunha, Carlos Barbosa e Nova Prata apresentarem média de população urbana inferior à do Brasil e de Farroupilha, terceiro município com maior população da região, apresentar a 7ª maior média de população urbana. Este indicador implica que Farroupilha, apesar de um contingente populacional expressivo para os parâmetros da região, ainda possui uma dimensão rural de impacto, o que não se observa nos demais municípios semelhantes, como Bento Gonçalves e Caxias do Sul.

4.6 Aspectos econômicos e sociais

Nesta seção, a caracterização socioeconômica da região ocorre por meio de dados do Produto Interno Bruto (PIB), PIB *per capita*, Valor Agregado Bruto (VAB), principais setores econômicos do VAB, do Índice de Desenvolvimento Socioeconômico Estado do Rio Grande do Sul (IDESE) e da renda média *per capita*, a fim de melhor entender a região e sua estrutura econômica e social. Também foram utilizados como dados de caracterização a presença de equipamentos de educação e saúde nos municípios, visto que a prestação de serviços também pode ser entendida como um indicador de desenvolvimento das localidades.

Economicamente, o PIB é o somatório de todos os bens e serviços produzidos em uma economia no período de um ano. O PIB do COREDE Serra, em 2019, correspondia a 11% do PIB estadual, sendo que a microrregião de Caxias do Sul representa 65,1% deste total; a de Bento Gonçalves, 22,7% e a de Nova Prata/Guaporé, 12,2% (DEE, 2021). Relacionando estes dados à população (*per capita*), a microrregião de Caxias do Sul representa 65,9% do contingente populacional; a de Bento Gonçalves, 19,9% e a de Nova Prata/Guaporé, 13,84% (IBGE, 2021).

A divisão microrregional evidencia o protagonismo da microrregião de Caxias do Sul, enquanto nas de Bento Gonçalves e Nova Prata/Guaporé, apesar da primeira concentrar mais PIB e população, há um menor contraste.

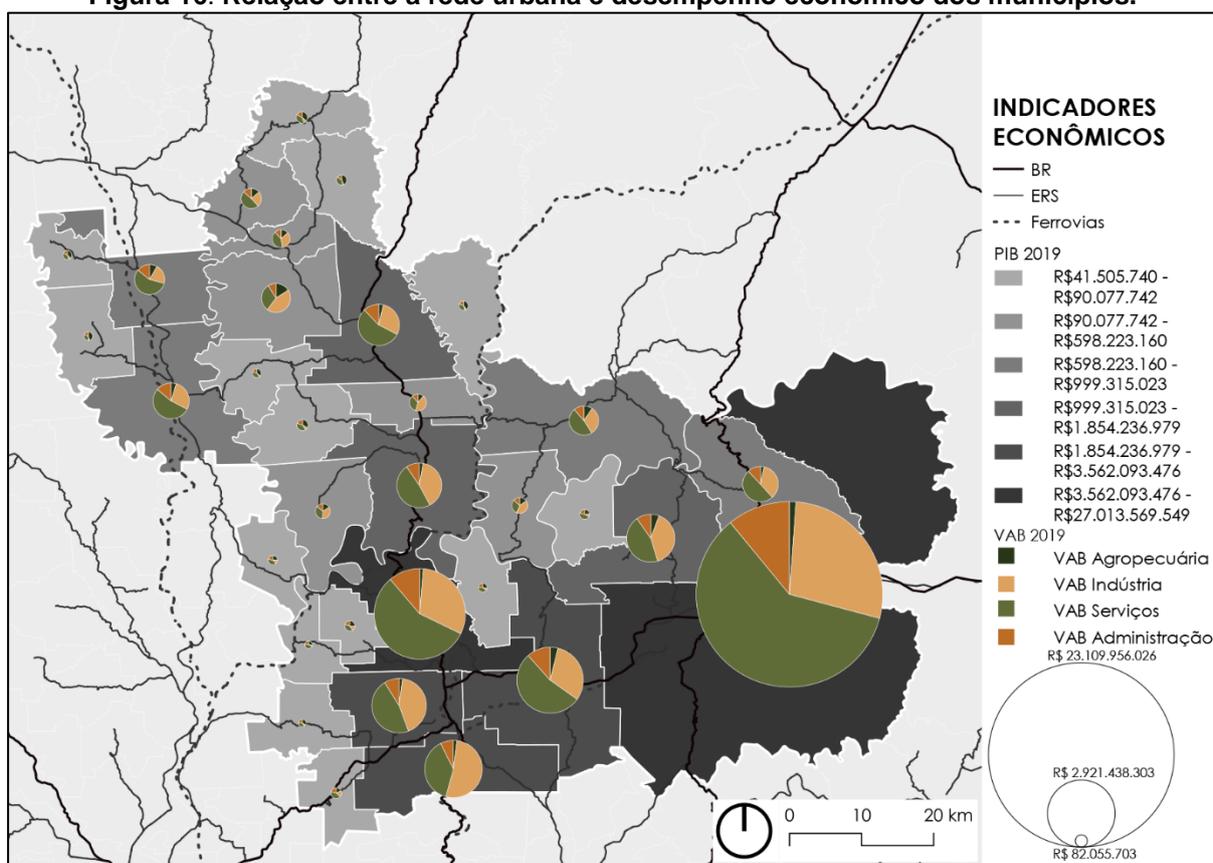
Enquanto que o PIB envolve a soma do VAB e dos impostos, o VAB é o valor que cada setor da economia (agropecuária, indústria e serviços) representa em tudo o que foi produzido em uma região. O COREDE Serra é responsável por uma importante parcela do VAB do Rio Grande do Sul: em 2019, correspondeu a 11% do total do Estado.

Já no aspecto social, foram analisados os dados correspondentes aos desempenhos em educação, renda e saúde do IDESE para cada município, bem como a presença de serviços de saúde (hospitais com e sem leitos de UTI e os fluxos gerados por esses equipamentos) e de educação (parques tecnológicos, universidades, faculdades e escolas).

4.6.1 Setores econômicos predominantes e indicadores econômicos

A rede urbana exerce influência no desempenho econômico dos municípios. Na Figura 16 estão representadas as principais conexões viárias (ERSs, BRs e ferrovias), a dinâmica econômica dos municípios por meio da análise do VAB total e por setor (gráficos de pizza) e do PIB (Produto Interno Bruto) total (escala de cinza de preenchimento dos municípios).

Figura 16: Relação entre a rede urbana e desempenho econômico dos municípios.



Fonte: elaborada pela autora a partir de dados da DEE (2021).

Em 2019, o VAB total da região foi de R\$ 45.011.015.050,00, (11% do VAB do Estado), o que reforça a força econômica da região. O setor predominante no VAB é o de serviços, que contribui em 61,5% com o montante total, seguido pelo setor industrial (35%). O setor de agropecuária é o que menos impacta no VAB total, com 3,5%.

Já o PIB totaliza R\$ 52.695.657.784,00 no mesmo ano: 51,3% corresponde exclusivamente a Caxias do Sul e 12% a Bento Gonçalves. Em contraste, 19 municípios correspondem a 3,85% deste montante: Santa Tereza e Coronel Pilar, contribuem em 0,08% cada, e se destacam com os piores indicadores.

Dos municípios com desempenho econômico menos significativos, apenas Vila Flores e Boa Vista do Sul possuem conexão viária por BR. Os municípios com melhores desempenhos possuem conexões viárias mais facilitadas, em destaque, o eixo Bento Gonçalves, Carlos Barbosa, Garibaldi, Farroupilha e Caxias do Sul e o eixo Veranópolis, Nova Prata e Nova Bassano. Destacam-se também Serafina Corrêa e Guaporé, conectados por RS e ferrovia; assim, a conexão viária implica diretamente no dinamismo econômico dos municípios.

Outro padrão interessante é o fato dos municípios emancipados mais recentemente apresentarem os piores desempenhos, tanto observando o VAB como o PIB: os municípios consolidados há mais tempo são os principais destaques desta análise; os municípios de Paraí, Nova Araçá e Nova Bassano, apesar de apresentarem menores contingentes populacionais, apresentam melhores indicadores de VAB se comparados aos demais municípios da mesma faixa populacional, entretanto, foram emancipados na década de 1960, enquanto os demais são mais recentes.

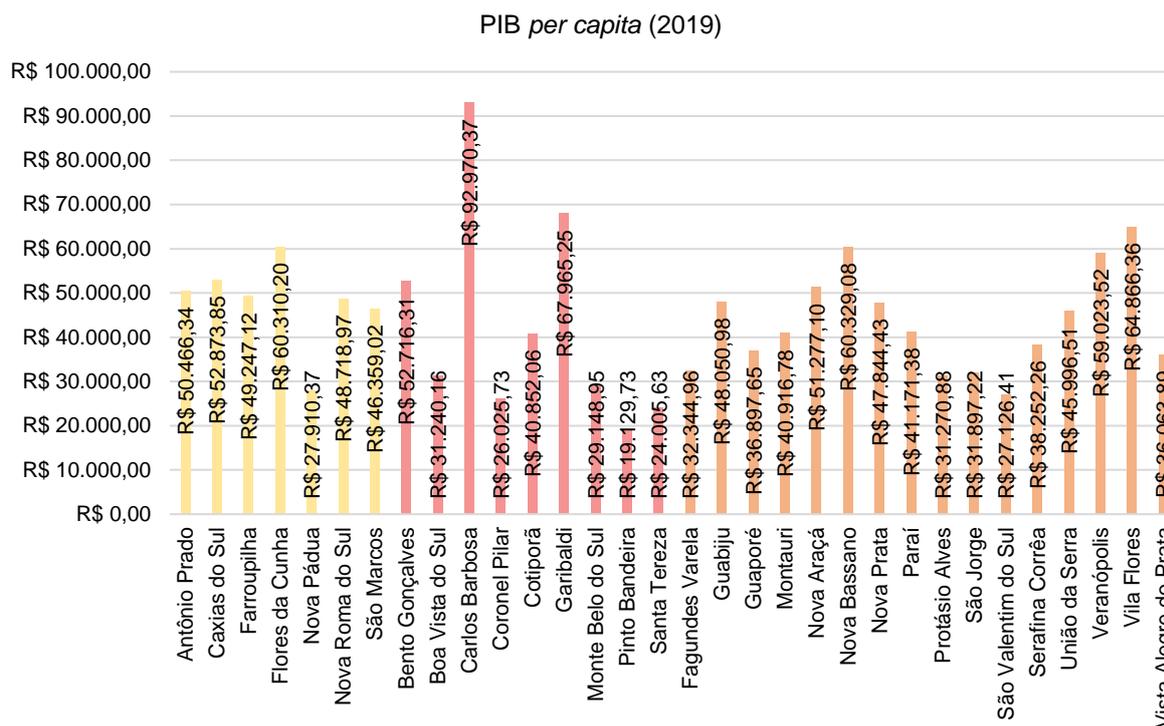
Analisando a geração de riqueza (PIB) por microrregião, 65,2% do PIB está concentrado na microrregião de Caxias do Sul, apesar desta concentrar a menor quantidade de municípios (7); 22,7%, na microrregião de Bento Gonçalves, com 9 municípios; e 12,1%, na microrregião de Nova Prata/Guaporé (16 municípios). Por isso, é possível concluir que há na região uma dinâmica econômica interna muito distinta entre municípios, influenciada pela localização, pelo tempo de instalação dos municípios e pelo contingente populacional destes; esta dinâmica será melhor abordada doravante.

4.6.1.1 Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*

O PIB *per capita* indica, a partir do PIB local, o que cada indivíduo corresponderia do total de riquezas produzidas (Figura 17). É uma maneira de caracterizar a produção de riquezas relacionadas com o contingente populacional. De fato, nesta análise os principais destaques econômicos da região (Bento Gonçalves e Caxias do Sul) não apresentam os valores mais contrastantes; pelo contrário, apresentam valor médio entre os demais municípios.

A microrregião de Bento Gonçalves apresenta o maior contraste entre municípios: os maiores valores de PIB *per capita* da região se localizam nos municípios de Carlos Barbosa e Garibaldi, enquanto Pinto Bandeira e Santa Tereza são os municípios de menor PIB *per capita* do COREDE Serra.

Figura 17: PIB *per capita* dos municípios do COREDE Serra (2015).



Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados de DEE (2021).

Aprofundando a análise, dos 5 municípios com menor PIB *per capita*, nenhum deles possui mais de 20.000 habitantes e todos foram criados após a CF de 1988; há uma relação entre os piores indicadores e os municípios de criação mais recente em detrimento de seus contingentes populacionais.

Apesar disso, o comportamento dos indicadores nas microrregiões de Caxias do Sul e Nova Prata/Guaporé não possui contrastes tão significativos como o da microrregião de Bento Gonçalves. Flores da Cunha e Vila Flores se destacam nestes indicadores, enquanto Nova Pádua e São Valentim do Sul são os piores indicadores de suas microrregiões.

Portanto, ao analisar a economia relacionada ao contingente populacional dos municípios, os destaques não são Bento Gonçalves e Caxias do Sul como o são na análise de PIB e VAB, mas sim Carlos Barbosa e Garibaldi; enquanto que os piores indicadores seguem sendo pequenos municípios recém emancipados (Pinto Bandeira e Coronel Pilar).

4.6.1.2 Valor Agregado Bruto (VAB) por setor

Os setores de serviços e indústria predominam na região. Em nenhum dos municípios em que o VAB agropecuária possui o impacto mais significativo a população supera 20.000 habitantes. Percebe-se que em nenhum município com mais de 20.000 habitantes o VAB agropecuária supera os 10%. Outro padrão interessante é a porcentagem

de participação do VAB serviços, superior a 30% em todos os municípios. Estão sinalizados os principais setores por município em negrito na Tabela 4.

Tabela 4: Valor Agregado Bruto por setor, para cada município do COREDE Serra, em 2019.

Município	VAB agropecuária (%)	VAB indústria (%)	VAB serviços (%)	Correspondência no VAB total da região (%)
Antônio Prado	10,7	35,7	53,6	1,27
Bento Gonçalves	1,4	34,9	63,7	12,25
Boa Vista do Sul	22,6	24,0	53,4	0,17
Carlos Barbosa	2,1	56,4	41,5	4,88
Caxias do Sul	1,3	31,5	67,3	51,34
Coronel Pilar	43,4	9,8	46,7	0,09
Cotiporã	18,6	40,9	40,5	0,33
Fagundes Varela	41,5	9,9	48,5	0,18
Farroupilha	4,3	35,1	60,6	6,49
Flores da Cunha	6,2	44,0	49,8	3,42
Garibaldi	2,3	46,5	51,2	4,40
Guabiju	51,1	3,5	45,4	0,15
Guaporé	5,3	32,7	62,0	1,91
Montauri	46,9	8,5	44,6	0,12
Monte Belo do Sul	32,9	19,5	47,6	0,15
Nova Araçá	15,1	39,3	45,6	0,47
Nova Bassano	17,5	48,5	34,0	1,24
Nova Pádua	29,8	12,3	57,9	0,15
Nova Prata	4,1	33,1	62,8	2,53
Nova Roma do Sul	17,7	47,3	35,0	0,37
Paraí	15,9	28,3	55,8	0,61
Pinto Bandeira	36,5	9,9	53,6	0,12
Protásio Alves	49,8	7,1	43,1	0,13
Santa Tereza	36,5	6,0	57,5	0,09
São Jorge	43,0	10,0	47,1	0,19
São Marcos	3,8	39,9	56,3	1,86
São Valentim do Sul	30,9	18,0	51,1	0,13
Serafina Corrêa	9,4	24,5	66,1	1,34
União da Serra	57,1	4,0	38,9	0,11
Veranópolis	3,1	43,6	53,3	2,98
Vila Flores	12,6	49,0	38,4	0,42

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados da FEE (2017).

Partindo para uma análise territorial da distribuição do VAB é possível perceber o contraste entre os municípios: naqueles com menor população, percebe-se o maior impacto do setor da agropecuária, sendo este o mais significativo em Guabiju, Montauri e União da Serra. Já nos municípios com maior população (como Caxias do Sul e Bento Gonçalves), o

principal setor é o de serviços. O setor de indústria é o principal nos municípios de Carlos Barbosa, Cotiporã, Nova Bassano, Nova Roma do Sul e Vila Flores; este, pouco representa nos municípios de menor população.

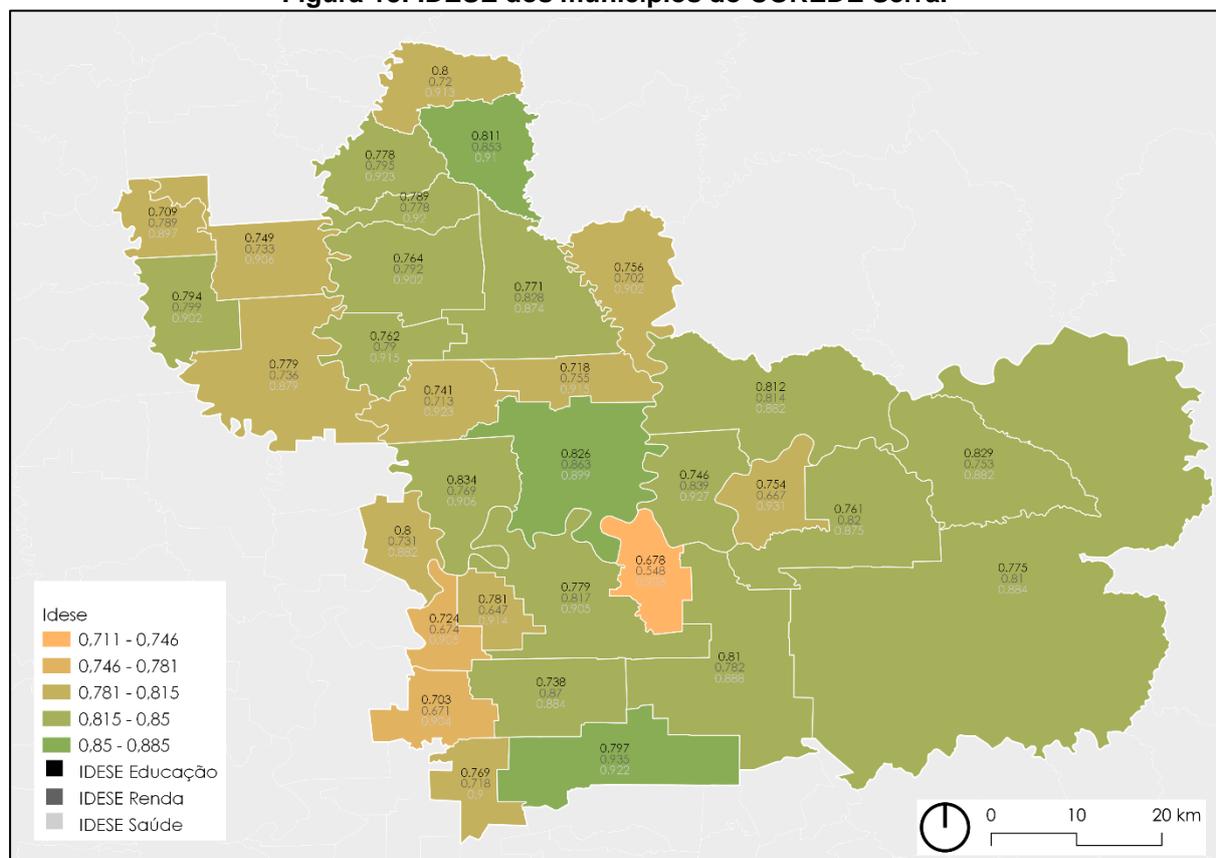
4.6.2 Índices de desenvolvimento social

O Índice de Desenvolvimento Socioeconômico Estado do Rio Grande do Sul avalia social e economicamente os municípios nos aspectos educação, renda e saúde, considerando aspectos quantitativos e qualitativos do processo de desenvolvimento (FEE, 2016). O Índice é classificado em alto (acima de 0,800), médio (entre 0,500 e 0,799) e baixo (menor de 0,499).

Optou-se por utilizar o IDESE para caracterização de desenvolvimento porque o município de Pinto Bandeira não possui indicadores de IDHM no Censo de 2010, pois no período ainda era distrito de Bento Gonçalves.

Nesse sentido, a Figura 18 apresenta os indicadores do IDESE no COREDE Serra, sendo a escala de cores do fundo do mapa a representação do indicador como um todo, e os valores em escala de cinza, os indicadores por setor (Educação, Renda e Saúde).

Figura 18: IDESE dos municípios do COREDE Serra.



Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados da FEE (2016).

Nenhum dos municípios do COREDE possui IDESE abaixo de médio, sendo Pinto Bandeira o município com pior desempenho, seguido por Santa Tereza e Coronel Pilar. Se destacam com os melhores indicadores Guabiju, Veranópolis e Carlos Barbosa.

Os municípios, numa análise geral, se desempenham melhor no setor Saúde. Para analisar este indicador, considera-se a saúde materno-infantil, as condições gerais de saúde e a longevidade. Neste, o pior indicador é de 0,874, de Nova Prata e o melhor é de Nova Pádua (0,931), inclusive, os municípios com população inferior a 20.000 habitantes se destacam.

Para o setor de Renda, ao estudar a apropriação e a geração de renda, percebe-se outra dinâmica: enquanto Pinto Bandeira apresenta o pior indicador (0,548), seguido por outros municípios com população inferior a 20.000 habitantes, Carlos Barbosa apresenta o melhor indicador (0,935). A lógica é que os municípios com maior dinâmica econômica se desempenhem melhor neste fator.

Por fim, para o setor de Educação, o estudo avalia a população na pré-escola, no ensino fundamental, no ensino médio e a escolaridade adulta; desta forma, se destacam Cotiporã (0,834), São Marcos (0,829) e Veranópolis (0,826), enquanto, novamente, Pinto Bandeira (0,678) apresenta o pior indicador.

4.6.3 Serviços

A interação da rede urbana também pode ser explicada pela prestação de serviços realizada pelos municípios; destes, os municípios com maiores contingentes populacionais naturalmente concentram mais equipamentos, como é o caso de Caxias do Sul e Bento Gonçalves, e também os municípios que atuam como Centros na classificação da REGIC 2018, Serafina Corrêa, Guaporé, Nova Prata, Veranópolis, Flores da Cunha e Farroupilha.

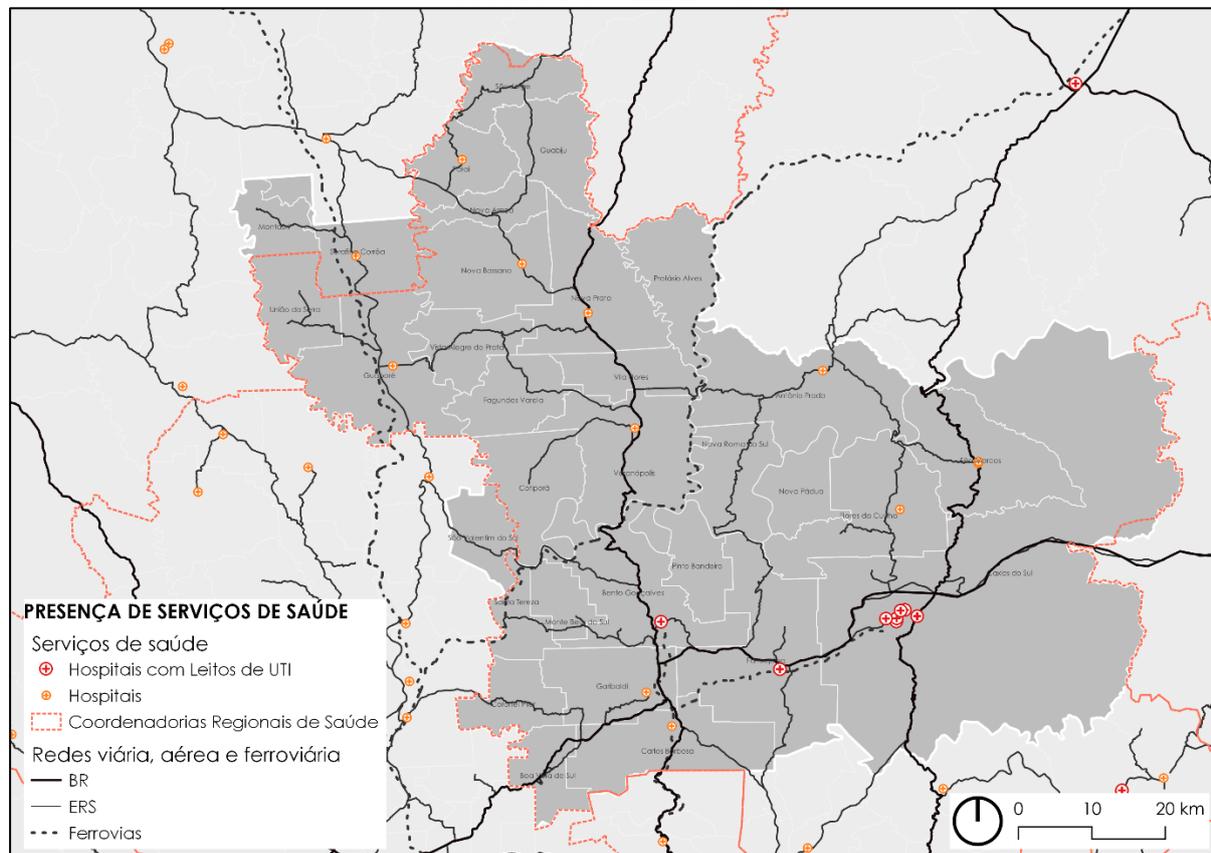
Para essa análise foi examinada a presença de equipamentos de saúde (hospitais com e sem leitos de UTI) e os fluxos gerados por eles, bem como a presença de equipamentos de educação (parques científicos e tecnológicos, universidades e escolas).

Iniciando com a presença de hospitais com e sem leitos de UTI, a partir da Figura 19, percebe-se a concentração de equipamentos de alta complexidade na porção Sul do COREDE (Caxias do Sul, Farroupilha e Bento Gonçalves).

Alguns municípios com menos de 20.000 habitantes possuem hospitais, como é o caso de Paraí, Nova Bassano, Serafina Corrêa e Antônio Prado, porém nenhum destes possui serviços de alta complexidade. Essa distribuição dos serviços de saúde exige o deslocamento de maior distância dos municípios da porção Norte; de fato, se analisarmos a distribuição das Coordenadorias Regionais da Saúde (CRS), apesar da maioria dos municípios do COREDE estarem na 5ª CRS, o município de Serafina Corrêa está localizado na 6ª, o de São Valentim

do Sul na 16ª, enquanto a própria 5ª passa a abranger outros municípios de outros COREDES, como Gramado, São Vendelino, Vacaria, entre outros.

Figura 19: Presença de serviços de saúde (hospitais) e das Coordenadorias Regionais de Saúde no COREDE Serra.



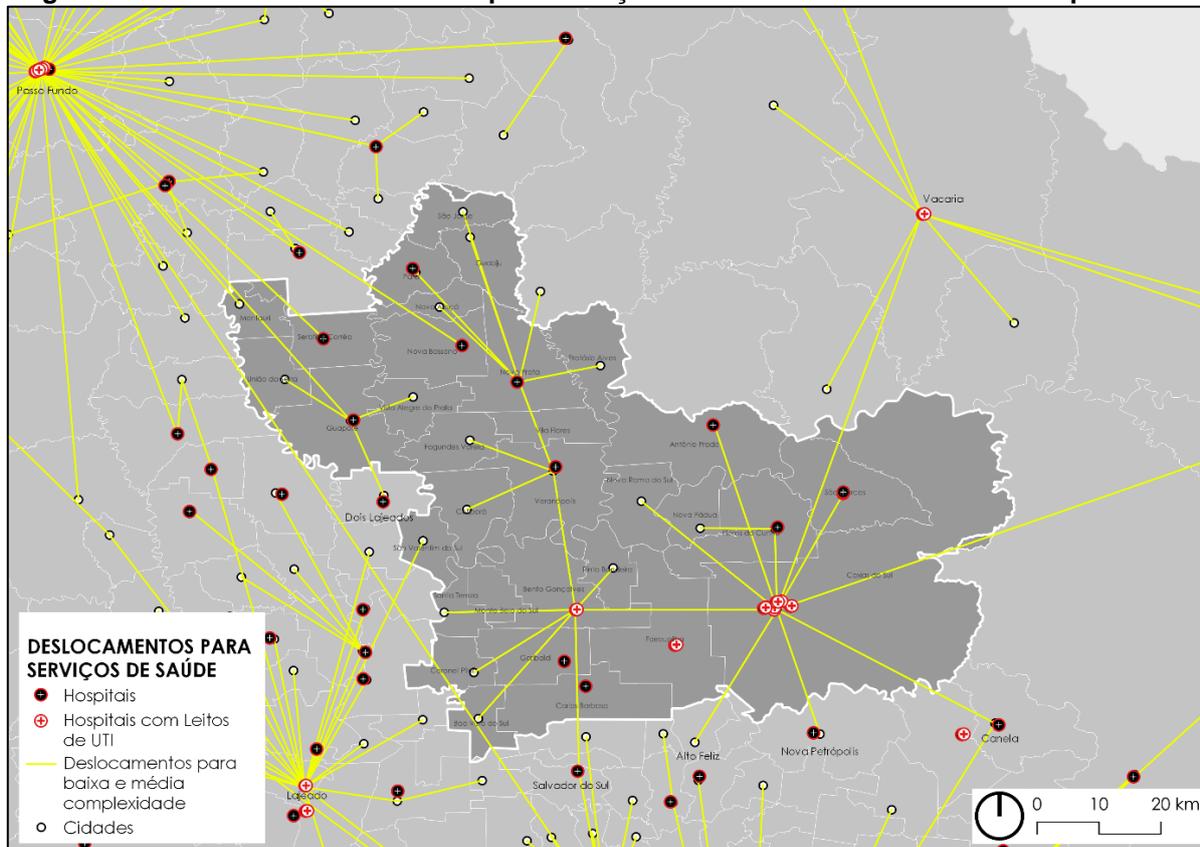
Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados de IBGE (2020).

Partido para uma análise de fluxos, para melhor entender a relação entre os municípios, apresenta-se os deslocamentos de baixa e média complexidade para serviços de saúde (Figura 20), obtidos da REGIC 2018 (IBGE, 2020). Há municípios que funcionam como atratores internos: Guaporé para Vista Alegre do Prata, União da Serra e Dois Lajeados (COREDE Vale do Taquari); Nova Prata recebe a maioria dos deslocamentos de saúde da porção Norte; Coronel Pilar e Boa Vista do Sul para Bento Gonçalves; bem como Veranópolis, que funciona como atratora para Fagundes Varela e Cotiporã; Flores da Cunha atrai fluxos de Nova Pádua; e Caxias do Sul atrai deslocamentos de municípios externos ao COREDE Serra, como Vacaria, Canela e Alto Feliz, Nova Roma do Sul, Antônio Prado e São Marcos.

Há municípios que funcionam como distribuidores destes fluxos: é o caso de Guaporé, que recebe fluxos do COREDE e se relaciona com Passo Fundo, Veranópolis, que recebe fluxos da porção Norte e se relaciona com Bento Gonçalves, e Caxias do Sul, que recebe fluxos de Bento Gonçalves e Flores da Cunha. Portanto, há uma heterogeneidade nas

relações inter-regionais, com os principais centros de Bento Gonçalves e Caxias do Sul (internos) e Passo Fundo como atrator ao Norte (externo).

Figura 20: Fluxos de deslocamentos para serviços de saúde de baixa e média complexidade.



Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados de IBGE (2020).

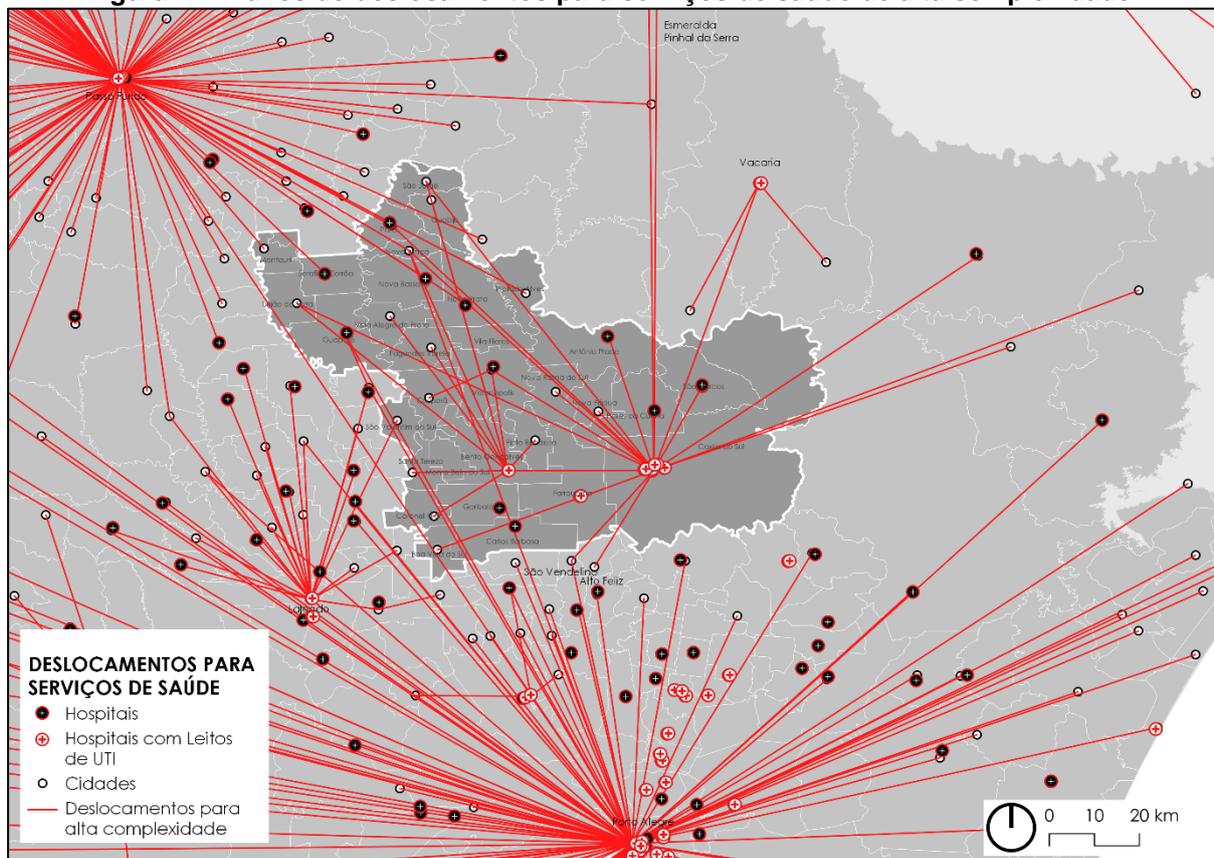
Já para os serviços de alta complexidade, a atração dos principais centros se reforça ainda mais (Figura 21). Entram, como importantes centros para esse tipo de serviços, Lajeado e Porto Alegre (externos) e Bento Gonçalves (interno) para a porção Oeste da região; enquanto Passo Fundo e Bento Gonçalves compartilham o protagonismo da Porção Norte; e Caxias do Sul como centro para a porção Sudeste.

De fato, Caxias do Sul se destaca como principal atrator para deslocamentos de alta complexidade, seguido de Bento Gonçalves, atraindo deslocamentos de pessoas do COREDE Serra e de outras regiões.

Analisando os serviços de educação, a partir da Figura 22 foram consideradas as escolas cadastradas no INEP (IEDE, 2022), as universidades presentes nos Microdados do Censo da Educação Superior (INEP, 2020) que oferecem cursos na modalidade presencial, e os Parques Científicos e Tecnológicos (IEDE, 2022) localizados na região e em municípios limítrofes. Há uma concentração muito maior dos equipamentos educacionais na porção Sul da região, havendo apenas dois *campi* universitários na porção Norte (se tratam de dois *campi*

da UCS, em Nova Prata e Guaporé), que oferecem uma quantidade reduzida de cursos comparados ao campus principal.

Figura 21: Fluxos de deslocamentos para serviços de saúde de alta complexidade.



Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados de IBGE (2020).

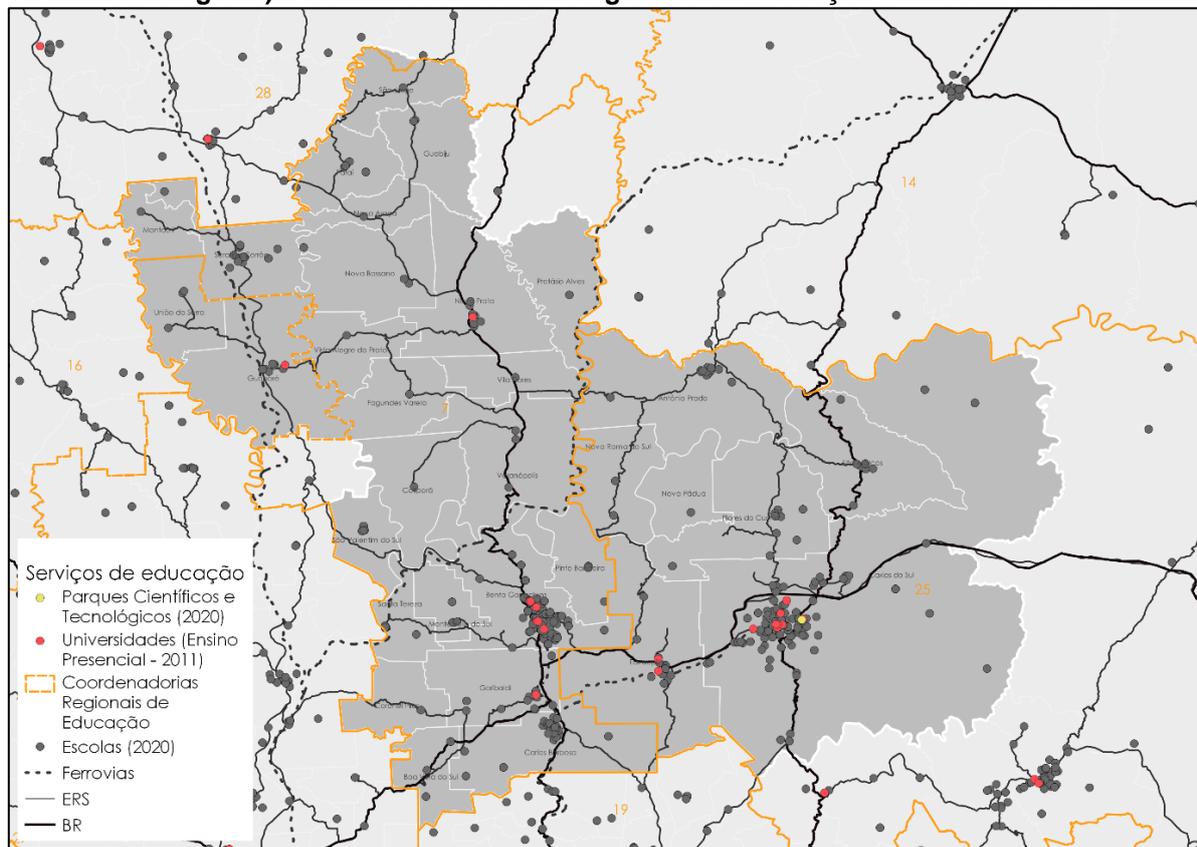
Da mesma forma, se observa uma quantidade menor de escolas na porção Norte, o que é explicado pela presença de municípios com menores concentrações populacionais em que o público-alvo consegue ser atendido por uma quantidade menor de equipamentos públicos.

Estes fatores inclusive elucidam os deslocamentos para estudo, em que municípios periféricos da região (especialmente da metade Norte) veem vantagem em se deslocar para municípios externos ao COREDE Serra (Casca e Passo Fundo), uma vez que os equipamentos educacionais de ensino superior estão concentrados na porção Sul, principalmente em Caxias do Sul e Bento Gonçalves, e estes municípios em questão podem ser mais facilmente atendidos pelos municípios externos.

Outro elemento interessante para a análise é a regionalização das Coordenadorias Regionais de Educação (CRE), na qual ocorre praticamente uma mescla entre as microrregiões de Nova Prata/Guaporé e Bento Gonçalves na 7ª CRE, com o acréscimo de André da Rocha e Dois Lajeados, apesar de Guaporé e União da Serra estarem

regionalizados na 16ª CRE, enquanto a microrregião de Caxias do Sul se localiza na 25ª CRE, com municípios de outros COREDEs.

Figura 22: Presença de serviços de educação (escolas, universidades, faculdades e parques tecnológicos) e das Coordenadorias Regionais de Educação no COREDE Serra.



Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados de IEDE (2022) e INEP (2020).

Na região há apenas uma instituição de ensino superior federal, o IFRS, localizado em Caxias do Sul, Bento Gonçalves e Farroupilha. Também está em funcionamento um campus do IFRS em Veranópolis, porém este não foi contabilizado no Censo da Educação Superior de 2020. Os demais equipamentos de ensino superior são privados. Das instituições privadas, a UCS possui 50% do número total de docentes, seguida pela FSG (22%): estes números determinam o protagonismo da Universidade para a região.

Por fim, a análise destes serviços esclarece algumas relações e a hierarquia entre os municípios, determinando Caxias do Sul como o município que mais polariza relações de dependência na região. Um nível abaixo, mas ainda bastante polarizador, está Bento Gonçalves. Em escalas menores, também atuam como pequenos centros os municípios de Guaporé, Nova Prata, Veranópolis, e Flores da Cunha no fator saúde, e Nova Prata, Guaporé, Bento Gonçalves, Garibaldi, Farroupilha e Caxias do Sul no fator educação.

4.7 Análise dos fatores políticos, de consórcio, associação e de gestão

Dentre todas as relações entre municípios já abordadas, este item se concentra nas questões políticas, buscando, inicialmente, a relação entre o resultado do movimento emancipacionista nas localidades e a política do Estado no período de análise, com o objetivo de traçar um panorama das relações políticas no período.

Em sequência, são abordadas as questões que permitem a articulação dos municípios entre si (associação e consórcio), com o propósito de finalizar a análise das relações entre os municípios, sob a ótica de facilitar a gestão dos municípios.

E, por fim, desenvolve-se uma análise de gestão dos recursos públicos, buscando identificar a origem das receitas dos municípios e as principais funções de despesa.

4.7.1 Partidos dos municípios no período emancipacionista

Os processos emancipatórios dependeram da articulação política de cada localidade somada à vontade política do município-mãe e do órgão estadual para que ocorressem. Esta afirmação se baseia no conceito de poder político abordado neste estudo, na legislação da época, que exigia Lei Estadual instituindo os municípios, e nas informações coletadas em entrevistas.

O objetivo deste item é elucidar as emancipações político-administrativas no sentido do poder político e articulação interna das localidades. Declara-se que, após pesquisa em dados públicos, divulgados na internet, não foi possível coletar dados relativos a todos os municípios abordados na análise. Com esta realidade, prosseguiu-se com a solicitação de dados relativos a eleições anteriores ao período disponibilizado publicamente pelo TSE, que não foi atendida.

Desta forma, apresenta-se a Tabela 5, que aborda o primeiro prefeito eleito, o prefeito do município-mãe no dia da aprovação da lei de emancipação e o governador do Estado no período.

A análise permite encontrar alguns padrões: os primeiros prefeitos (considerados como prefeitos na tabela os intendentess ou representantes de comissões) dos municípios mais antigos eram empossados por indicações ou eleições indiretas (votações de comissões), sendo difícil observar alguma caracterização de partidos políticos e sua possível influência nos processos emancipatórios.

Tabela 5: Relação entre primeiros prefeitos eleitos, prefeitos dos municípios-mãe e governadores do RS na data de emancipação.

Município	Data de emancipação	Primeiro prefeito	Prefeito do Município-Mãe	Governador
Antônio Prado	11/02/1899	Camilo Marcantônio	Não identificado ¹⁰	Antônio Augusto Borges de Medeiros (PRR)
Bento Gonçalves	11/10/1890	Antônio Marques de Carvalho Junior (sem partido) ¹¹	Coronel Feliberto Porfírio de Sousa ¹²	Cândido José da Costa (PTC)*
Boa Vista do Sul	28/12/1995	Roberto Martim Schaeffer (PT)	Francisco Mário Simon (PMDB)	Antônio Britto Filho (PMDB)
Carlos Barbosa	25/09/1959	José Chies Primo	Heitor Mazzini	Leonel De Moura Brizola (PTB)
Caxias do Sul	20/06/1890	Ernesto Marsiaj (PRR)	Não identificado	Cândido José da Costa (PTC)*
Coronel Pilar	16/04/1996	Rosalino Moresco (PP)	Francisco Mário Simon (PMDB)	Antônio Britto Filho (PMDB)
Cotiporã	12/05/1982	Eraldo José Fellini	Nadyr Mário Pellegrino Peruffo	José Augusto Amaral de Souza (PDS)
Fagundes Varela	08/12/1987	Alberto Bassani (PMDB)	Elias Ruas Amantino (PMDB)	Pedro Jorge Simon (PMDB)
Farroupilha	11/12/1934	Armando Antonello	Arlindo Franklin Barbosa	José Antônio Flores da Cunha (PRL)
Flores da Cunha	17/05/1924	Capitão Joaquim Mascarello	Celeste Gobbato (PRR)	Antônio Augusto Borges de Medeiros (PRR)
Garibaldi	31/10/1900	Jacob Nicolao Ely	Antônio Marques de Carvalho Junior	Antônio Augusto Borges de Medeiros (PRR)
Guabiju	08/12/1987	Rachid Elias Ghiggi	Vitor Antonio Pletsch	Pedro Jorge Simon (PMDB)
Guaporé	11/12/1903	Vespasiano Rodrigues Corrêa	Francisco Oscar Karnal	Antônio Augusto Borges de Medeiros (PRR)
Montauri	09/05/1988	Zenésio Trevisan (PP)	Sérgio Antônio Massolini	Pedro Jorge Simon (PMDB)
Monte Belo do Sul	20/03/1992	Lirio Turri (PTB)	Fortunato Janir Rizzardo (PDT)	Alceu de Deus Collares (PDT)
Nova Araçá	22/12/1964	Lucídio Bernardes Todeschini	Ulisses Ernesto Pandolfo	Ildo Meneghetti (PSD)
Nova Bassano	23/05/1964	Felisberto Antonio Dalla Costa	Ulisses Ernesto Pandolfo	Ildo Meneghetti (PSD)
Nova Pádua	20/03/1992	Dorvalino Pan	Renato Cavagnoli (PMDB)	Alceu de Deus Collares (PDT)
Nova Prata	11/08/1924	Felix Engel Filho	Sigismundo Reschke	Antônio Augusto Borges de Medeiros (PRR)
Nova Roma do Sul	30/11/1987	Idilio Pasuch (PMDB)	Valner José Borges	Pedro Jorge Simon (PMDB)
Paráí	09/07/1965	Ângelo Brandalise	Ulisses Ernesto Pandolfo	Ildo Meneghetti (PSD)

¹⁰ Impossível identificar o prefeito no período a partir de dados abertos e públicos, por pesquisa na internet.

¹¹ Votação indireta.

¹² Presidente da comissão provisória.

Pinto Bandeira	16/04/1996	Severino João Pavan (PDT)	Aido José Bertuol (PMDB)	Antônio Britto Filho (PMDB)
Protásio Alves	29/04/1988	Nilo José Stella (PMDB)	Vitor Antonio Pletsch	Pedro Jorge Simon (PMDB)
Santa Tereza	20/03/1992	Denis Jorge Acco	Vandenir Antonio Miotti (PDS)	Alceu de Deus Collares (PDT)
São Jorge	30/11/1987	Jorge Postal (PMDB)	Vitor Antonio Pletsch	Pedro Jorge Simon (PMDB)
São Marcos	09/10/1963	Manoel Ramos de Castilhos	Raul Rosalino Bigarella	Leonel De Moura Brizola (PTB) / Ildo Meneghetti (PSD)
São Valentim do Sul	20/03/1992	Jovil Dors	Não identificado	Alceu de Deus Collares (PDT)
Serafina Corrêa	22/07/1960	Amantino Lucindo Montanari	Não identificado	Leonel de Moura Brizola (PTB)
União da Serra	20/03/1992	Valdir Carlos Fabris	Não identificado	Alceu de Deus Collares (PDT)
Veranópolis	15/01/1898	Albano Coelho de Souza	Não identificado	Julio Prates de Castilhos (PRR)
Vila Flores	12/05/1988	Zélia Brandalise Fiori	Elias Ruas Amantino (PMDB)	Pedro Jorge Simon (PMDB)
Vista Alegre do Prata	09/05/1988	Heitor Gabriel Giombelli	Vitor Antonio Pletsch	Pedro Jorge Simon (PMDB)

* Mandatários nomeados diretamente pelo governo central em épocas de convulsão político-social e ditadura militar.

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados de AFFONSO (2021); AMESNE (2021a) e (2021b); GOVRS (2022); PMAP (2022); PMSC (2022a); PMLAJ (2022); PMSM (2013); PMVERA (2022); PMVF (2022); PMFC (2022); PMNP (2022); KLEIN (2019); PMG (2022); PMNB (2022); PMNA (2022); MONTAURI (1990); PMCP (2022); PMCB (2022); PMBVS (2019).

Para este estudo, criou-se uma classificação para entender o nível de alinhamento político entre os entes federativos. Classifica-se a análise em alinhamento político total, alinhamento político parcial, ausência de alinhamento e alinhamento político não identificável. Considera-se total alinhamento a repetição do partido para primeiro prefeito, prefeito do município-mãe e governador; alinhamento parcial, seja de primeiro prefeito e governador, primeiro prefeito e prefeito do município-mãe ou prefeito do município-mãe e governador; ausência de alinhamento, quando todos os partidos são diferentes; e alinhamento não identificável, quando a ausência de dados impede de verificar o partido.

A partir de 1980, aparecem especialmente como partidos protagonistas o PMDB e o PDT. Apenas em Fagundes Varela foi possível identificar o alinhamento total, pelo PMDB. Observa-se o alinhamento parcial em Vila Flores, São Jorge, Protásio Alves, Pinto Bandeira, Nova Roma do Sul, Monte Belo do Sul, Coronel Pilar e Boa Vista do Sul, o que indica um posicionamento concordante entre as lideranças locais e o governo do Estado.

Não se pode afirmar, a partir desta análise, que algum movimento emancipacionista das localidades analisadas sofreu influência de poder político com o objetivo de impedir a emancipação. No entanto, o caso de Pinto Bandeira pode ser usado como exemplo, a partir dos dados fornecidos por E2. De acordo com E2, a reversão à condição de distrito em 2003

ocorreu porque o primeiro prefeito eleito de Pinto Bandeira não estava alinhado politicamente ao prefeito de Bento Gonçalves no período de instalação do município (2001). Havendo uma irregularidade de prazos no processo emancipatório de Pinto Bandeira, lideranças locais e do município-mãe entraram “com uma liminar e nós tivemos que voltar à condição de distrito” (E2).

Portanto, relacionar os alinhamentos político-partidários dos municípios analisados permite concluir que os processos emancipatórios dependeram de vontade política dos atores envolvidos, principalmente de uma intenção mais generalizada do governo do Estado na criação de novos municípios, tendo sido possível identificar a criação de municípios em localidades parcialmente alinhadas politicamente. Da mesma forma, o poder político se manifestou de maneira a revogar a emancipação de Pinto Bandeira, sendo observada a não articulação política dos envolvidos.

4.7.2 Consórcios

A CF de 1988 ainda, além de estimular a emancipação de distritos, também incentiva a cooperação entre os Entes federativos, de organização vertical (entre os entes federativos) e horizontal (intermunicipal). Uma maneira de cooperação, regulamentada por lei, é o consórcio público, que é:

“[...] pessoa jurídica formada exclusivamente por Entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos” (BRASIL, 2007).

Os consórcios públicos intermunicipais são aqueles arranjos formados entre municípios. Considerando que algumas competências são comuns aos entes federativos, conclui-se que algumas questões necessitam do empenho cooperativo (técnico e financeiro) de todos eles em políticas de saúde, educação, assistência, cultura, ciência, tecnologia, habitação, saneamento básico, entre outros (BRASIL, 1988).

Portanto, além das premissas de cooperação existentes na CF de 1988, os consórcios passam a caracterizar uma relação política entre os municípios. Os consórcios assumem este papel ao se tornarem uma ferramenta de potencialização da capacidade do setor público em executar políticas de cunho de desenvolvimento socioeconômico e de direitos sociais (CNM, 2016). Por este motivo, são objetos de análise deste estudo.

No COREDE Serra, há a atuação do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha (CISGA). O CISGA iniciou as atividades em 2011, originalmente

com 10 municípios¹³. O CISGA não conta com a participação de todos os municípios do COREDE, e Campestre da Serra (que não é integrante do COREDE Serra) e Flores da Cunha não fazem mais parte do Consórcio (CISGA, 2022).

A partir dos dados oficiais, identificou-se que, da microrregião de Caxias do Sul, além de Flores da Cunha, Nova Pádua não faz parte do CISGA; da microrregião de Bento Gonçalves, Boa Vista do Sul não faz parte; da microrregião de Nova Prata e Guaporé, não fazem parte do CISGA os municípios de Guabiju, Montauri, Protásio Alves, São Jorge, São Valentim do Sul, Serafina Corrêa, União da Serra e Vista Alegre do Prata (CISGA, 2022).

A principal função que o CISGA desempenha para os municípios componentes é a de aquisição de bens e serviços nos setores de turismo, segurança, saúde, meio ambiente, agricultura e administração e fazenda, por meio da gestão compartilhada de compras.

Em relação à efetividade dos consórcios na gestão pública, o CISGA é visto como fundamental para E3, pois

“[...] se imaginava o consórcio [...] com seu objetivo principal, que era a licitação, mas hoje o consórcio avançou em muitos outros aspectos. Estamos discutindo iluminação pública agora em parcerias e então, temas complexos, temas que exigem força coletiva para batalhar pela por algumas posições, nós não conseguiríamos se não fôssemos consorciados” (E3 em entrevista).

Portanto, para E3, o consórcio é uma maneira de fortalecer o município da individualidade para a força coletiva. Já E2 vê o consórcio como um órgão de orientação e de aquisição de bens e serviços para a saúde. E1, no entanto, não vê o consórcio como uma organização tão vantajosa, uma vez que, para ele, o consórcio é apenas utilizado como facilitador nos processos licitatórios.

4.7.3 Associação

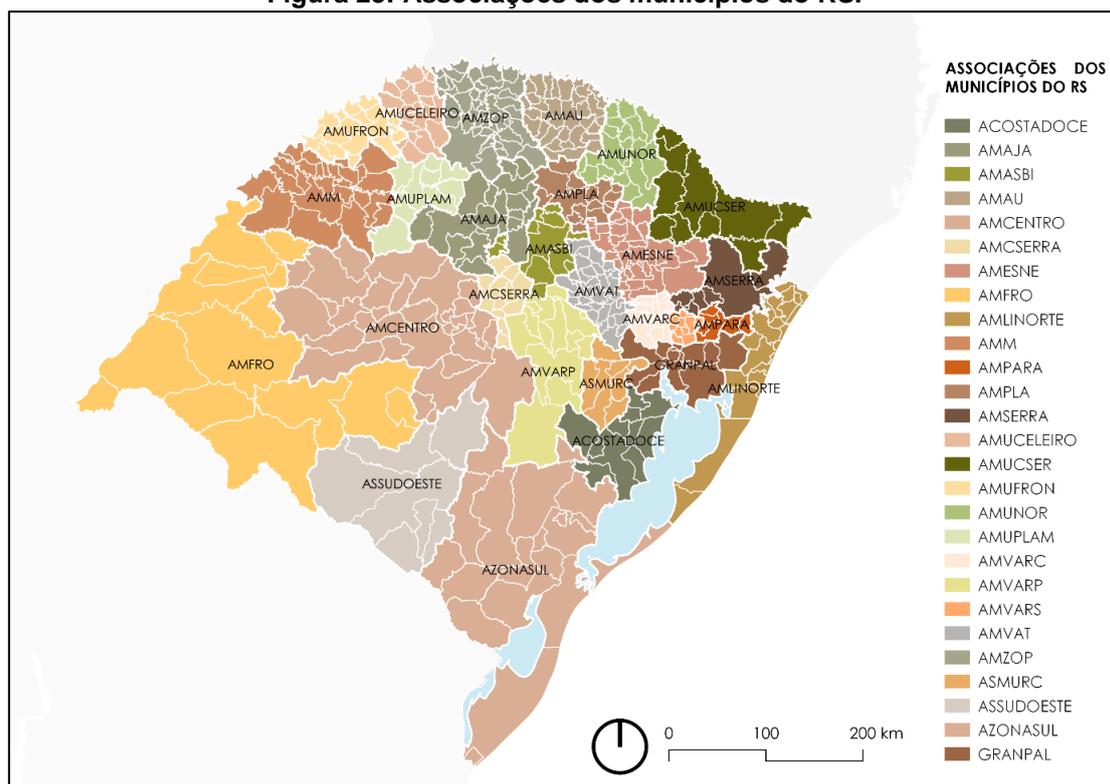
Outra maneira de demonstrar a atuação política da rede urbana é a presença de associações entre os municípios. Conforme a prestação de alguns tipos de serviços específicos passa a se concentrar em alguns municípios (centros), se torna necessária essa relação. No Rio Grande do Sul, todos os municípios são membros de alguma Associação, como demonstra a Figura 23.

A Associação dos Municípios da Encosta Superior do Nordeste (AMESNE) associa, integra e representa judicial e extrajudicialmente os municípios que abrange, proporciona

¹³ Bento Gonçalves, Campestre da Serra, Carlos Barbosa, Coronel Pilar, Fagundes Varela, Flores da Cunha, Garibaldi, Nova Roma do Sul, São Marcos e Veranópolis são os municípios que originalmente compuseram o CISGA. Foram incluídos, com o passar do tempo, os municípios de Antônio Prado, Caxias do Sul, Cotiporã, Farroupilha, Guaporé, Monte Belo do Sul, Nova Araçá, Nova Bassano, Nova Prata, Paraí, Pinto Bandeira, Santa Tereza e Vila Flores.

assessoria político-administrativa, representa os membros nas reivindicações, convenia instituições para viabilizar estudos técnicos de projetos para a região, promove intercâmbio e troca de experiências entre os municípios e promove estudos de legislação. Estão inclusos na AMESNE os municípios do COREDE Serra, e dois agregados: André da Rocha e Dois Lajeados, conforme o mapeamento da FAMURS; entretanto, a AMESNE também reconhece Marau como membro da Associação (AMESNE, 2022).

Figura 23: Associações dos municípios do RS.



Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados da FAMURS (2022).

A regionalização da Associação deixa dúvidas, uma vez que, em entrevistas, foi possível constatar que municípios que oficialmente fazem parte da AMESNE¹⁴ pelos dados da FAMURS estão de fato orientados por outras associações (como é o caso de Serafina Corrêa). Mais detalhes estão abordados no item “5.3.5: Perspectivas da gestão dos municípios”.

¹⁴ De acordo com as mídias oficiais da AMESNE, são componentes da Associação os municípios de André da Rocha, Antônio Prado, Bento Gonçalves, Boa Vista do Sul, Carlos Barbosa, Casca, Caxias do Sul, Coronel Pilar, Cotiporã, Dois Lajeados, Fagundes Varela, Farroupilha, Flores da Cunha, Garibaldi, Guabiju, Guaporé, Marau, Montauri, Monte Belo do Sul, Nova Araçá, Nova Bassano, Nova Pádua, Nova Prata, Nova Roma do Sul, Paraí, Pinto Bandeira, Protásio Alves, Santa Tereza, São Jorge, São Marcos, São Valentim do Sul, Serafina Corrêa, União da Serra, Veranópolis, Vila Flores e Vista Alegre do Prata. Apenas André da Rocha e Casca não são integrantes do COREDE Serra.

Para E3, o papel das associações é fundamental, uma vez que as “associações se unindo em termos de posicionamento conseguem ter força e questionar perante governos estaduais e federal”.

A atuação das associações se fez bastante conhecida com a pandemia do Coronavírus, quando estas passaram a questionar as restrições aplicadas pelo Estado e montaram comitês próprios para questionar e justificar medidas próprias. A representação da Associação demonstra ser mais abrangente se comparada à atuação do Consórcio, isto é, promove uma variedade de estudos relacionados à atuação dos municípios e orienta os municípios a tomarem decisões de maneira coletiva.

De fato, não é o que constata E3. Para ele, “[...] hoje o CISGA consegue desempenhar um papel até mais forte que a própria AMESNE, que é uma associação de prefeitos. O CISGA, nos aspectos de gestão de políticas públicas, tem sido um grande braço dos municípios [...]”.

Entendia-se, inicialmente, as associações como entidades compostas pelos municípios com o objetivo de orientá-los e defender os seus interesses, enquanto que os consórcios atuam principalmente na aquisição de bens e serviços. No entanto, para E3, atualmente os consórcios conseguem abarcar mais questões, enquanto que as associações são entidades representativas. Mesmo assim, E3 identifica que os consórcios trabalham em conjunto com a associação da regionalização na qual estão inseridos.

4.7.4 Relação entre as municipalidades e o COREDE Serra

O objetivo desta seção é identificar em quais fatores a regionalização dos COREDES influencia na gestão municipal, uma vez que o objetivo do Conselho é discutir e decidir a respeito de políticas, planos e ações de cunho do desenvolvimento regional. Os COREDES promovem reuniões plenárias nas quais são deliberados temas de interesse regional e, a partir disso, são gerados diagnósticos e planos de desenvolvimento.

A atuação dos COREDEs, segundo E3, se dá especialmente no âmbito de planejamento, uma vez que os Conselhos funcionam no intermédio entre os governos estadual e municipais. Portanto, promovem-se discussões em relação a estratégias e investimentos regionais.

A respeito da atuação do Conselho nos municípios, especialmente no principal âmbito de atuação, o planejamento, E3 afirma que:

“[...] Falando no nome do município de Fagundes Varela, ainda são muito frágeis os ganhos para os pequenos municípios. Muitas vezes se usa um termo se referindo aos municípios para lá da ponte [Ernesto Dornelles] e municípios para cá da ponte. Então isso é uma perda para a discussão: temos duas

regiões, para lá e para cá. A gente vê que, como nós não estamos na Região Metropolitana de Caxias do Sul [RMSG], isso atrapalha nosso sentido do pleito da força, porque nós não fazemos parte. Acho que enquanto gestores estamos distantes das decisões” (E3, em entrevista).

Ou seja, apesar dos Conselhos promoverem o debate do planejamento, há uma polarização nas tomadas de decisão, que tendem a favorecer especialmente as localidades que exercem seu poder político sobre as outras. Em geral, as localidades que exercem o poder são as concentradoras das dinâmicas econômicas e da população, Caxias do Sul e Bento Gonçalves. Um exemplo disso é o debate que ocorreu em 2022 para a Consulta Popular.

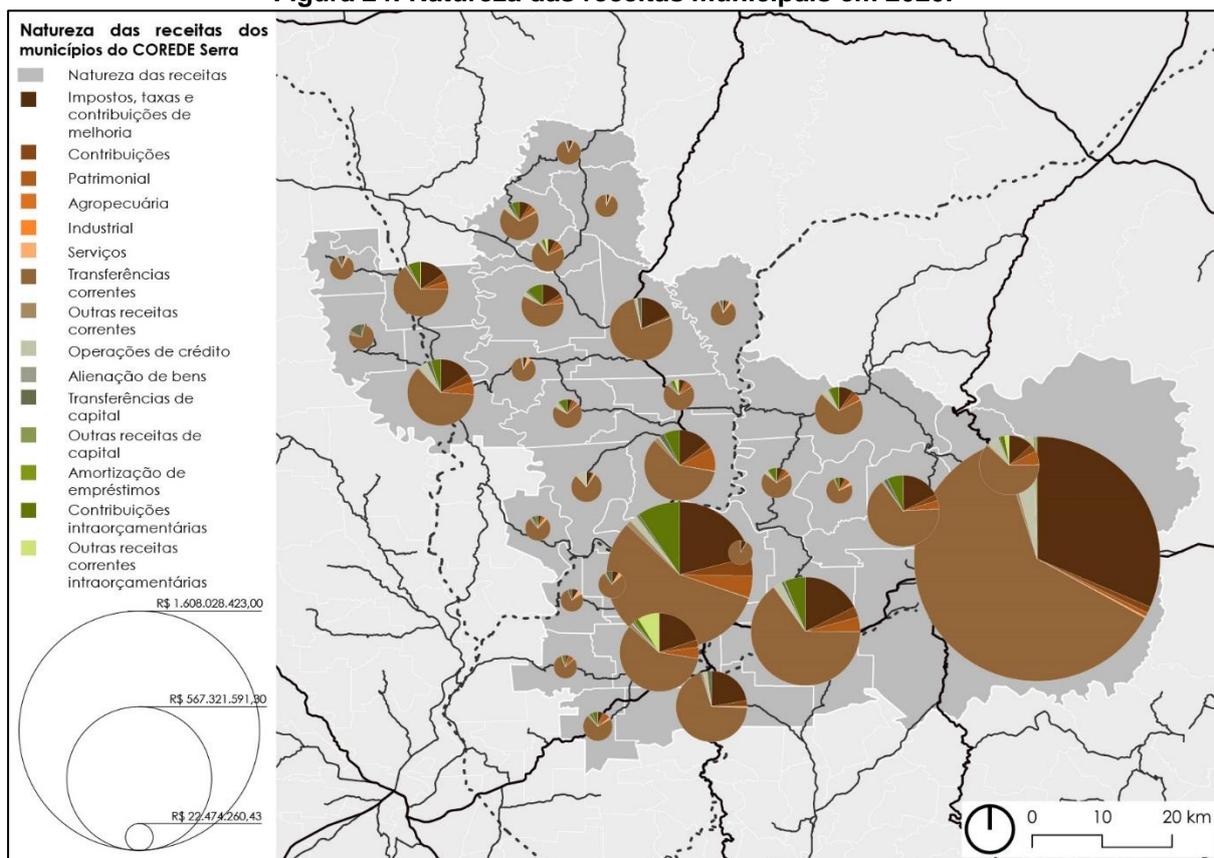
“[...] os primeiros pontos a respeito da logística [discutidos na reunião para a Consulta Popular]: ponto 1, trem que liga Caxias do Sul a São Leopoldo; ponto 2, duplicação da estrada entre Bento e Caxias [BR 453]. As dinâmicas e logística praticamente se concentram lá. Eu entendo que as pessoas têm que pensar alternativas em paralelo, como a duplicação da 470, e no caso da Serra pensamos em alternativas porque a gente sabe que é um projeto de muito longo prazo, então não adianta. Precisamos entender as dinâmicas, lá na Serra você não pensa em rotas alternativas. Nós temos 2 grandes ligações que são a [BR] 285, que vai de Lagoa [Vermelha] ao litoral, [...] e a rodovia agora que liga Guaporé, Serafina, Lajeado, a [RS] 129. Precisamos fazer uma interligação com uma alternativa de fluxo. Nós temos aqui a [RS] 355, que liga Veranópolis à Guaporé, que tem que ser pensada. Para ir à Caxias, hoje, se leva duas horas e meia, e precisa fazer aquele caminho, mas não se pensa que há Vila Flores e Antônio Prado, que em questão de uma hora e pouco, se está em Caxias” (E3, em entrevista).

Ou seja, apesar de haver outras questões que poderiam estar em discussão e que representassem investimentos menos significativos com efeitos semelhantes aos desejados, estes não são pauta, uma vez que se tende a concentrar o investimento e as soluções nos locais que concentram o poder político, mais especificamente, nos municípios que atuam como centros regionais (Caxias do Sul e Bento Gonçalves) e seu respectivo entorno (RMSG). Em respeito ao COREDE Serra, E3 ainda coloca que, por parte dos pequenos municípios, a perspectiva é de que a região não está ainda com olhar de região. Portanto, a atuação do COREDE poderia ser ampliada a partir de um planejamento mais coletivo e distribuído.

4.7.5 Distribuição dos recursos/gastos/investimentos

Buscando caracterizar a distribuição das receitas e despesas dos municípios, a fim de identificar a principal composição de arrecadação, bem como a aplicação desta por função de despesa, os dados coletados do TCE-RS foram mapeados. Como resultado disso, apresenta-se a Figura 24, que destaca a natureza das receitas municipais, bem como a dimensão do orçamento em R\$ para o ano de 2020.

Figura 24: Natureza das receitas municipais em 2020.



Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do TCE-RS (2022).

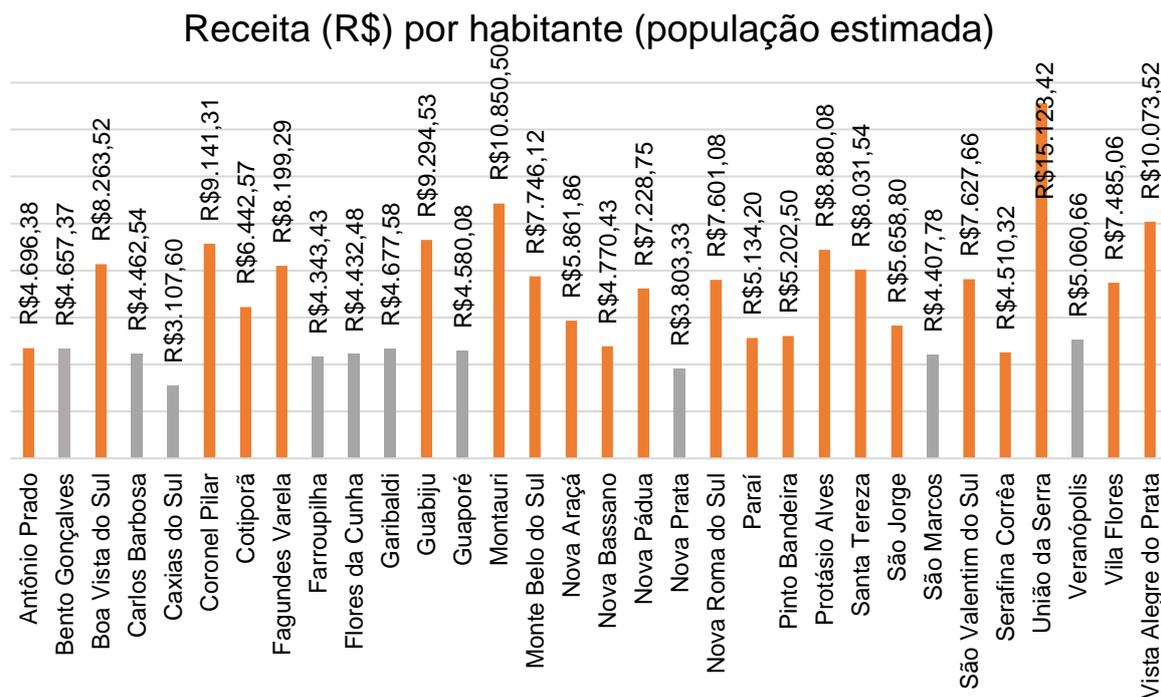
É possível identificar que a porcentagem mais significativa das receitas de todos municípios são as transferências correntes, ou seja, as transferências intergovernamentais. Em Pinto Bandeira, as transferências chegam a corresponder a 91,3% do total das receitas do município; em Guabiju, a 90,4%. Isso revela que estes municípios são altamente dependentes deste tipo de receita para manter seu funcionamento; no entanto, todos os municípios são pelo menos 50% dependentes das transferências correntes. Os municípios rurais, ou seja, altamente dependentes do setor agropecuário, também são altamente dependentes das transferências intergovernamentais.

De fato, os municípios com menores porcentagens de transferências intergovernamentais são Bento Gonçalves, com 56,80% e Garibaldi, com 58,93%. Outro aspecto interessante é o fato de apenas um município com menos de 20.000 habitantes possuir arrecadação de impostos, taxas e contribuições de melhoria superiores a 10% do total das receitas (Nova Bassano), enquanto os municípios com população superior possuem arrecadação tributária correspondente a, no mínimo, 13,2% da receita (Guaporé).

É importante ressaltar, também, que enquanto os municípios com menos de 20.000 habitantes possuem receita na casa de R\$ 15 a 20 milhões, a receita de Caxias do Sul

ultrapassa R\$ 1 bilhão e a de Bento Gonçalves chega a meio bilhão de reais; no entanto, basta relacionar os valores de receita à população dos municípios para chegar à conclusão de que os municípios com menos de 20.000 habitantes possuem, no geral, maior receita por habitante, uma vez que os municípios representados na Figura 25 por linhas laranjas possuem menos de 20.000 habitantes, e os representados pelas linhas cinza, possuem mais de 20.000 habitantes.

Figura 25: Receita municipal por habitante (2020).



Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do TCE-RS (2022) e de IBGE (2021).

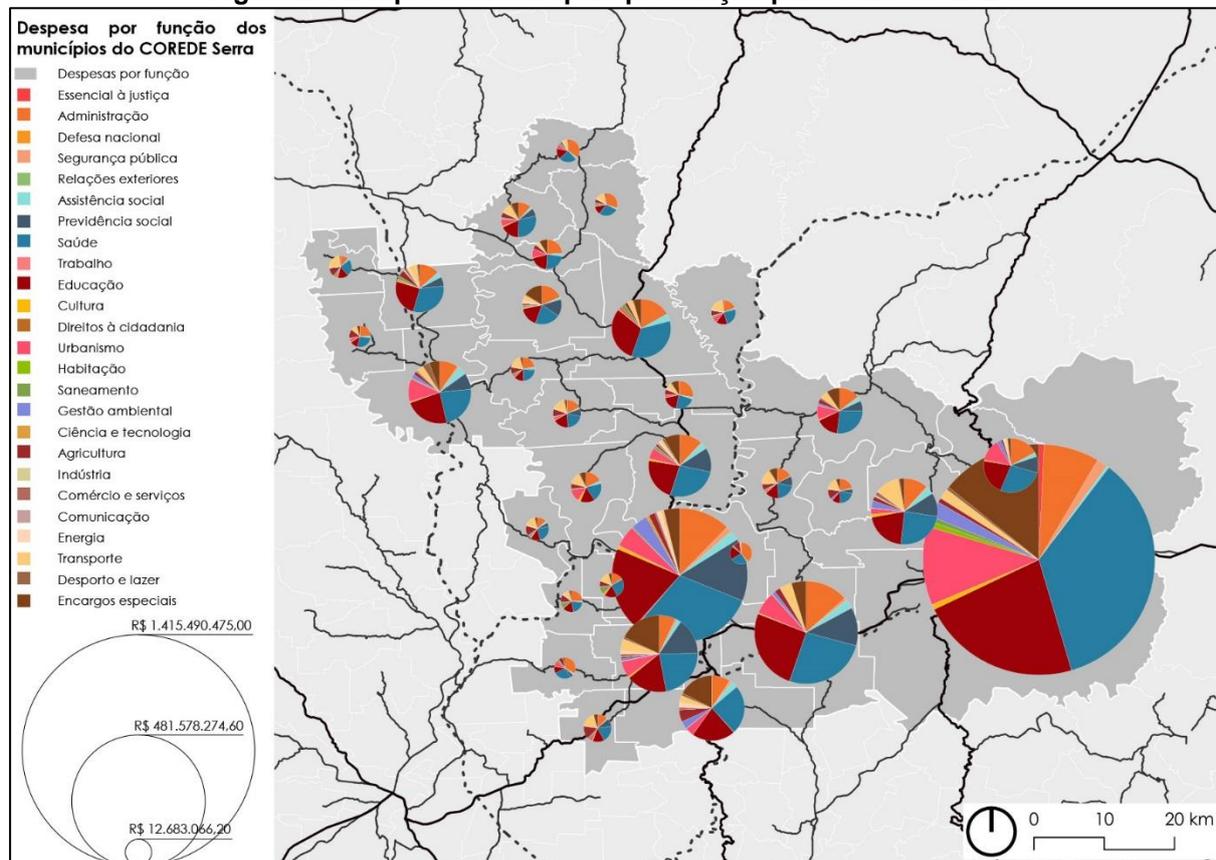
Os municípios com maiores valores nessa análise são União da Serra, Montauri e Vista Alegre do Prata, com receitas superiores a R\$ 10.000,00 por habitante por ano, enquanto Caxias do Sul e Nova Prata, os de menores valores, não chegam a R\$ 4.000,00 por habitante por ano.

Já em relação às despesas por função, que representam o que foi efetivamente investido por parte do poder público, observa-se um padrão com três protagonistas em todos os municípios: saúde, educação e administração, conforme a Figura 26. No entanto, o setor administração é uma porção mais significativa das despesas municipais em municípios de menor contingente populacional. Outras funções que possuem considerável impacto nas despesas são a previdência social, o urbanismo e o transporte, este último sendo mais representativo nos municípios com menor população.

De fato, a relação entre receitas e despesas não varia tanto, isto é, os municípios destinam suas despesas ou investimentos conforme as receitas recebidas, bem como as

principais despesas mantêm um padrão na qual a relação de gastos por habitante conserva a lógica das receitas por habitante, conforme a Figura 27. Nesta, os municípios com menos de 20.000 habitantes estão representados pelas linhas azuis.

Figura 26: Despesas municipais por função para o ano de 2020.



Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do TCE-RS (2022).

Na análise das despesas, apenas União da Serra superou os R\$ 10.000,00 por habitante por ano. No entanto, além de Montauri e Vista Alegre do Prata, Guabiju também passou a se destacar com altos valores por habitante, enquanto se consolidaram com os menores valores por habitante Caxias do Sul, Nova Prata e São Marcos.

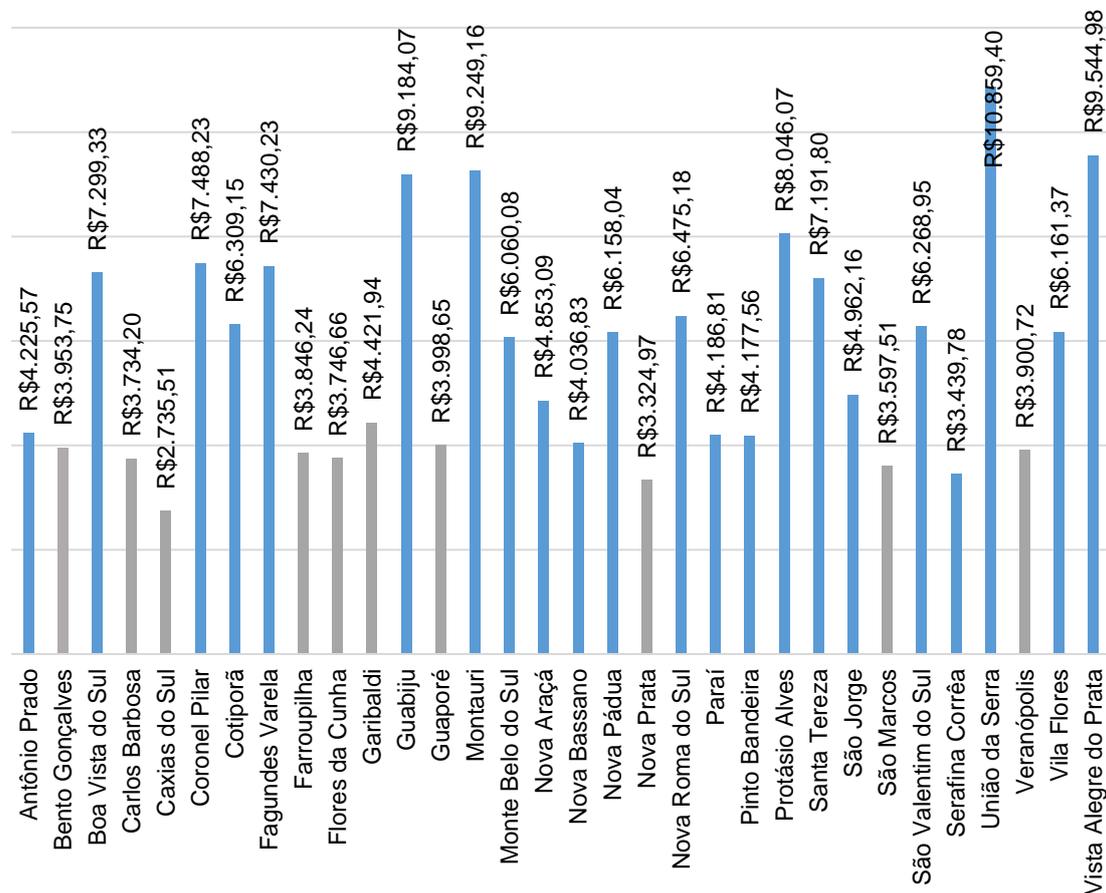
O estudo das receitas e despesas da região indica que alguns municípios com menor população recebem quantidades superiores de recursos por habitante por ano em comparação aos municípios com maiores populações; no entanto, esta afirmação não é a realidade de todos os municípios. Antônio Prado, Nova Araçá, Nova Bassano, Paraí, Pinto Bandeira e Serafina Corrêa possuem despesas por habitante semelhantes aos municípios de maior população.

Esta afirmação reforça a necessidade de se estudar as particularidades das localidades, pois, na realidade, não há um padrão absoluto nas receitas e despesas municipais conforme a população; de fato, ele pode até ser indicado pela data de

emancipação, pois os municípios citados foram emancipados anteriormente à CF de 1988, exceto Pinto Bandeira.

Figura 27: Despesa municipal por habitante (2020).

Despesa (R\$) por habitante (população estimada)



Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do TCE-RS (2022).

Um aspecto que deve ser reiterado é que as despesas apresentadas na análise regional refletem no desempenho dos municípios, já apresentados no item 4.6.2, em que nenhum dos municípios do COREDE Serra possui IDESE inferior a médio.

Portanto, é possível concluir que o comportamento das despesas varia razoavelmente conforme o município. Apesar dos municípios com maiores despesas por habitante por ano serem municípios com população inferior a 20.000 habitantes, essas despesas altas não são a realidade de todos os municípios de menor população. Apesar disso, os municípios com maiores despesas por habitante possuem população inferior a 20.000 habitantes e foram emancipados após a década de 1980 (Montauri, União da Serra e Vista Alegre do Prata).

4.8 Uma breve síntese

Pode-se concluir que a localização do COREDE Serra na metade Norte do Rio Grande do Sul, e próxima à RMPA e aos COREDEs Produção e Vale do Taquari, garantiu à região um dinamismo econômico e territorial importante.

A região conta com um importante município que atua como centro polarizador de atividades e serviços, Caxias do Sul, e com outro centro, hierarquicamente menor, mas ainda relevante, Bento Gonçalves. Ambos os centros estão localizados na porção Sul do COREDE. De fato, a partir dessa constatação é possível dividir a região em duas metades: a metade Norte e a metade Sul. Enquanto que, na metade Sul, se concentram os municípios com maiores portes populacionais, as principais vias, os equipamentos de educação e de saúde, inclusive sendo estes municípios os principais atratores de fluxos de deslocamento para trabalho, estudo, saúde, gestão do território e gestão empresarial, na metade Norte observa-se a presença de municípios com menores contingentes populacionais, não havendo um grande centro polarizador de fluxos e concentrador de equipamentos, mas sim, havendo a presença de alguns municípios que atuam como centros intermediários, mais esparsos no território.

Essa divisão inter-regional pode ser explicada por alguns fatores, como a maior proximidade entre a metade Sul (RMSG) e a RMPA e a presença dos limites naturais (hidrografia e topografia) do vale do Rio das Antas, que divide a região no eixo Oeste-Leste, ou, como apresentada pelo E3, “para lá da ponte” e “para cá da ponte”. Além disso, o padrão do capital tender a se concentrar também se percebe na região, explicando o número de empresas concentrado pelos municípios de Caxias do Sul, Flores da Cunha, São Marcos, Farroupilha, Garibaldi, Carlos Barbosa e Bento Gonçalves (todos estes integrantes da RMSG).

Apesar disso, é importante destacar que também se encontram na metade Sul municípios com menores contingentes populacionais e dinâmicas econômicas menos expressivas, mesmo estando inseridos oficialmente na RMSG, o que reforça o entendimento que, apesar da região poder ser dividida para melhor compreensão dos fenômenos, ainda está presente o contraste intrínseco a essas divisões. O comportamento desses municípios ainda depende muito do fator rural: não se percebe uma realidade metropolitana nos pequenos municípios da RMSG.

Outro fator relevante é a relação entre os municípios emancipados (filho) e os municípios de origem (mãe). É possível perceber que, apesar do processo de emancipação político-administrativa, estes municípios conservam relações imprescindíveis para o funcionamento e atendimento das demandas da população dos emancipados, principalmente ao observar a análise de deslocamentos para estudo, trabalho, saúde e gestão. Essas

relações só variam nos municípios periféricos da região, como São Jorge e São Valentim do Sul, que compartilham relações com municípios de outras regiões. Além destas relações percebidas, é importante ressaltar que a presença de consórcio e associação também favorece as relações entre os municípios no atendimento às demandas da população.

Quanto à arrecadação dos municípios, é possível perceber uma maior dependência às transferências intergovernamentais em municípios emancipados após a CF de 1988, entretanto, todos os municípios são pelo menos 50% dependentes das transferências correntes. Analisando as receitas municipais conforme a população, os municípios com menos de 20.000 habitantes possuem, no geral, maior receita por habitante, mas há exceções, que se traduzem melhor no estudo das despesas.

Para a distribuição de investimentos (despesas), apesar de alguns municípios com menor população receberem quantidades superiores de recursos por habitante por ano, esta não é a realidade de todos os municípios. Antônio Prado, Nova Araçá, Nova Bassano, Paraí, Pinto Bandeira e Serafina Corrêa possuem despesas por habitante semelhantes aos municípios de maior população. Destes, apenas Pinto Bandeira foi emancipado após a onda emancipacionista das décadas de 1980 e 1990.

O Capítulo 5, a seguir, apresenta os dados e as reflexões relativos aos efeitos das emancipações político-administrativas nos municípios selecionados de Pinto Bandeira, Fagundes Varela e Serafina Corrêa, a partir da gestão dos recursos públicos, capacidade de arrecadação e investimento, responsabilidade fiscal, indicadores de desenvolvimento e de implantação de infraestrutura urbana e rural.

5. ANÁLISE DOS EFEITOS DAS EMANCIPAÇÕES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS: FAGUNDES VARELA, SERAFINA CORRÊA E PINTO BANDEIRA

Este capítulo se baseia na análise dos efeitos das emancipações em municípios selecionados do COREDE, Fagundes Varela, Pinto Bandeira e Serafina Corrêa, a fim de conhecer o desempenho dos municípios tanto no aspecto contábil, como no aspecto territorial, como no aspecto socioeconômico.

Para isso, o capítulo se estrutura em três principais análises: (i) para a contábil, foram considerados os dados de recursos públicos por habitante (receitas e despesas) em uma análise temporal, com o objetivo de analisar o desempenho com a passagem do tempo. Nesta análise, evidenciam-se as receitas dos municípios, identificando os principais setores de onde provêm os recursos; (ii) para a territorial, foram mapeados o território municipal e o urbano, também em série histórica, a fim de identificar se houve crescimento na área construída e pavimentação de vias urbanas e rurais, sendo estes os principais aspectos citados benefícios em infraestrutura após a emancipação; (iii) para o aspecto socioeconômico, buscou-se identificar o desempenho dos municípios no IDESE em série histórica, buscando uma métrica para o desenvolvimento dos principais elementos orçamentários (saúde e educação).

O capítulo se articula com uma breve introdução aos três municípios, suas características populacionais e seus respectivos processos emancipatórios e, em seguida, há a análise dos aspectos contábeis, territoriais e socioeconômicos e, por fim, um breve resumo com as principais conclusões. A ordem de apresentação dos municípios se deu de acordo com a data de emancipação, sendo o primeiro apresentado o de mais recente emancipação (Pinto Bandeira) e o último apresentado o de mais antiga emancipação (Serafina Corrêa).

5.1 Caracterização dos 3 municípios

O estudo se concentra em reduzir o recorte e analisar 3 municípios de maneira mais aprofundada. Cada um dos municípios selecionados pertence a um período das ondas emancipacionistas: década de 1960, década de 1980 e década de 1990. Foram escolhidos municípios com menos de 20.000 habitantes, por ser esse o parâmetro do Estatuto das Cidades para determinar a necessidade de planos diretores e que notoriamente segmenta as cidades entre pequenas e grandes. Além disso, teve-se em conta a regionalização do COREDE em microrregiões para a seleção, buscando captar realidades distintas territorialmente.

A partir disso, foram selecionados os municípios de Fagundes Varela, Pinto Bandeira e Serafina Corrêa. Serafina Corrêa foi emancipado na década de 1960, possui população estimada de 17.795 habitantes e está localizado periféricamente a Norte no COREDE,

determinou a que Pinto Bandeira retornasse à condição de distrito de Bento Gonçalves por inconstitucionalidade da sua lei de criação:

“De acordo com este artigo da Constituição Estadual, a criação de Municípios, só poderia ocorrer no período entre dezoito e seis meses antes das eleições para prefeito. E a Lei 10.749/1996 só foi publicada em 17 de abril de 1996, ou seja, dentro do prazo de seis meses de realização das eleições, o que era vedado pela Carta Estadual. No entanto, a Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, posteriormente, aprovou a Lei 11.375/1999, que criava novamente o Município de Pinto Bandeira” (CNM, 2010).

Apesar da adequação à legislação Estadual, a Lei 11.375/1999 foi promulgada após a EC 15/1996, que vedou a criação de novos Municípios, o que levou à extinção do Município, em caráter liminar e por decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) em 2003. A Emenda Constitucional 57/2008 passou a validar a criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios com lei publicada até 31 de dezembro de 2006.

A partir disso, em 2010, a localidade recuperou sua autonomia política. As eleições municipais ocorreram em 2012 e o município foi oficialmente reinstalado em 2013. Pinto Bandeira foi o último município gaúcho a oficializar a sua emancipação (PMPB, 2018).

O município tem se destacado atualmente no setor turístico por ser sede de importantes vinícolas e pela produção de frutas, inclusive tendo recebido o título de Capital Estadual do Pêssego de Mesa (KALSING, 2021). Dos municípios analisados, Pinto Bandeira é o único que faz parte de uma Região Metropolitana, a RMSG; no entanto, o município ainda é predominantemente representado pela agropecuária em sua dimensão econômica.

5.2.2 Fagundes Varela

Fagundes Varela recebeu os primeiros imigrantes em 1888. Estes fundaram uma capela intitulada Santo Antônio de Pádua, em 1891, que ficou inicialmente conhecida como o Cento, por estar localizada no lote rural número cem. Em 1905, o povoado foi elevado à categoria de Distrito de Veranópolis, e passou a denominar-se Bella Vista. Em 1938 passou a se chamar Fagundes Varela. O município de Fagundes Varela foi criado a partir da Lei Estadual nº 8.460 de 8 de dezembro de 1987. A primeira administração municipal tomou posse em 1989 (PMFV, 2022).

O processo emancipacionista do distrito de Fagundes Varela não enfrentou entraves por parte do município-mãe (Veranópolis), mas sim algumas dificuldades no estabelecimento de divisas por parte de algumas comunidades, que preferiam não se anexarem ao novo município e permanecer como território de Veranópolis. Apesar de satisfazer apenas um dos

requisitos da legislação da época, em consonância com a vontade do governo estadual de criar novos municípios, o processo obteve seguimento (RIGO; MONTEMEZZO, 2020).

A base econômica do município é a produção agropecuária (frangos, suínos, leite, milho, uva, soja e bovinos), e colaboram com os indicadores econômicos o setor industrial (polimento de metais e a produção de materiais para polimento), o comercial e de serviços (PMFV, 2022).

5.2.3 Serafina Corrêa

O território das 22 linhas da colônia de Guaporé passou a ser ocupado a partir de 1892 e a linha 11, anos mais tarde, se tornou o município de Serafina Corrêa. Houve uma tentativa de criação de distrito, intitulado Dona Fifina Corrêa (Serafina Corrêa), neste local em 1911, e o distrito acabou extinto por motivos econômicos; este voltou a ser instituído em 1925, e foi extinto em 1929 pela segunda vez; e o distrito foi criado em 1930, pela terceira vez e o Decreto Estadual nº 7.199 de 31/03/1938, elevou o povoado à categoria de vila.

Com o crescimento econômico surgiu a vontade da emancipação municipal, que enfrentou diversos entraves, principalmente pelo distrito representar 48% da arrecadação do município de Guaporé no momento, porém, em 22 de julho de 1960, pela Lei nº 3.932, o município de Serafina Corrêa foi criado. Na época, o município era constituído pelos territórios de Montauri, parte de Guaporé e parte do distrito de Evangelista, pertencente ao município de Casca (PMSC, 2022b). Atualmente, os principais setores da economia do município são a agropecuária e a indústria.

5.3 Evolução territorial: infraestrutura urbana e rural em série histórica

O estudo da evolução territorial dos municípios selecionados tem como objetivo explorar as principais mudanças no território após a emancipação político-administrativa das localidades, uma estratégia utilizada para medir os efeitos das emancipações nos principais pontos destacados nas entrevistas como demonstrativos palpáveis de crescimento e investimento.

Conforme afirmado por E2 e E1, em entrevistas, os municípios emancipados puderam elaborar políticas mais especializadas em suas realidades: para os municípios com base econômica proveniente da agropecuária, fomentaram-se políticas em favor do produtor rural, seja a pavimentação de estradas do perímetro rural, ou o auxílio com maquinário agrícola; enquanto que os municípios com realidades urbanas estabeleceram políticas de cunho habitacional e assistencial. Portanto, para esta análise, foram analisados dois aspectos:

(i) o sistema viário; (ii) as edificações urbanas, de maneira a possuir dados para verificar estas afirmações dos gestores.

Os dados mais antigos disponíveis encontrados foram as cartas do exército, produzidas na década de 1970; deste período até os anos 2005, não foram encontradas imagens de satélite com qualidade suficiente para a identificação das áreas construídas, nem da existência ou não de pavimentação nas estradas, o que impediu a produção de mapas. Por isso, a análise reinicia nos anos 2005, e, com um intervalo temporal de 5 anos, nos anos 2010, 2015 e 2020.

Para o estudo, é importante ressaltar que, em 2005, Pinto Bandeira já havia sido revertido à condição de distrito de Bento Gonçalves, fato que só foi alterado em 2013, enquanto que Fagundes Varela e Serafina Corrêa se mantiveram como municípios em todo este período. É um fator que possui implicações na análise, uma vez que os investimentos de Pinto Bandeira no período estavam condicionados pelo município-mãe, Bento Gonçalves.

O levantamento de dados constitui-se da delimitação do perímetro urbano utilizado no Censo 2010 para o mapeamento das edificações urbanas (o que permitiu a constatação do número de edificações) e do mapeamento de todas as estradas do município (classificação em vias urbanas e rurais e constatação da quilometragem implantada, bem como da infraestrutura de pavimentação em cada período analisado).

Nas próximas seções, o produto desta análise será apresentado, em ordem cronológica, abordando o território municipal e o território urbano, por município.

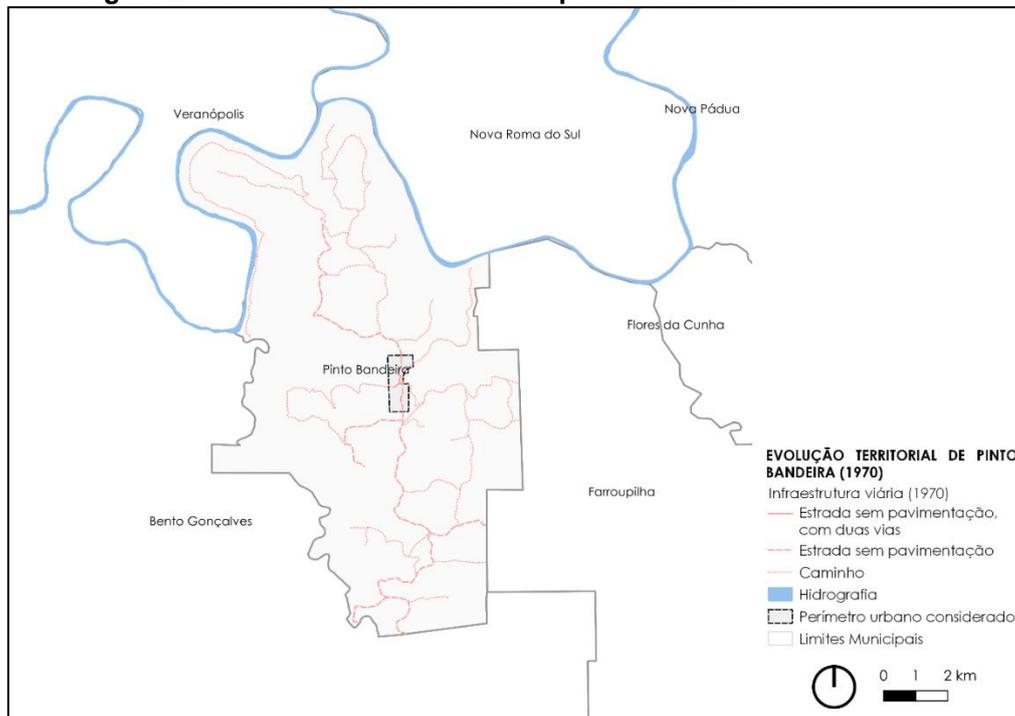
5.3.1 Pinto Bandeira

Em 1970 Pinto Bandeira ainda era distrito de Bento Gonçalves. Nenhuma das estradas no território era pavimentada (Figura 29), entretanto, identifica-se o principal eixo viário a Estrada para Bento Gonçalves, no sentido Norte-Sul, que possui uma posição mais elevada na hierarquia das estradas, a classe “estrada sem pavimentação, com duas vias” – linha sólida, enquanto que as estradas secundárias são classificadas como “estrada sem pavimentação” – linha tracejada – e as terciárias, “caminhos” – linha pontilhada.

Esclarece-se que, para a produção dos mapas, foram adotadas as representações de “via pavimentada”, na cor vermelho-escura e “via não pavimentada”, na cor rosa-clara nos mapas com base nas imagens de satélite, que doravante serão apresentados, com o objetivo de padronizar a representação. Portanto, para os mapas com base nas cartas do exército optou-se por alterar os tipos de linha (sólida, tracejada e pontilhada).

É possível perceber o caráter rural da localidade, pois, apesar da área urbana concentrar algumas áreas edificadas (Figura 30), a quilometragem de estradas rurais é muito maior; da mesma forma, o perímetro urbano é uma porção pequena do território municipal.

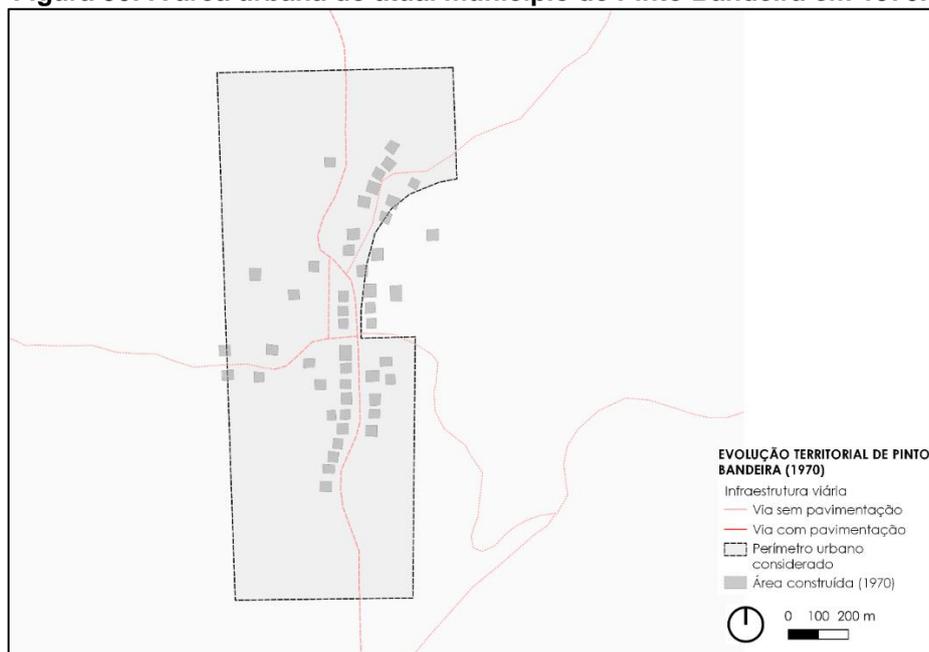
Figura 29: O território do atual município de Pinto Bandeira em 1970.



Fonte: elaborada pela autora a partir de dados do LCUFSM (2022).

Outro ponto a destacar é que, nas cartas do exército, em áreas urbanas consolidadas as quadras com maior ocupação são demarcadas com manchas ininterruptas. Esta representação não é identificada no mapa de Pinto Bandeira, o que permite inferir que o território urbano era mais esparsamente ocupado na época e que a área rural era protagonista no município analisado.

Figura 30: A área urbana do atual município de Pinto Bandeira em 1970.



Fonte: elaborada pela autora a partir de dados do LCUFSM (2022).

A partir do mapa da área urbana é possível identificar a urbanização em torno do eixo Norte-Sul e a presença de poucas edificações urbanas, assim evidenciando o caráter rural da localidade no período de análise.

Já no ano de 2005, a partir da Figura 31, é possível identificar a pavimentação do principal acesso, pela Estrada para Bento Gonçalves, até a área central da cidade, bem como a de dois trechos que servem de acesso para dois importantes empreendimentos do setor vitivinícola, na parte Sul do território municipal. No entanto, as demais estradas rurais continuam sem pavimentação.

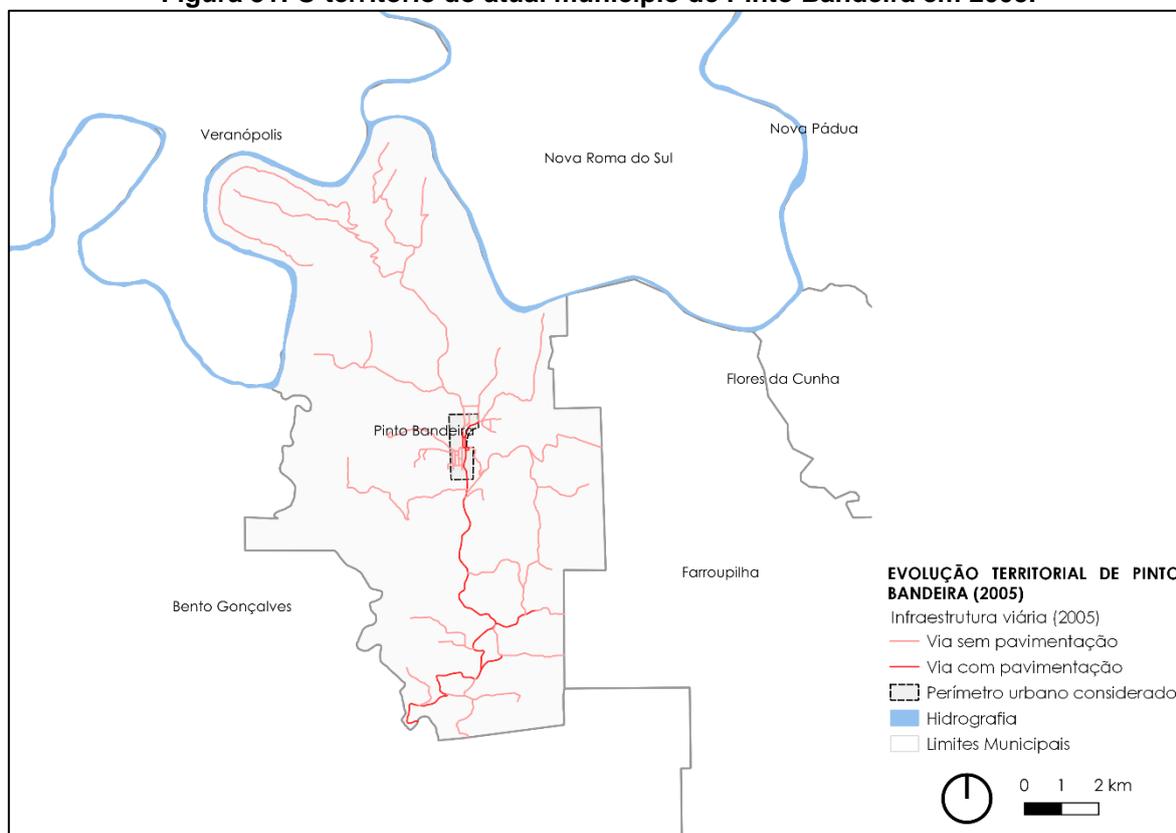
Com o mapeamento (Tabela 6) foi possível identificar um total de 106,83 quilômetros (km) de vias em Pinto Bandeira, sendo 99,9 km destas vias rurais, e 6,91 km urbanas. No total foram identificados 16,42 km de vias pavimentadas (correspondendo a 15,37% dos 106,83 km), sendo, destas, 13,67km rurais (83,25%) e 2,75km (16,75%) urbanas.

Tabela 6: Dados da infraestrutura viária de Pinto Bandeira em 2005.

Total de vias (km)	Vias rurais (km)	Vias urbanas (km)	Total de vias pavimentadas (km)	VP Rurais (km)	VP Urbanas (km)
106,83	99,9	6,91	16,42	13,6	2,75

Fonte: elaborada pela autora a partir de dados do Google.

Figura 31: O território do atual município de Pinto Bandeira em 2005.

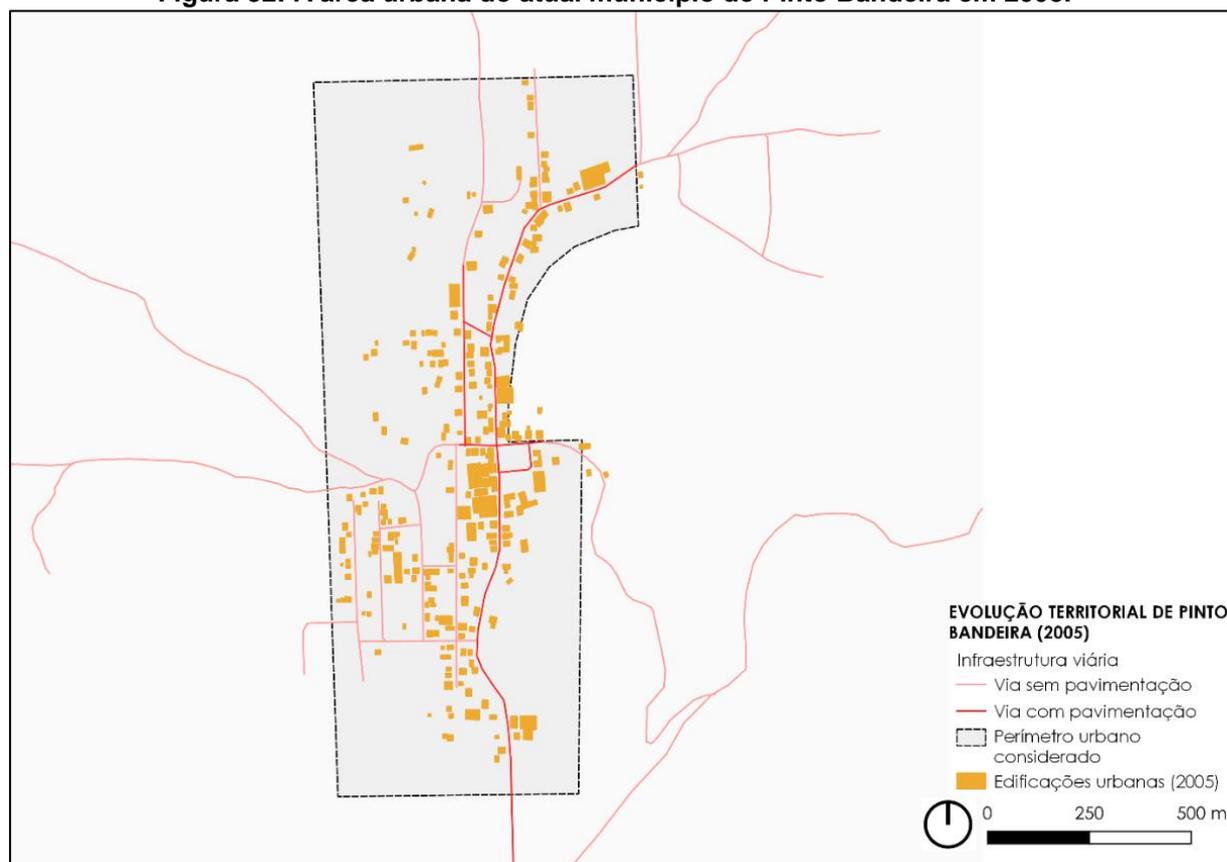


Fonte: elaborada pela autora a partir de dados do Google.

No período, 39,8% das vias urbanas possuíam pavimentação, enquanto que 13,7% das vias rurais possuíam pavimentação, o que representa uma porcentagem baixa das vias rurais que possuía pavimentação. Este dado reforça as informações coletadas em entrevistas de que, na condição de distrito, as localidades tinham mais dificuldade em ter suas demandas específicas atendidas, uma vez que Pinto Bandeira demandava mais infraestrutura na sua área rural, onde se localiza o principal setor econômico do município. Até mesmo nas vias urbanas a porcentagem resultou ser baixa.

Foram identificadas 271 edificações urbanas no mapeamento. Como o levantamento das cartas do exército não apresenta número total de edificações urbanas para os três municípios, não serão comparados estes números nesta primeira análise. No entanto, importa destacar como, a partir da Figura 32, se percebe um crescimento em comparação ao mapa de 1970, que só apresentava uma quadra totalmente delimitada, para 6 quadras delimitadas em 2005, bem como a presença de novas edificações ao longo dessa malha viária.

Figura 32: A área urbana do atual município de Pinto Bandeira em 2005.



Fonte: elaborada pela autora a partir de dados do Google.

É possível concluir que apesar da condição da localidade seguir sendo de distrito, perceberam-se importantes mudanças no desenho urbano de Pinto Bandeira com o aumento

de vias e edificações urbanas, apesar da maioria das vias urbanas não estarem pavimentadas na imagem de satélite.

Quanto às vias rurais, foi identificada apenas a pavimentação do acesso à área urbana e dois trechos de menor extensão. As demais localidades rurais seguiram sem acessos pavimentados e a malha viária rural não apresentou significativas alterações na extensão e desenho, em comparação aos dados das Cartas do Exército.

Para o ano de 2010, foi identificado o aumento de 2 km na extensão total de vias, correspondente a 99,9 km de vias rurais e 8,1 km de vias urbanas (Tabela 7). A quilometragem de vias rurais pavimentadas não foi alterada, enquanto que as vias urbanas pavimentadas aumentaram 1,45 km (52,7% em relação à quilometragem existente), conforme ilustrado pela Figura 33.

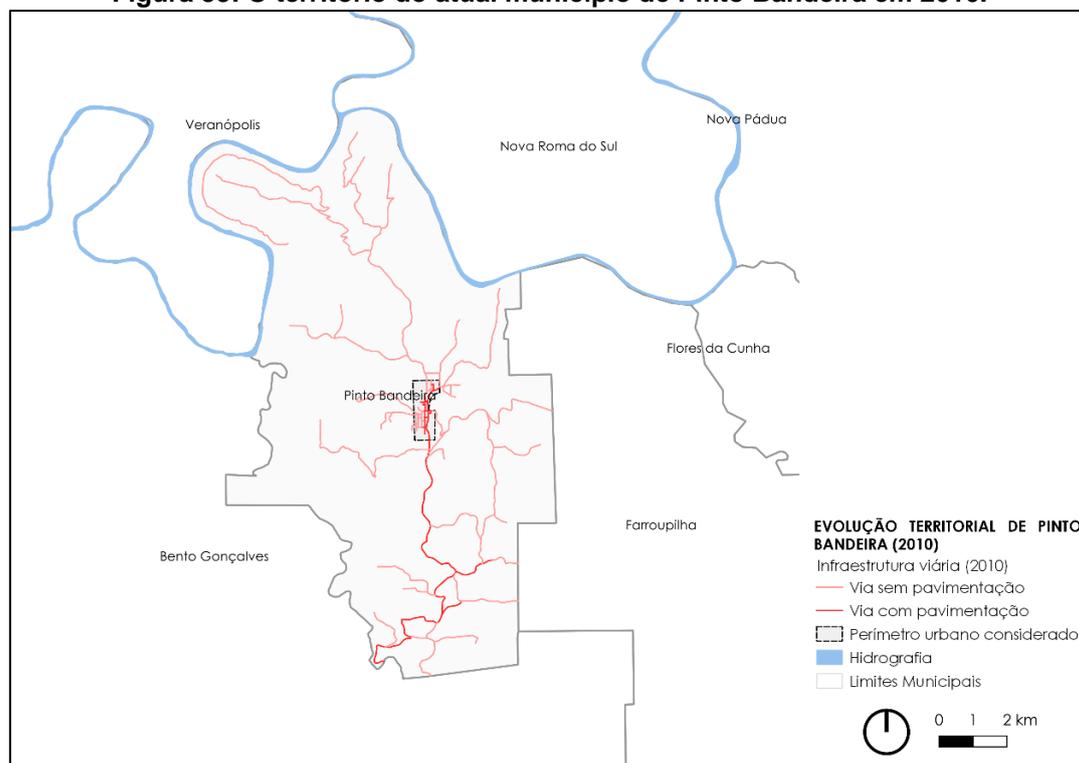
Tabela 7: Dados da infraestrutura viária de Pinto Bandeira em 2010.

Total de vias (km)	Vias rurais (km)	Vias urbanas (km)	Total de vias pavimentadas (km)	VP Rurais (km)	VP Urbanas (km)
108	99,9	8,1	17,8	13,6	4,2

Fonte: elaborada pela autora a partir de dados do Google.

Em resumo, a quilometragem de vias rurais não foi alterada; já a de vias urbanas cresceu 17,2%. A pavimentação de vias se concentrou nas vias urbanas, totalizando 51,8% a porcentagem de vias urbanas pavimentadas.

Figura 33: O território do atual município de Pinto Bandeira em 2010.

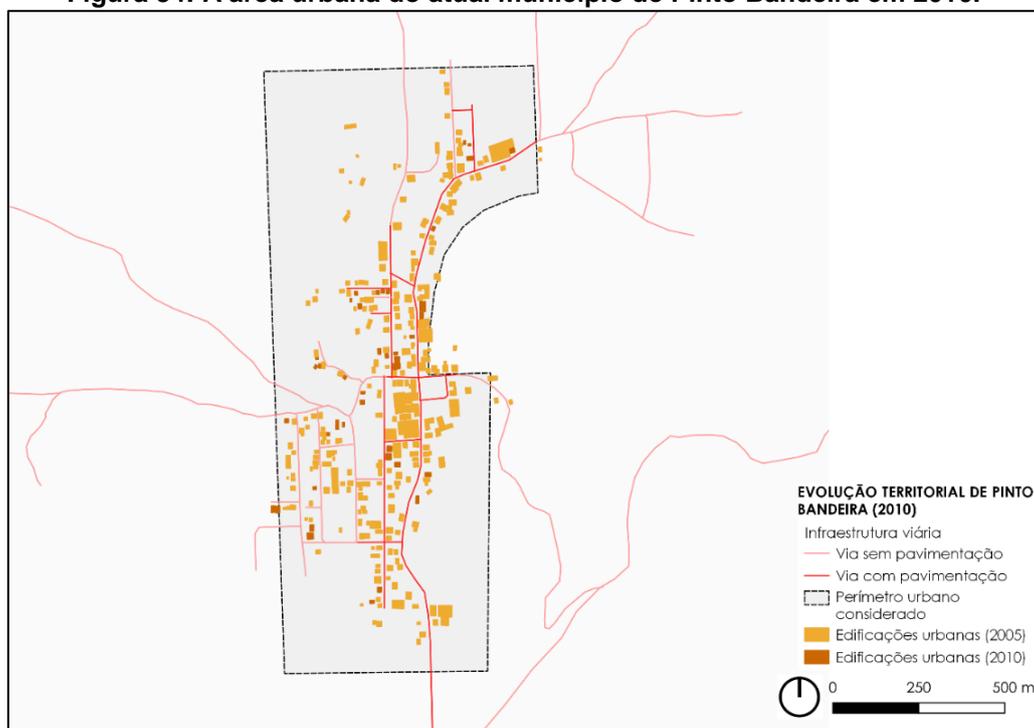


Fonte: elaborada pela autora a partir de dados do Google.

Foram identificadas 314 edificações urbanas no segundo mapeamento, ou seja, 43 novas edificações (Figura 34). A maioria das novas edificações identificadas se localizam nas quadras centrais, mas também se observam algumas novas edificações na porção Sul. Foi possível também identificar a consolidação da rede viária, resultando em mais quatro quadras totalmente delimitadas, além das seis já consolidadas em 2005.

As novas edificações urbanas correspondem a 15,8% de crescimento de 2005 a 2010. O crescimento de edificações urbanas pode ser considerado modesto, principalmente se for comparado ao município de Serafina Corrêa, que será doravante analisado. Uma possível justificativa é o fato de que Pinto Bandeira continuou como distrito de Bento Gonçalves no período.

Figura 34: A área urbana do atual município de Pinto Bandeira em 2010.



Fonte: elaborada pela autora a partir de dados do Google.

Em resumo, de 2005 a 2010 o crescimento da área urbana não foi tão significativo, as estradas rurais foram mantidas nas mesmas condições, não tendo sido identificada pavimentação de nenhuma via rural e as vias urbanas pavimentadas cresceram, ainda que em uma porcentagem pequena.

Em 2015 não foram identificadas novas vias, no entanto, a quilometragem de vias pavimentadas aumentou para 25,7 km, o que representa um aumento de 44,4% (Tabela 8). Interessante ressaltar que no período, mais especificamente em 2013, Pinto Bandeira foi restaurado à sua condição de município.

A pavimentação de vias se concentrou nas vias rurais, identificada na Figura 35 pela continuidade da pavimentação do principal eixo, na porção Norte de Pinto Bandeira.

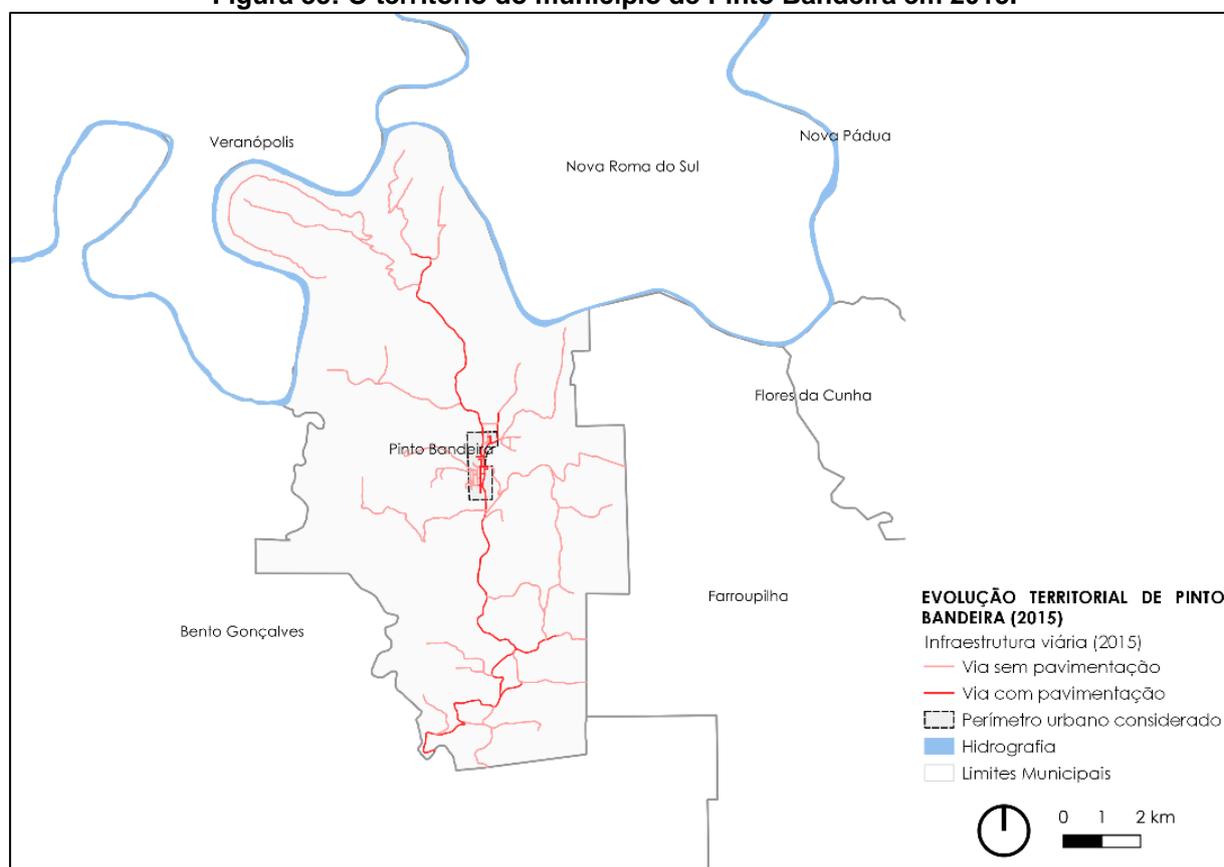
Tabela 8: Dados da infraestrutura viária de Pinto Bandeira em 2015.

Total de vias (km)	Vias rurais (km)	Vias urbanas (km)	Total de vias pavimentadas (km)	VP Rurais (km)	VP Urbanas (km)
108	99,9	8,1	25,7	21,1	4,6

Fonte: elaborada pela autora a partir de dados do Google.

Em 2015, 21,1% das vias rurais possuíam pavimentação. Comparativamente, em 2010 esta porcentagem era de 13,6%, ou seja, observa-se um importante incremento na infraestrutura viária rural no período. Em contraste, nas vias urbanas não houve significativas alterações. Foi identificada a pavimentação de apenas 0,4 km.

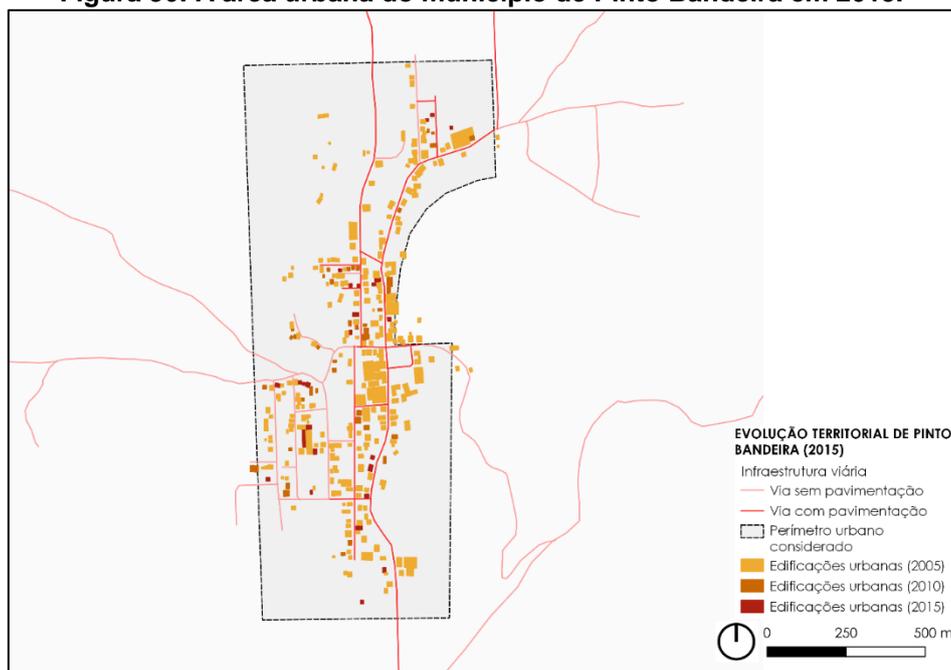
Figura 35: O território do município de Pinto Bandeira em 2015.



Fonte: elaborada pela autora a partir de dados do Google.

Foram identificadas 26 novas edificações urbanas no período. As novas identificações se concentram nas regiões centro e sul da cidade, mas também há novas edificações ao norte da área urbana, em menor expressividade, ilustradas conforme a Figura 36.

Figura 36: A área urbana do município de Pinto Bandeira em 2015.



Fonte: elaborada pela autora a partir de dados do Google.

As novas edificações representam um crescimento de 7,6%, ou seja, apesar de se identificar um crescimento, este foi menos significativo que o do período anterior (2005 – 2010). Resumidamente, neste período é possível observar que os esforços se concentraram nas estradas rurais, apesar de haver a pavimentação de 0,4 km de vias urbanas; é possível perceber um crescimento, mesmo que menor, na área urbana de Pinto Bandeira. Portanto, é o que se pode chamar de início de incentivo à produção agropecuária com a retomada da autonomia político-administrativa do município.

O último período temporal de análise, 2020, apresentou um total de 108,4 km de vias no município de Pinto Bandeira, um aumento se comparado ao período anterior. A quilometragem das vias rurais se manteve, enquanto a quilometragem de vias urbanas cresceu 4,9% (Tabela 9).

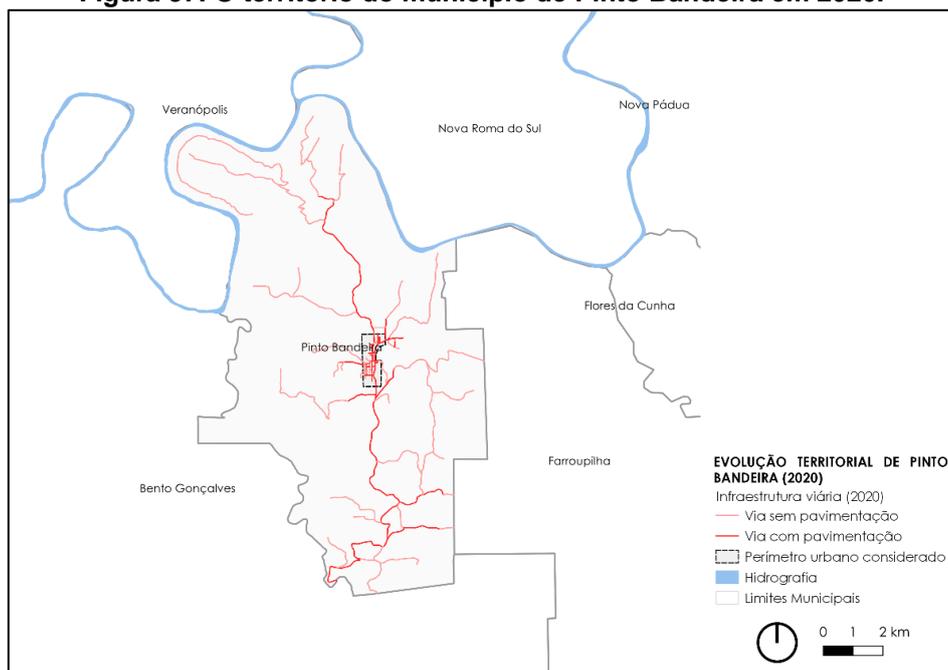
Tabela 9: Dados da infraestrutura viária de Pinto Bandeira em 2020.

Total de vias (km)	Vias rurais (km)	Vias urbanas (km)	Total de vias pavimentadas (km)	VP Rurais (km)	VP Urbanas (km)
108,4	99,9	8,5	33,8	27,3	6,5

Fonte: elaborada pela autora a partir de dados do Google.

Foi possível identificar um aumento na quilometragem das vias pavimentadas. Enquanto que em 2015 as vias pavimentadas no perímetro rural eram 21,1 km, em 2020 este dado passou para 27,3 km, correspondente a um aumento de 29,4%; nas vias pavimentadas urbanas este crescimento chega a 41,3% (Figura 37).

Figura 37: O território do município de Pinto Bandeira em 2020.

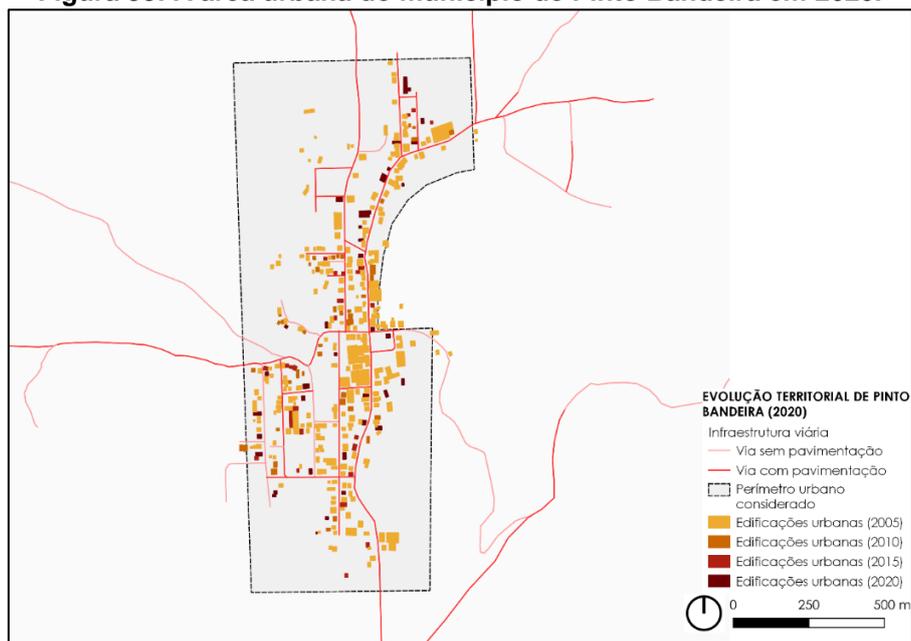


Fonte: elaborada pela autora a partir de dados do Google.

Estes dados indicam que de 2015 a 2020 houve um esforço principalmente em implantar infraestrutura viária urbana no município, analisando os dados proporcionalmente. Apesar disso, houve também um aumento na pavimentação viária rural.

Foram identificadas 39 novas edificações urbanas, totalizando 379, conforme a Figura 38, localizadas em áreas esparsas do território urbano de Pinto Bandeira, um crescimento de 10,3% em relação a 2015.

Figura 38: A área urbana do município de Pinto Bandeira em 2020.



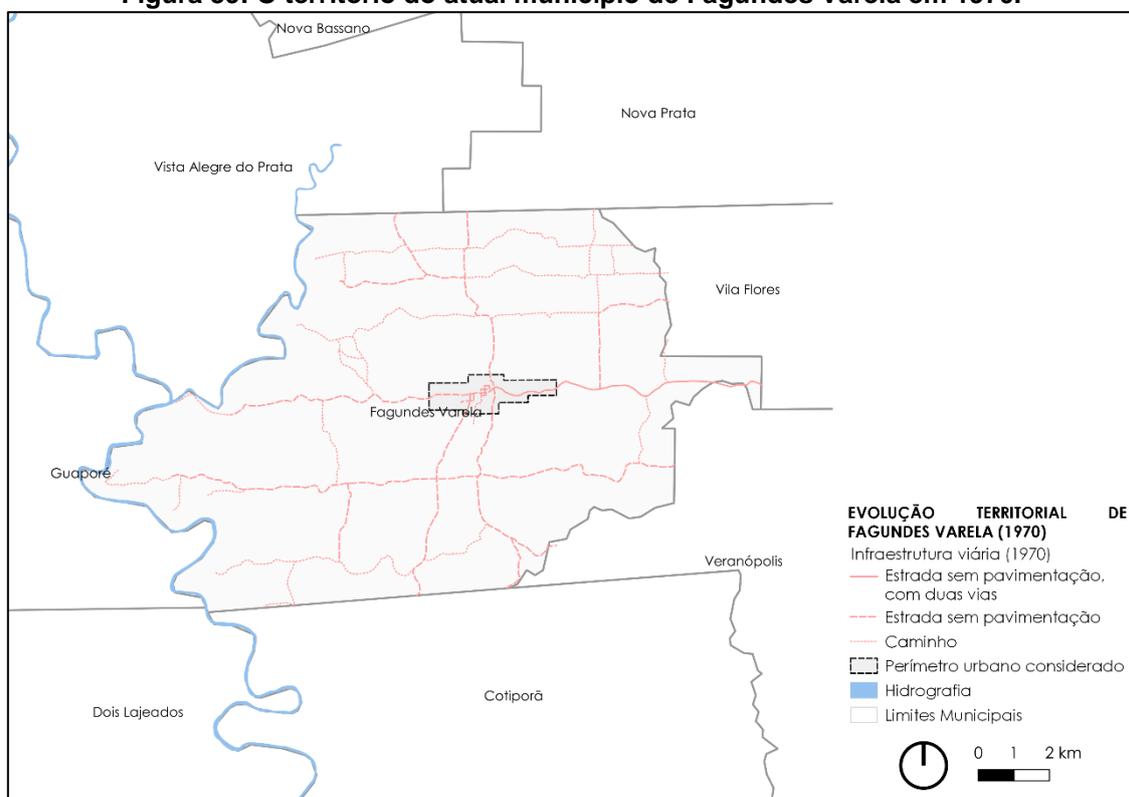
Fonte: elaborada pela autora a partir de dados do Google.

Portanto, a análise deste último período reforça que o crescimento urbano existe, tendo sido ligeiramente menor no período de 2015, mas voltando a subir em 2020, enquanto que, de fato, desde 2015 o investimento na pavimentação de estradas tem crescido significativamente se comparado ao período de Pinto Bandeira como distrito.

5.3.2 Fagundes Varela

Os primeiros mapas apresentados para o território do atual município de Fagundes Varela, na época distrito, a Figura 39 e a Figura 40, representam uma realidade semelhante à de Pinto Bandeira na época. Não havia nenhum acesso pavimentado para o município, embora se possam identificar os principais eixos de circulação e urbanização, o acesso a Veranópolis (linha sólida, indica via sem pavimentação com largura para dois sentidos), bem como os secundários, articulados tanto no sentido Oeste-Leste como no e Norte-Sul (linhas tracejadas, indicam via sem pavimentação com largura para um sentido). Os demais eixos viários, representados pelas linhas pontilhadas, simbolizam caminhos (estradas de menor relevância na hierarquia viária, ligando propriedades rurais).

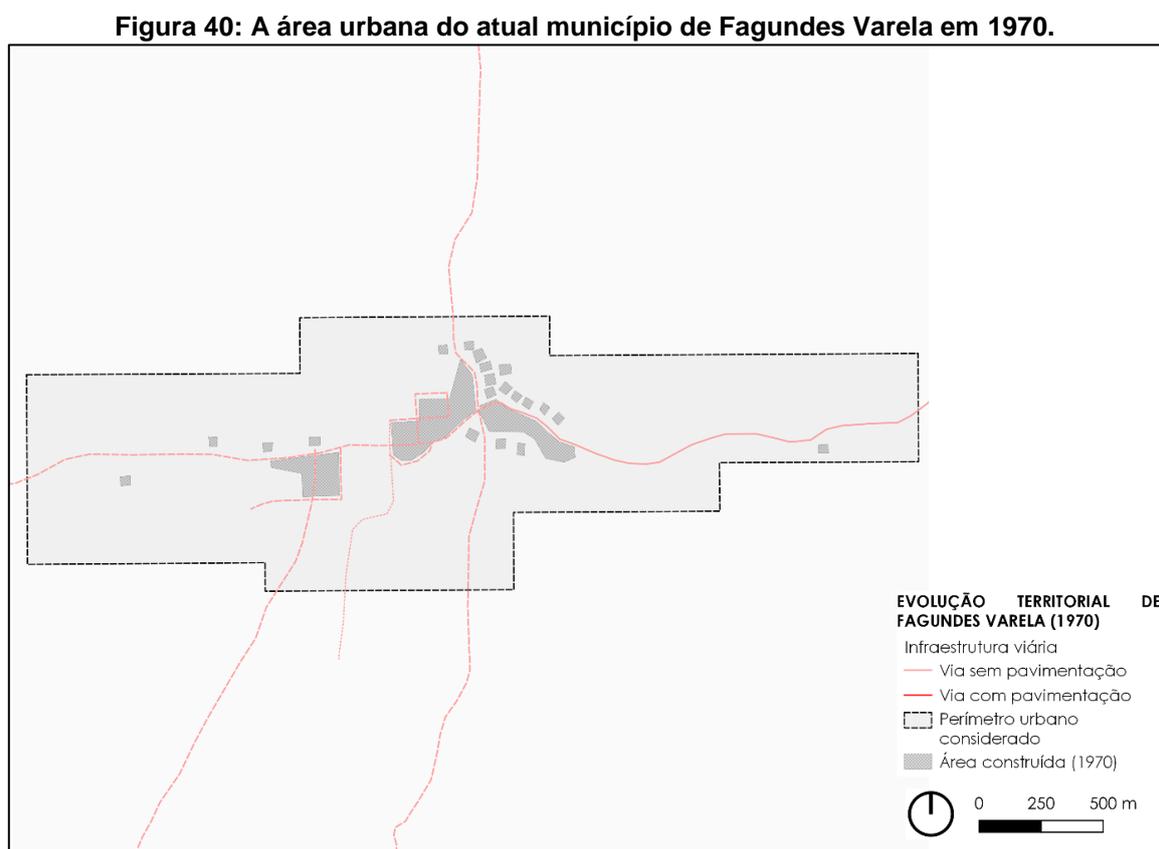
Figura 39: O território do atual município de Fagundes Varela em 1970.



Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do LCUFSM (2022).

O município, assim como Pinto Bandeira, parece possuir um protagonismo rural, uma vez que a análise do espaço urbano (Figura 40) permite observar a presença de 3 principais áreas urbanas adensadas, isto é, quadras densamente ocupadas por edificações, representadas pelas manchas contíguas na convergência dos eixos (centro do mapa) e no setor Oeste do perímetro urbano. As manchas representam o centro da cidade, na conexão entre os principais eixos viários (Norte-Sul x Oeste-Leste) e o entorno do principal empreendimento industrial da cidade no período, a oeste, o Frigorífico Scandroglio, Lunardi & Sottili (Sul Brasil)

Além dessas “manchas urbanas” identificadas, são observadas algumas edificações esparsas no território urbano. Há apenas 3 quadras totalmente delimitadas pelo sistema viário, o que também indica uma baixa densidade urbana. Mesmo assim, comparado a Pinto Bandeira, Fagundes Varela apresenta uma maior densidade urbana, representada pelas “manchas” no mapa.



Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do LCUFSM (2022).

Portanto, em meados de 1970, Fagundes Varela possuía duas principais centralidades em sua malha urbana e algumas edificações complementando o desenho urbano, articulado pelas estradas de acesso a Veranópolis (eixo oeste-leste) e para Guaporé (norte-sul).

Para o ano de 2005, período em que Fagundes Varela já vivia a sua autonomia político-administrativa, já é possível perceber, territorialmente, as políticas a que o E2 se refere como políticas de incentivo à produção agropecuária. A malha viária rural do município, apesar de poucas diferenças em seu desenho, já passa a possuir uma quilometragem pavimentada, de 21,4 km (conforme dados da Tabela 10 e da Figura 41), em que pese que o acesso a Veranópolis continuar não pavimentado. 78,1% das vias urbanas possuíam pavimentação no período.

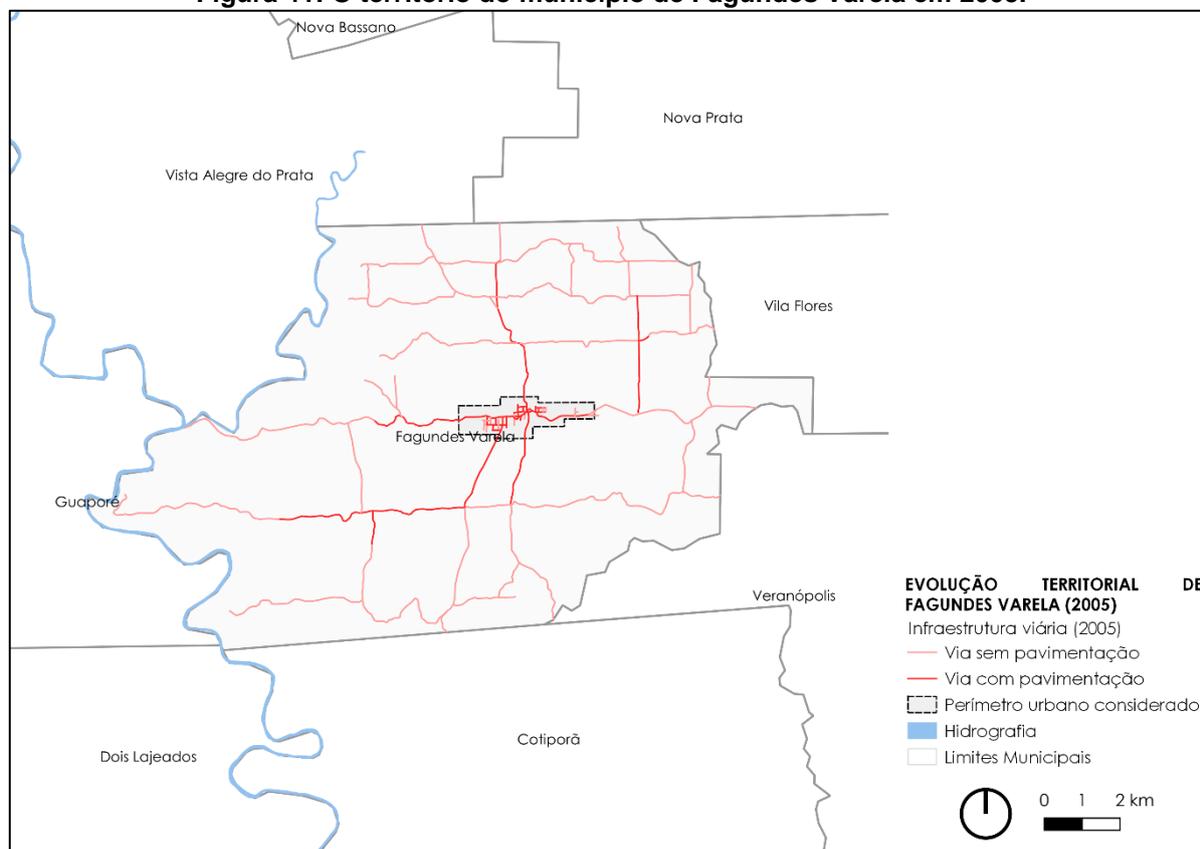
Tabela 10: Dados da infraestrutura viária de Fagundes Varela em 2005.

Total de vias (km)	Vias rurais (km)	Vias urbanas (km)	Total de vias pavimentadas (km)	VP Rurais (km)	VP Urbanas (km)
130,3	117,5	12,8	31,4	21,4	10

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do Google.

A malha viária rural possui algumas alterações pontuais, como a implantação de alguns cruzamentos entre linhas (a norte) e a simplificação do traçado (a oeste), mas quanto ao desenho viário, o perímetro urbano concentra as principais alterações. Observa-se um adensamento nas centralidades já identificadas em 1970, e um crescimento espraiado no eixo oeste-leste.

Figura 41: O território do município de Fagundes Varela em 2005.

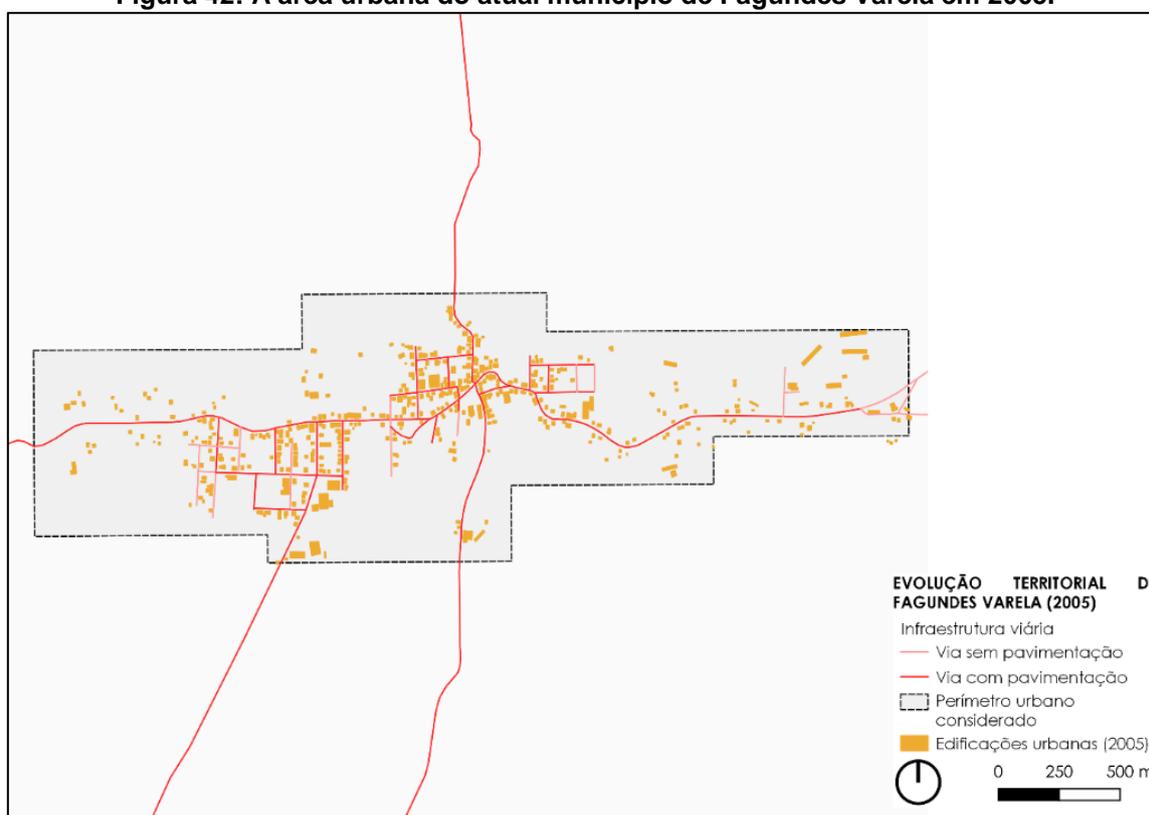


Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do Google.

Foram identificadas 485 edificações urbanas em 2005, conforme a Figura 42, quase o dobro do mesmo período em Pinto Bandeira, o que indica que Fagundes Varela possuía uma ocupação de maior impacto urbano, comparativamente. Um fator que pode explicar este comportamento heterogêneo é o fato de Fagundes Varela ser um município desde 1987, ao contrário de Pinto Bandeira que, em 2005, havia apenas sido revertido à condição de distrito após dois anos de instalação.

Quanto às edificações urbanas, a urbanização de Fagundes Varela se concentrou principalmente ao longo do eixo Oeste-Leste e também é possível identificar as principais manchas urbanizadas de 1970 como áreas ainda ocupadas em 2005, indicando a consolidação de microcentros.

Figura 42: A área urbana do atual município de Fagundes Varela em 2005.



Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do Google.

Em 2010 são observadas mudanças no território municipal, como a pavimentação do acesso a Veranópolis e de estradas rurais, o que comprova uma continuidade à política de valorização do produtor rural iniciada e permitida pela emancipação da localidade (Tabela 11). No período, identificou-se o crescimento de 85% na pavimentação de estradas rurais, enquanto que, na quilometragem total de vias urbanas, observou-se uma redução na

porcentagem total de vias pavimentadas (76,7%), o que indica a criação de novas vias urbanas sem pavimentação (Figura 43).

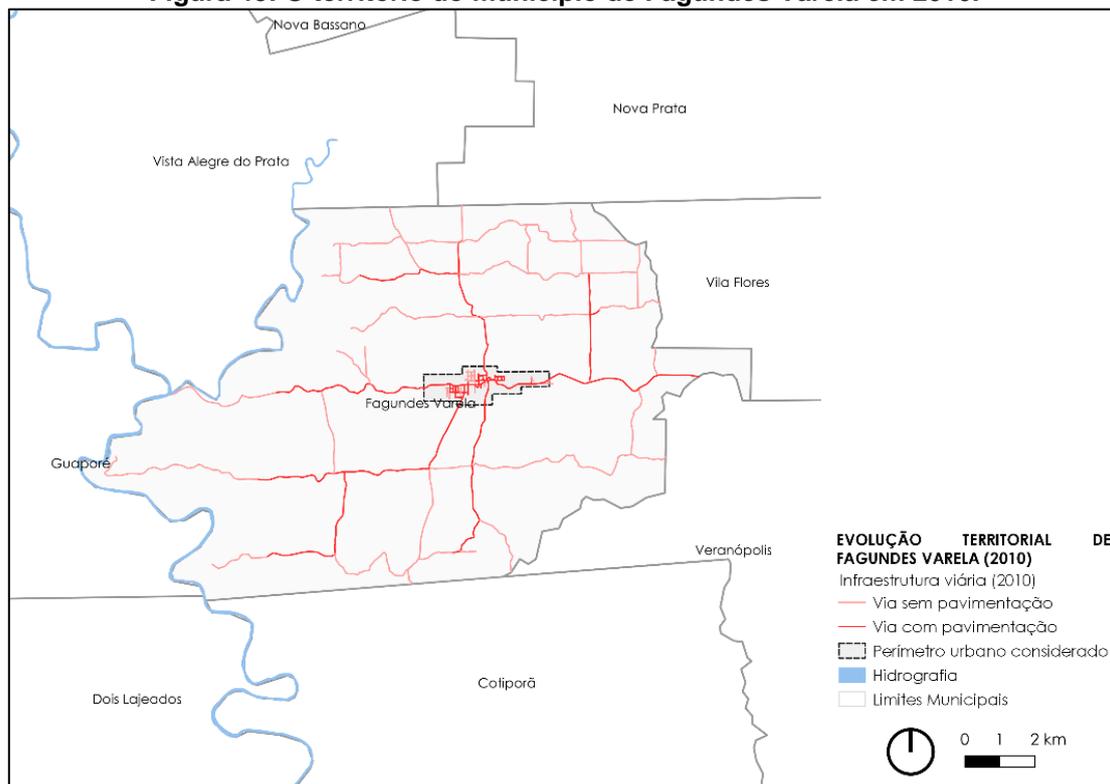
Tabela 11: Dados da infraestrutura viária de Fagundes Varela em 2010.

Total de vias (km)	Vias rurais (km)	Vias urbanas (km)	Total de vias pavimentadas (km)	VP Rurais (km)	VP Urbanas (km)
131,5	116,9	14,6	50,8	39,6	11,2

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do Google.

Estes dados reforçam o impacto dos investimentos do município ao implantar infraestrutura de pavimentação no sistema viário, principalmente no seu território rural, em uma escala significativa, com a finalidade de melhorar o escoamento da produção agropecuária e de incentivar a permanência do produtor rural, uma vez que a produção agropecuária é o principal setor econômico do município.

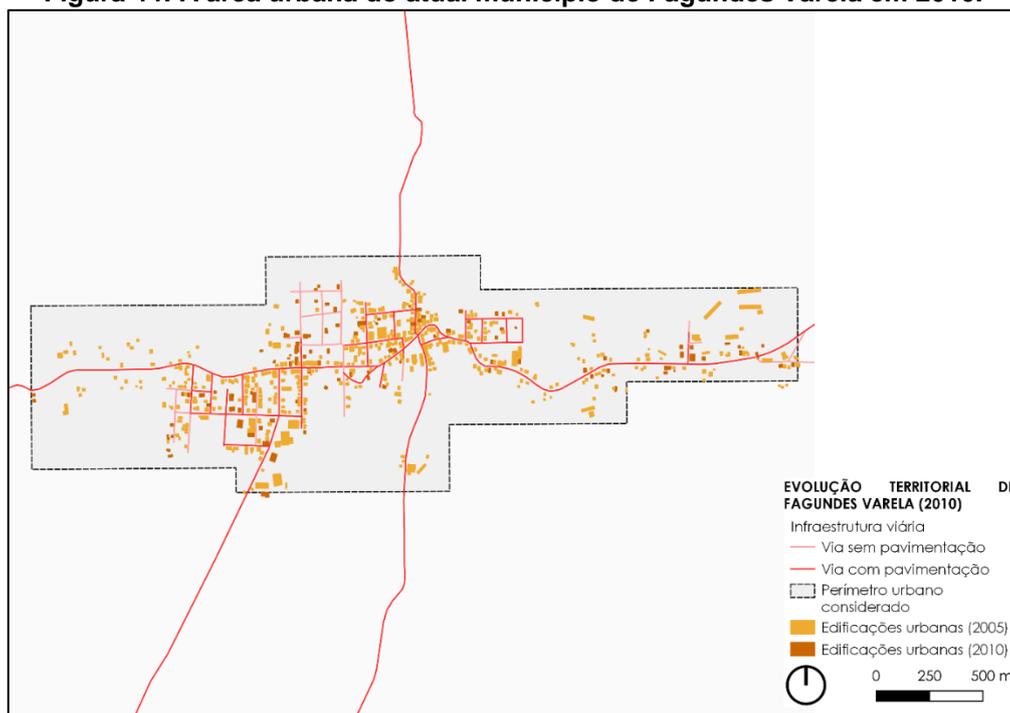
Figura 43: O território do município de Fagundes Varela em 2010.



Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do Google.

De fato, em 2010 há 121 novas edificações, o que representa um crescimento de 24,9% nas edificações urbanas e é possível identificar uma nova área urbanizada na região noroeste da área urbana. As novas edificações se concentram nos extremos Oeste e Leste, caracterizando uma urbanização expansiva e uma certa consolidação das áreas centrais previamente identificadas, conforme a Figura 44.

Figura 44: A área urbana do atual município de Fagundes Varela em 2010.



Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do Google.

Observa-se que a ocupação urbana se deu em maior escala conectando as duas “manchas urbanas” originais, a oeste e a central, com a implantação de novas vias urbanas e de edificações, enquanto que o acesso a Veranópolis (setor leste) se manteve com poucas alterações, observando-se apenas o surgimento de algumas novas edificações urbanas.

Em resumo, o período se caracterizou por uma consolidação da política de pavimentação das estradas rurais, ao mesmo tempo em que se observou um crescimento na urbanização, seja pela presença de novas vias urbanas (21 quadras totalmente delimitadas) seja pelo aumento do número de edificações urbanas. Estes dados vêm ao encontro de um crescimento urbano, ainda moderado se comparado a Serafina Corrêa, mas mais expressivo que o de Pinto Bandeira, reforçando que a emancipação municipal permitiu o crescimento e uma série de investimentos.

Em 2015 a pavimentação de estradas rurais continua a crescer. 44,2% das estradas rurais possuíam pavimentação em 2015; um salto se comparado a 2010, quando a porcentagem de vias rurais pavimentadas era de 33,9%, e este dado pode ser ilustrado a partir da Tabela 12 e da Figura 45.

Tabela 12: Dados da infraestrutura viária de Fagundes Varela em 2015.

Total de vias (km)	Vias rurais (km)	Vias urbanas (km)	Total de vias pavimentadas (km)	VP Rurais (km)	VP Urbanas (km)
132,9	116,9	16	64,5	51,7	12,8

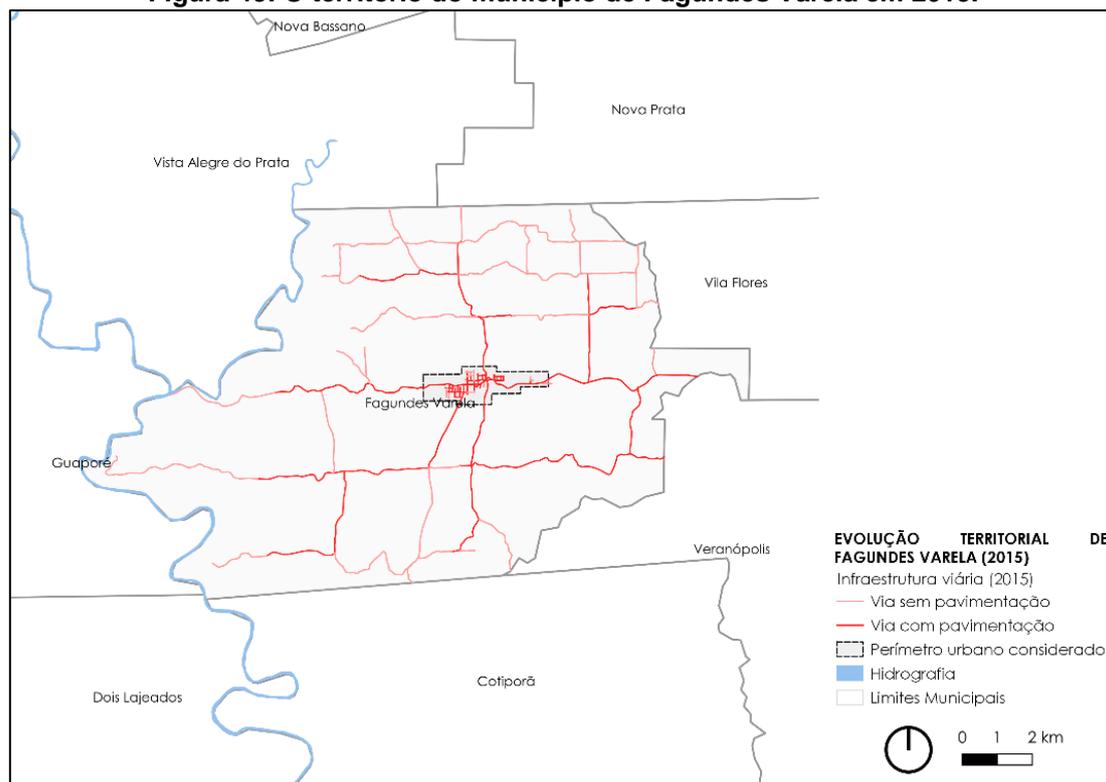
Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do Google.

O crescimento na pavimentação de estradas rurais é de 30,5% comparado a 2015. A pavimentação das estradas rurais se concentra no setor leste, com ligação com Veranópolis e Vila Flores; no setor norte, com conexão a Nova Prata e Vista Alegre do Prata; no setor sul, com conexão a Cotiporã; indicando que a estratégia de pavimentação viária também visa a melhor circulação entre municípios limítrofes.

Por outro lado, no setor oeste, apesar de se observar a pavimentação de estradas para atender a comunidades rurais, uma vez que os limites municipais a oeste são delimitados pelos vales dos rios Carreiro e Não Sabia, não há conexões viárias com os municípios limítrofes (Guaporé e Dois Lajeados – a conexão a Vista Alegre do Prata ocorre pela face norte). Os vales atuam como verdadeiros limitadores de circulação, seja de bens ou de pessoas, uma característica já observada na análise geral do COREDE Serra, e que se repete nos municípios analisados.

As vias urbanas chegaram a 80% de pavimentação de 2010 a 2015, indicando que os investimentos em infraestrutura não se concentraram apenas no território rural.

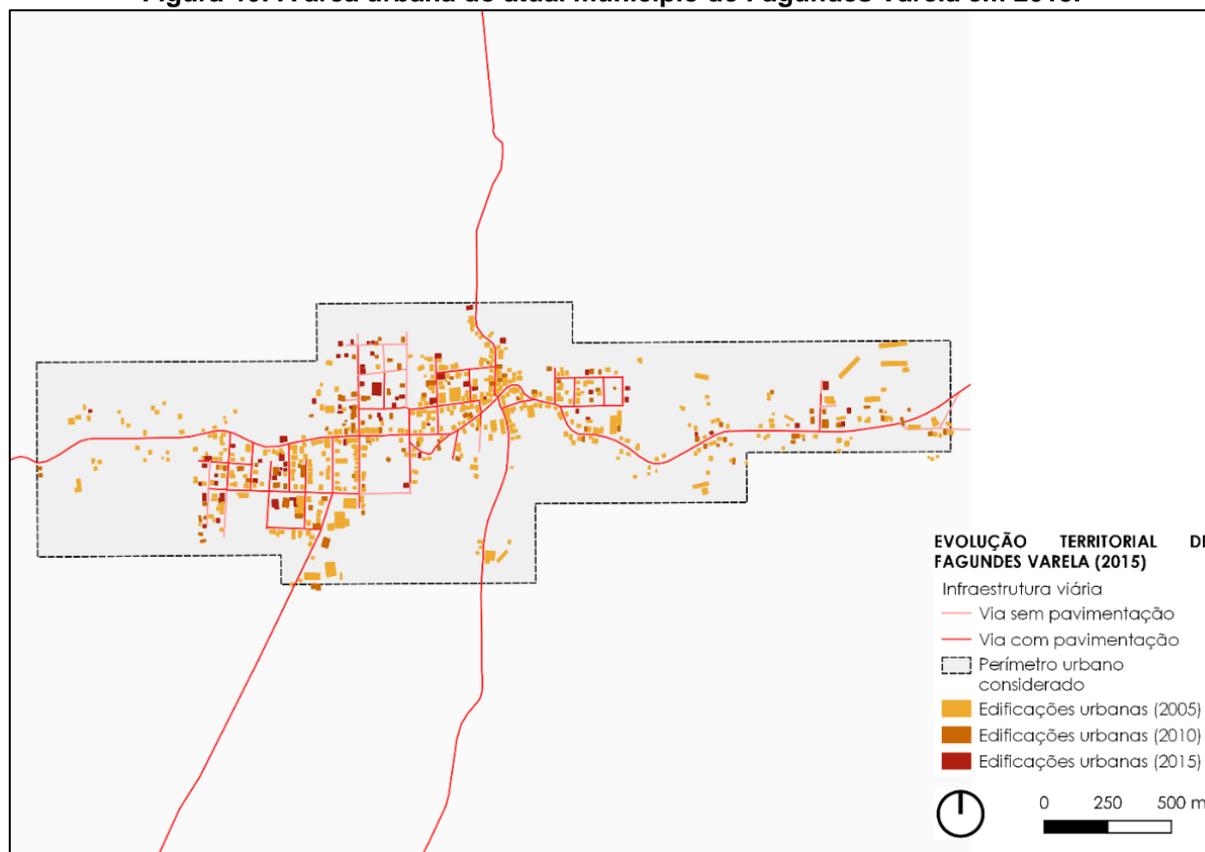
Figura 45: O território do município de Fagundes Varela em 2015.



Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do Google.

Na área urbana são identificadas 72 novas edificações, o que representa um crescimento de 11,9% comparado a 2010 (Figura 46). Apesar de haver um crescimento, este é menor que no período anterior, o que indica uma desaceleração do crescimento urbano.

Figura 46: A área urbana do atual município de Fagundes Varela em 2015.



Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do Google.

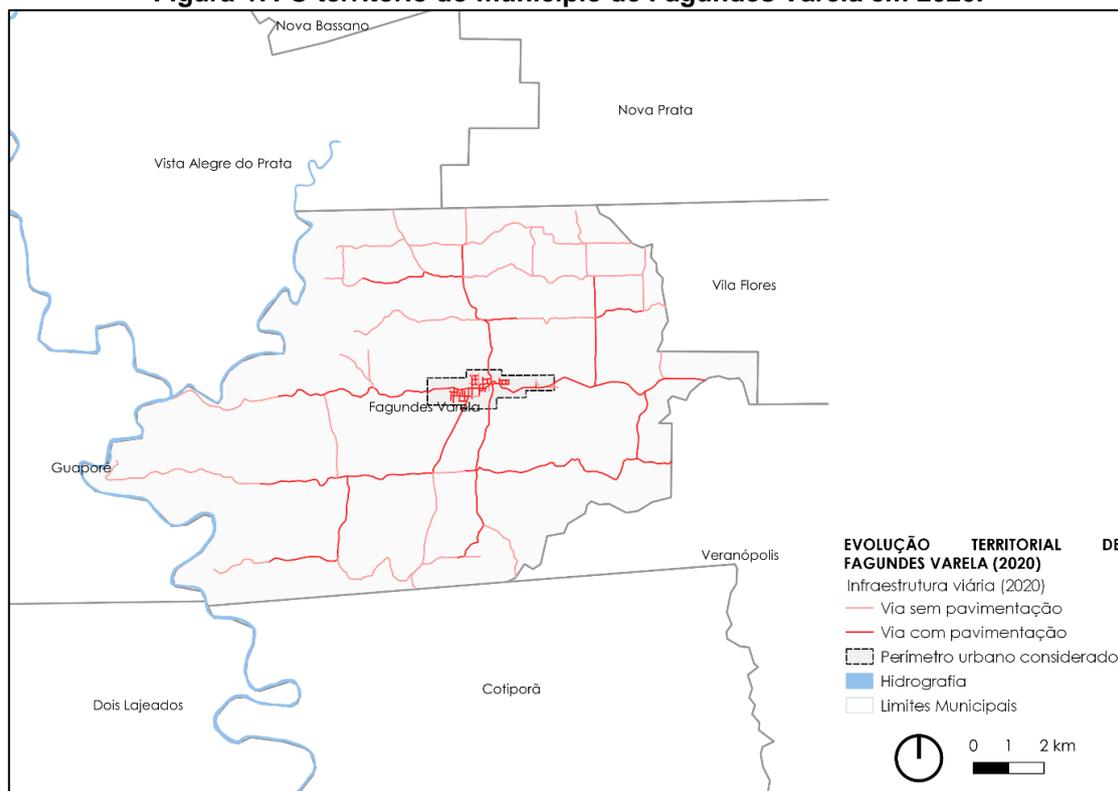
É importante destacar que o crescimento urbano do período se concentra predominantemente a norte e a oeste da malha urbana, sendo essas áreas identificadas como mais recentemente urbanizadas.

Em resumo, de 2010 a 2015, enquanto se observam grandes investimentos relacionados à malha viária localizada no território rural e, conseqüentemente, à produção agropecuária, os indicadores urbanos, pelo contrário, dão a impressão de desaceleramento.

No último período de análise de Fagundes Varela, em 2020, não foram identificados novos trechos de pavimentação de estradas rurais nem o crescimento da quilometragem de vias urbanas. Identificou-se a pavimentação de 0,9 km de vias urbanas existentes, atingindo a porcentagem de 85,6% das vias urbanas pavimentadas, conforme a Figura 47.

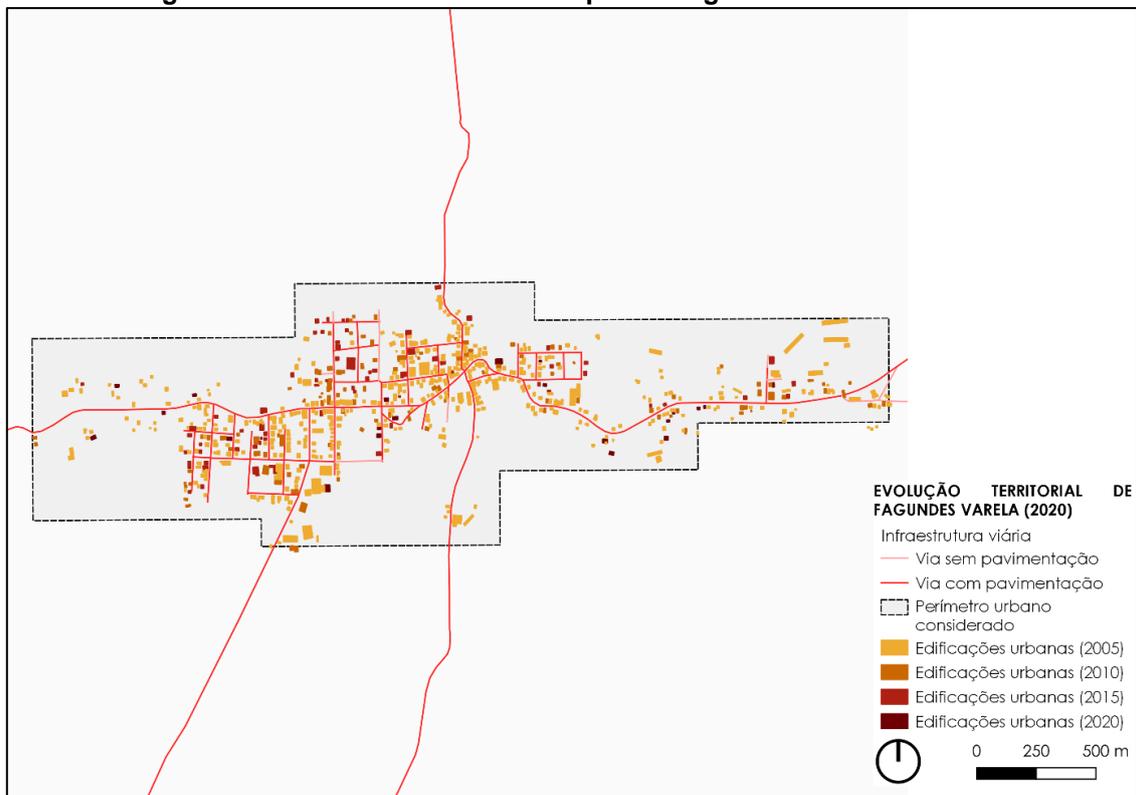
Ainda quanto ao crescimento urbano, foram identificadas apenas 22 novas edificações, o que representa um crescimento de apenas 3,2%. As novas edificações urbanas se localizam esparsas no território, dado que corrobora a tendência de 2015 na desaceleração do crescimento urbano (Figura 48). De fato, este último período de análise se demonstra o mais semelhante (ou seja, de menos alterações) ao período anterior de todos os analisados.

Figura 47: O território do município de Fagundes Varela em 2020.



Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do Google.

Figura 48: A área urbana do município de Fagundes Varela em 2020.



Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do Google.

Em resumo, é possível identificar um crescimento urbano mais acelerado de 2005 a 2015 e uma desaceleração deste de 2015 a 2020. A pavimentação de estradas urbanas e rurais teve crescimento até 2015; a partir de então, apenas as vias urbanas apresentaram aumento na porcentagem de pavimentação, ou seja, não houve mais investimentos na implantação de nova infraestrutura viária rural em Fagundes Varela. O desenho viário rural se manteve sem maiores alterações, enquanto que o urbano apresentou crescimento.

Observam-se diferenças, principalmente na comparação entre Pinto Bandeira. Enquanto que Fagundes Varela concentrou seus investimentos em sua área rural no período inicial de análise, Pinto Bandeira apresenta maiores investimentos no mesmo setor no período final. Este dado reforça as afirmações dos entrevistados e dos estudos presentes no referencial teórico de que a emancipação dos distritos permitiu às localidades executar uma série de investimentos com foco na melhoria da qualidade de vida das comunidades, observando suas potencialidades e atentando-se aos perfis de cada novo município.

5.3.3 Serafina Corrêa

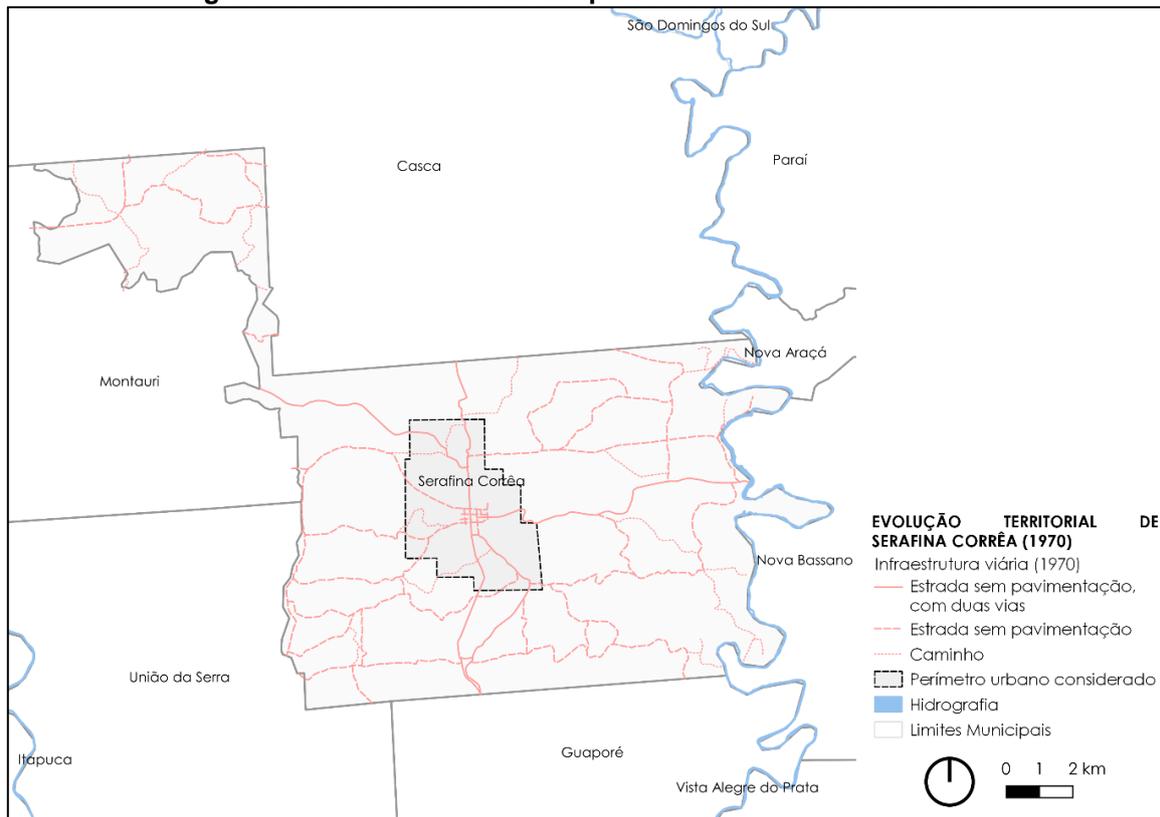
Da mesma forma que os então distritos de Pinto Bandeira e Fagundes Varela não possuíam acesso pavimentado em 1970, o já emancipado município de Serafina Corrêa tampouco contava com esta infraestrutura.

É importante ressaltar que só foi considerado o atual território de Serafina Corrêa para a análise territorial, mesmo que, em 1970, a localidade detivesse um território maior, como o distrito de Evangelista (Casca) e o atual município de Montauri. O objetivo deste critério adotado foi padronizar a análise, pois a partir de 2005 o território não foi mais alterado.

É possível perceber uma malha viária principalmente articulada pelos eixos (linhas sólidas) nos sentidos Norte-Sul, a atual RS 129, ligando Serafina Corrêa a Guaporé e Casca, e estrada no sentido Oeste-Leste, que liga Serafina Corrêa a Nova Bassano (Figura 49).

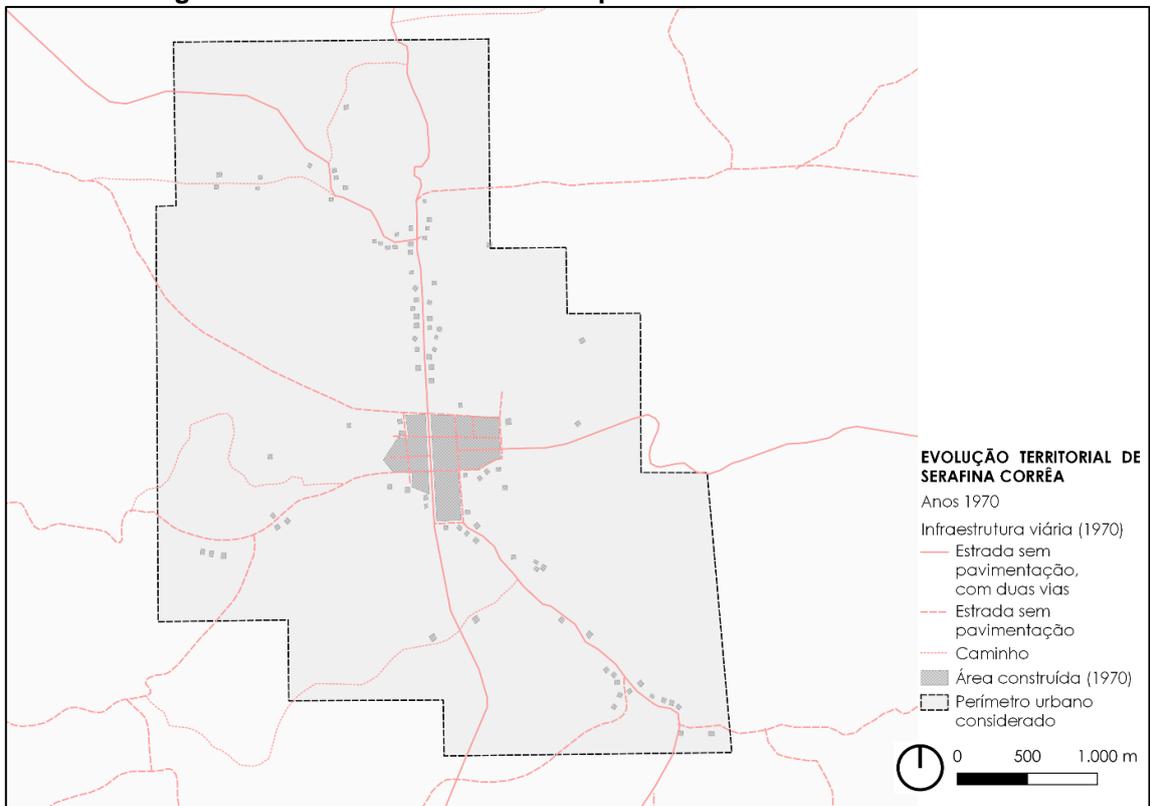
A área urbana é representada na Figura 50 por um centro consolidado, com mancha contínua, no entorno das atuais Avenidas Arthur Oscar e Miguel Socol, e algumas edificações ao longo da atual RS 129, acesso a Guaporé. A área urbana já contava com 10 quadras totalmente delimitadas, estas indicando os contrastes entre Serafina Corrêa e os dois municípios previamente analisados, Fagundes Varela e Pinto Bandeira, que possuíam uma área urbana bem menos dinâmica e densa.

Figura 49: O território do município de Serafina Corrêa em 1970.



Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados

Figura 50: A área urbana do município de Serafina Corrêa em 1970.



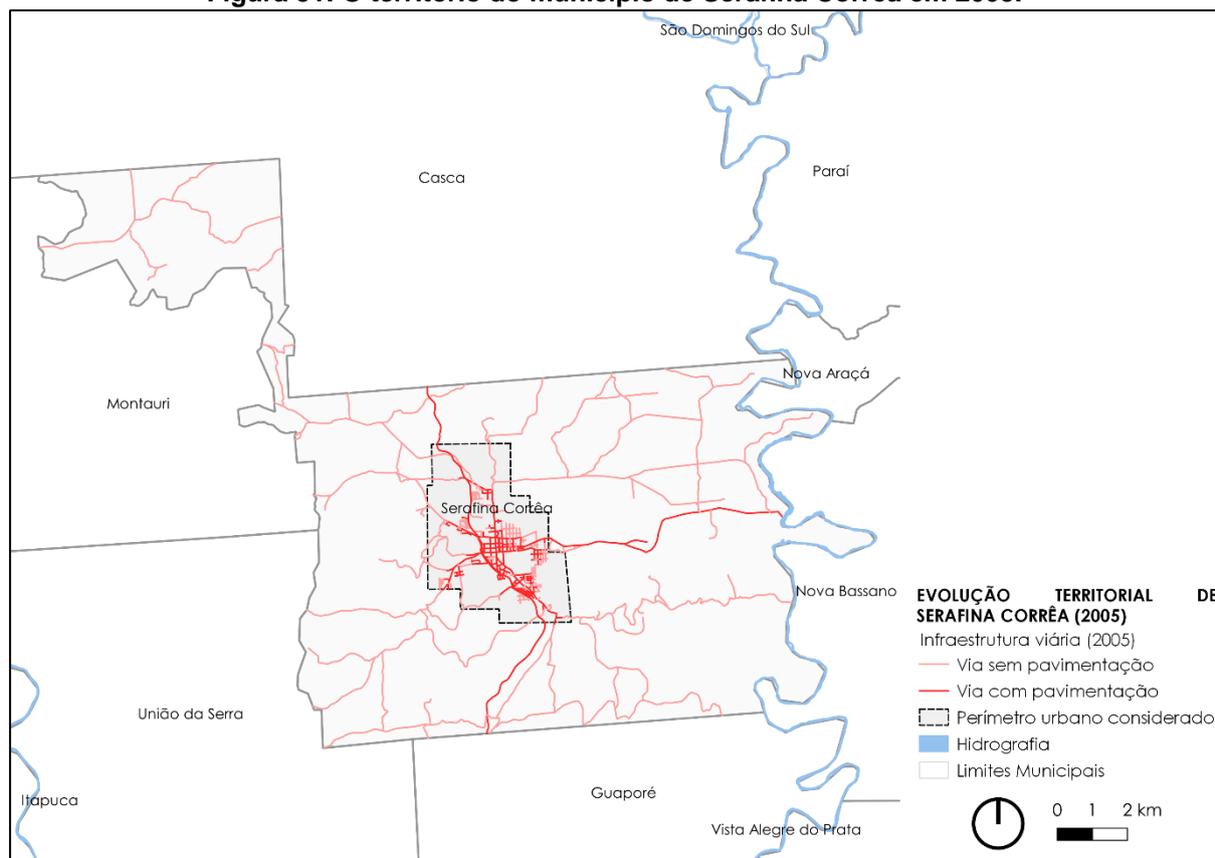
Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados

É possível resumir que, apesar de apresentar uma área urbana mais densa e consolidada e já ter sido emancipado no período analisado, Serafina Corrêa tampouco contava com infraestrutura de pavimentação nos anos 1970.

A partir de 2005 já é possível perceber uma série de alterações no território municipal de Serafina Corrêa (Figura 51). O eixo que aparece como pavimentado na porção Oeste do território é a ferrovia. Os demais principais acessos ao município, as estradas para Nova Bassano e Guaporé-Casca, aparecem como pavimentados, enquanto que as demais estradas rurais não possuem pavimentação.

O sistema viário urbano também aparece com uma série de modificações, sejam estas a implantação de infraestrutura nas existentes ou a implantação de novas vias urbanas, demonstrando um crescimento importante no território urbano de Serafina Corrêa. Este dado é importante, porque diferentemente de Fagundes Varela e Pinto Bandeira, em Serafina Corrêa o território urbano exerce um importante protagonismo nos investimentos municipais e no crescimento observado.

Figura 51: O território do município de Serafina Corrêa em 2005.



Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do Google.

Do total de 226,6 km de vias, 68,3% delas eram rurais em 2005. Das vias rurais, apenas 9% delas possuía pavimentação, contrastando com as 58% vias urbanas

pavimentadas (Tabela 13). Outro dado que reforça o protagonismo urbano para Serafina Corrêa.

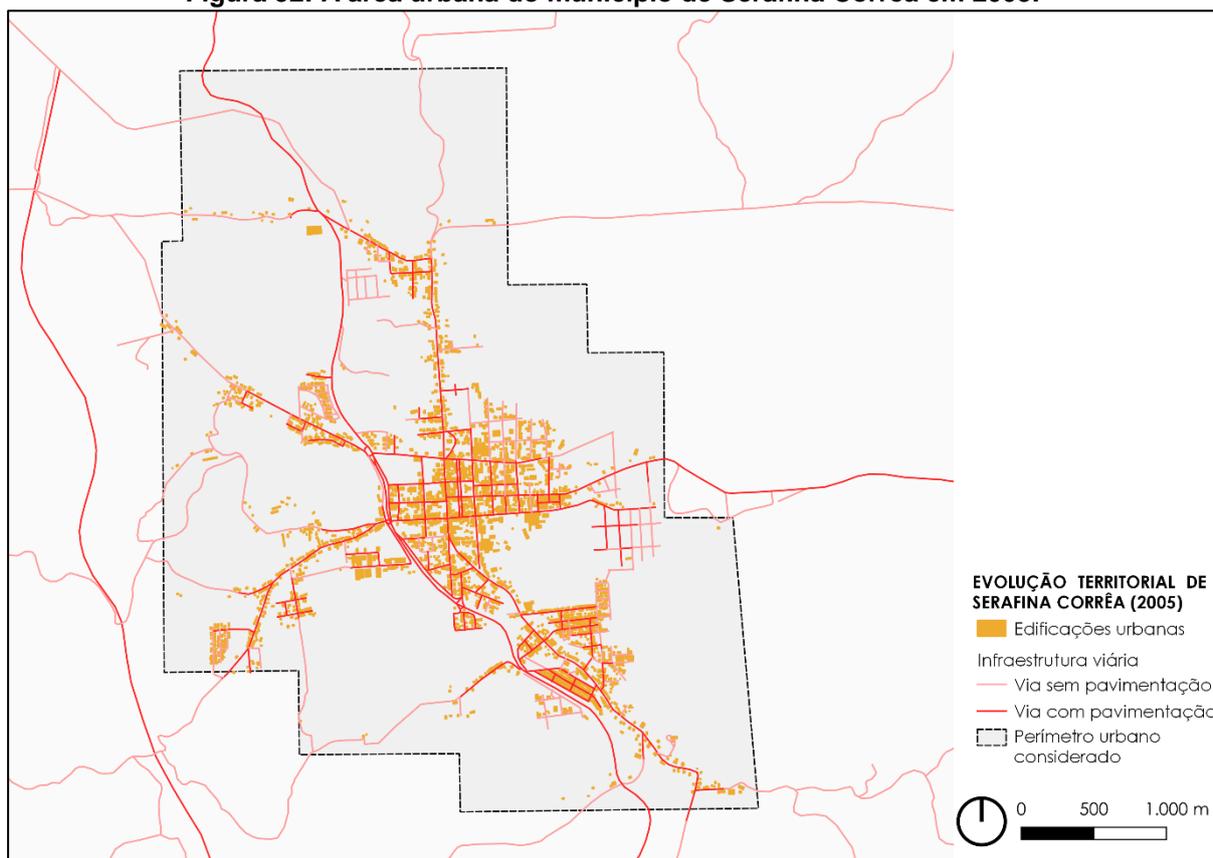
Tabela 13: Dados da infraestrutura viária de Serafina Corrêa em 2005.

Total de vias (km)	Vias rurais (km)	Vias urbanas (km)	Total de vias pavimentadas (km)	VP Rurais (km)	VP Urbanas (km)
226,6	154,7	71,9	55,6	13,9	41,7

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do Google.

Com o mapeamento foi possível identificar 2858 edificações urbanas. Observa-se uma consolidação da área central, na convergência da Estrada para Nova Bassano e da RS 129 e cinco núcleos de expansão, localizados respectivamente a norte, noroeste, oeste, sudeste e leste (Figura 52). As áreas periféricas, a sudeste e a oeste, demonstram uma ocupação altamente densificada, de pequenas edificações, características de loteamentos populares.

Figura 52: A área urbana do município de Serafina Corrêa em 2005.



Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do Google.

Em resumo, em 2005 Serafina Corrêa se direcionava para um protagonismo urbano, apesar de, em comparação a 1970, ter apresentado uma série de investimentos viários em seu território rural. O que se observa é que as vias rurais pavimentadas são as que de fato

melhoram a comunicação do município com os demais da região, ou seja, a implantação da infraestrutura segue uma estratégia de conexão viária, não visando apenas atender a produção agropecuária como foi possível identificar em Fagundes Varela, por exemplo.

Em 2010 houve um aumento na quilometragem total das estradas de 15,6%. O aumento foi mais significativo nas vias urbanas, de 71,9 km para 94,5 km. As vias rurais pavimentadas correspondiam a 9,1% do total, enquanto que, nas vias urbanas, o percentual de pavimentação era de 71,7%, outra vez evidenciando o protagonismo do espaço urbano no município de Serafina Corrêa, conforme a Tabela 14.

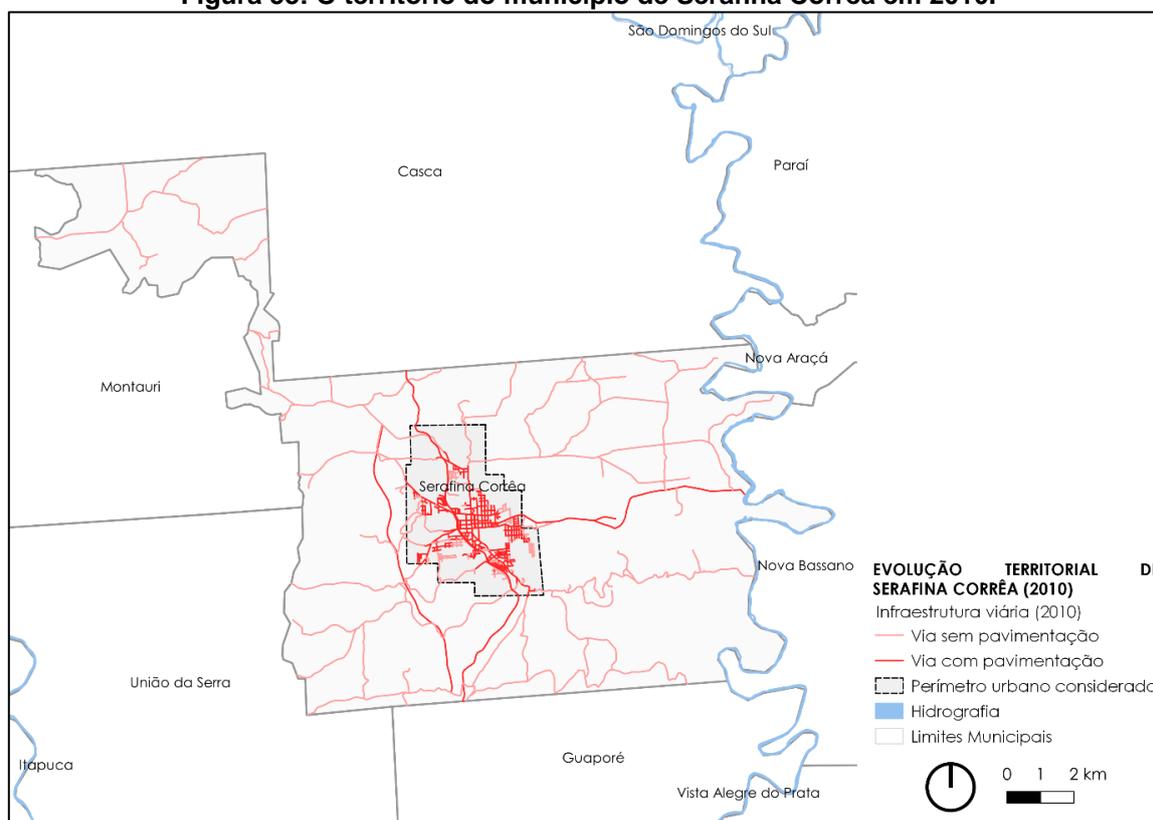
Tabela 14: Dados da infraestrutura viária de Serafina Corrêa em 2010.

Total de vias (km)	Vias rurais (km)	Vias urbanas (km)	Total de vias pavimentadas (km)	VP Rurais (km)	VP Urbanas (km)
262	167,5	94,5	83,1	15,3	67,8

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do Google.

A pavimentação das estradas rurais se concentrou nos principais eixos previamente destacados, não havendo alterações no resto da malha viária (Figura 53), e a lógica se repete na estrutura viária urbana, na qual se percebe como as áreas centrais da cidade aparecem 100% pavimentadas: a maioria das vias urbanas não pavimentadas são as áreas que estão em expansão, cujos lotes ainda não estão ocupados.

Figura 53: O território do município de Serafina Corrêa em 2010.

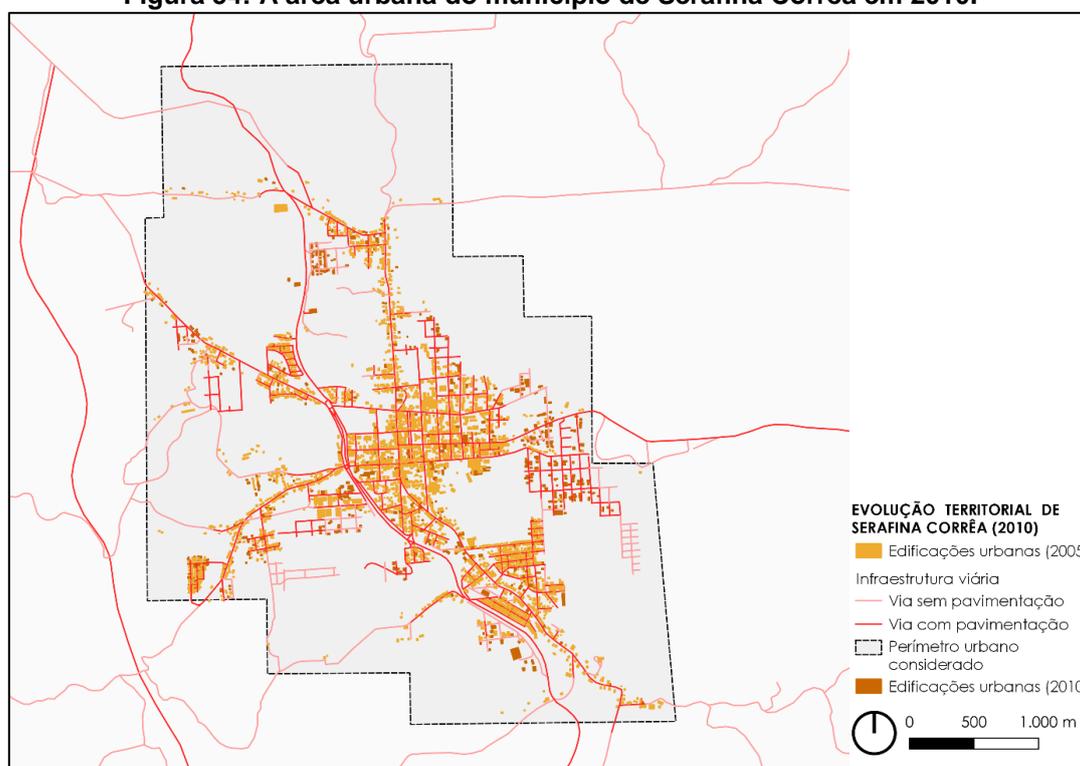


Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do Google.

Este dado é outro indicador do protagonismo urbano de Serafina Corrêa, evidenciando o contraste com os outros dois municípios. De fato, enquanto Pinto Bandeira e Fagundes Varela possuíam população inferior a 5.000 habitantes no Censo de 2010, já viviam em Serafina Corrêa 14.253 pessoas, e 85% destas, no perímetro urbano. Da mesma forma, a economia serafinense passa a se dividir entre os setores industrial e agropecuário, enquanto que, nos demais, o agropecuário continuava sendo preponderante.

Foram identificadas 686 novas edificações urbanas no período, equivalente a um crescimento de 19,3% em comparação a 2015 (Figura 54). As novas edificações se concentram principalmente nas áreas em expansão, periféricas, mas também há a presença de novas edificações urbanas no centro, porém percebidas de maneira menos intensiva.

Figura 54: A área urbana do município de Serafina Corrêa em 2010.



Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do Google.

Pode-se resumir o período de 2005 a 2010 como um consolidador dos investimentos urbanos de Serafina Corrêa, tendo ocorrido uma densificação das áreas periféricas do perímetro urbano, uma vez que o centro já aparecia como densamente ocupado ainda na análise de 2005. Este dado é reforçado pela menor transformação do território rural do município, principalmente se comparado aos municípios já analisados.

Em 2015 é percebido um crescimento de 3,1 km na quilometragem total de vias (Tabela 15). Este crescimento diz respeito às vias urbanas, visto que a malha viária rural não

se alterou, nem mesmo as vias rurais pavimentadas (Figura 55). Com o crescimento em 3,18% das vias urbanas, chegou-se a 73,6% de vias urbanas pavimentadas em 2015.

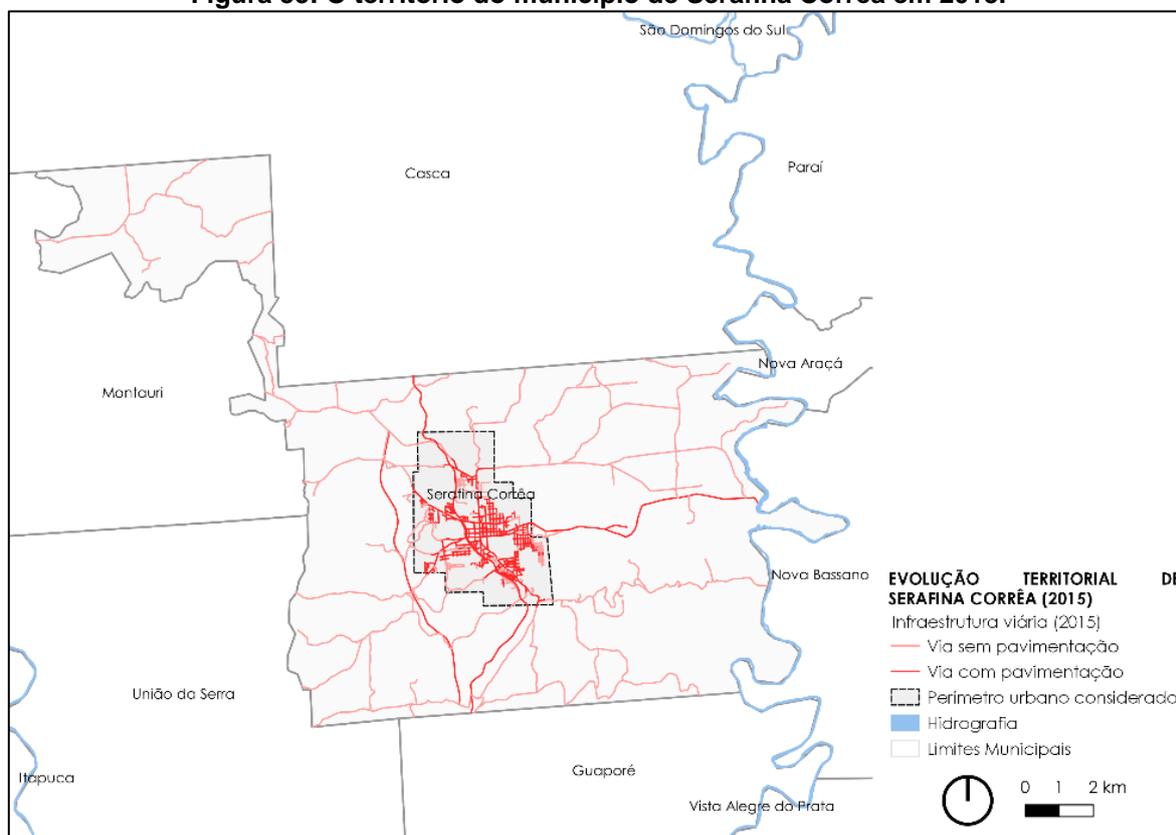
Tabela 15: Dados da infraestrutura viária de Serafina Corrêa em 2015.

Total de vias (km)	Vias rurais (km)	Vias urbanas (km)	Total de vias pavimentadas (km)	VP Rurais (km)	VP Urbanas (km)
265,1	167,5	97,6	87,1	15,3	71,8

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do Google.

Havendo alcançado uma estabilidade na implantação de infraestrutura viária rural, o crescimento percebido se concentra quase que exclusivamente no perímetro urbano, e este se manifestou mais expressamente na questão viária.

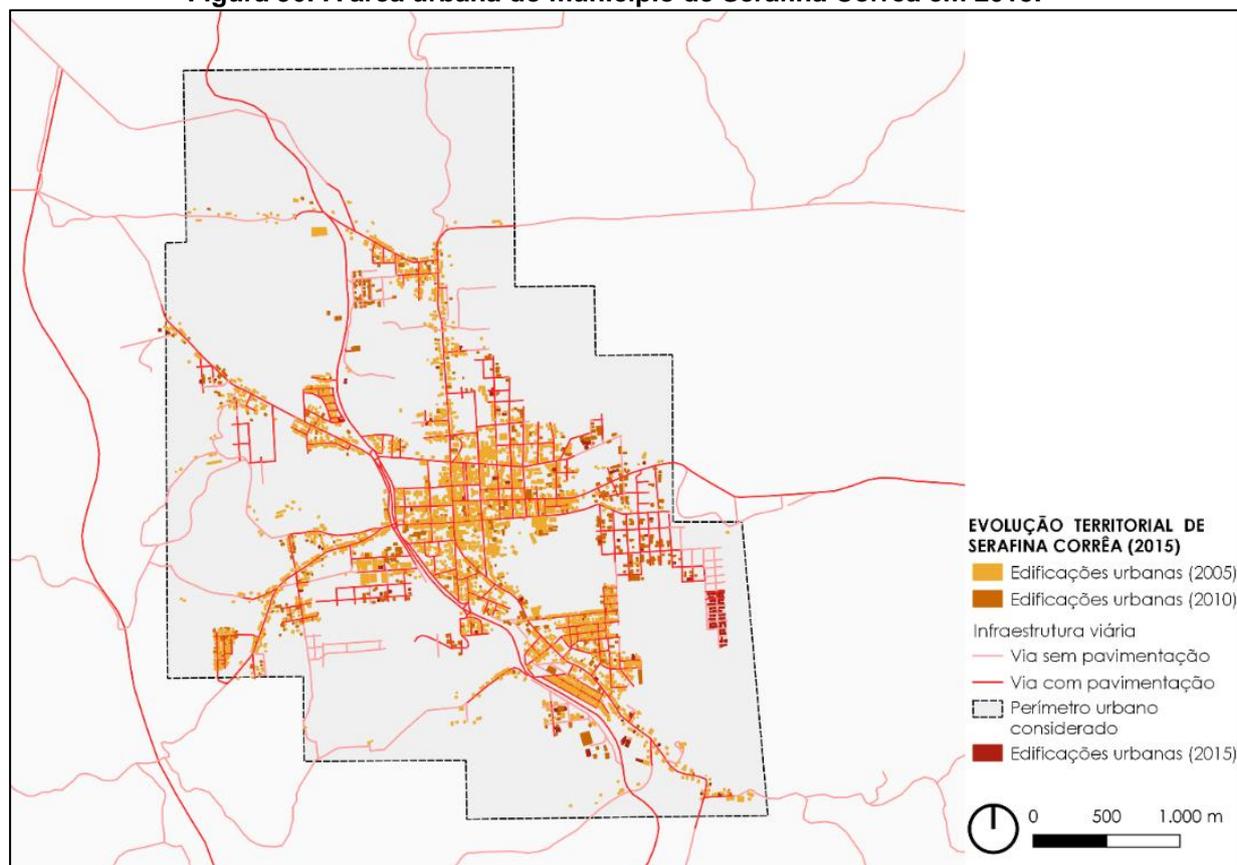
Figura 55: O território do município de Serafina Corrêa em 2015.



Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do Google.

Em relação ao perímetro urbano, há 185 novas edificações urbanas, um crescimento de 5%, bem menos expressivo que no período anterior. Portanto, em 2015 houve um crescimento nas edificações e vias urbanas, este em menores proporções que nos períodos anteriores desta análise. O crescimento urbano se concentrou novamente nas áreas periféricas do perímetro, unindo os eixos leste e sudeste e noroeste e oeste, conforme a Figura 56.

Figura 56: A área urbana do município de Serafina Corrêa em 2015.



Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do Google.

E, por fim, em 2020 observa-se o crescimento no total de vias, porém novamente concentrado nas vias urbanas, que chegam a 38,5% do total de vias do município (Tabela 16). Das vias urbanas, 84,1% possuem pavimentação neste período, enquanto que, novamente, a malha viária pavimentada do perímetro rural permanece inalterada (Figura 57). O perímetro urbano concentra novamente a maior parte dos investimentos em infraestrutura viária.

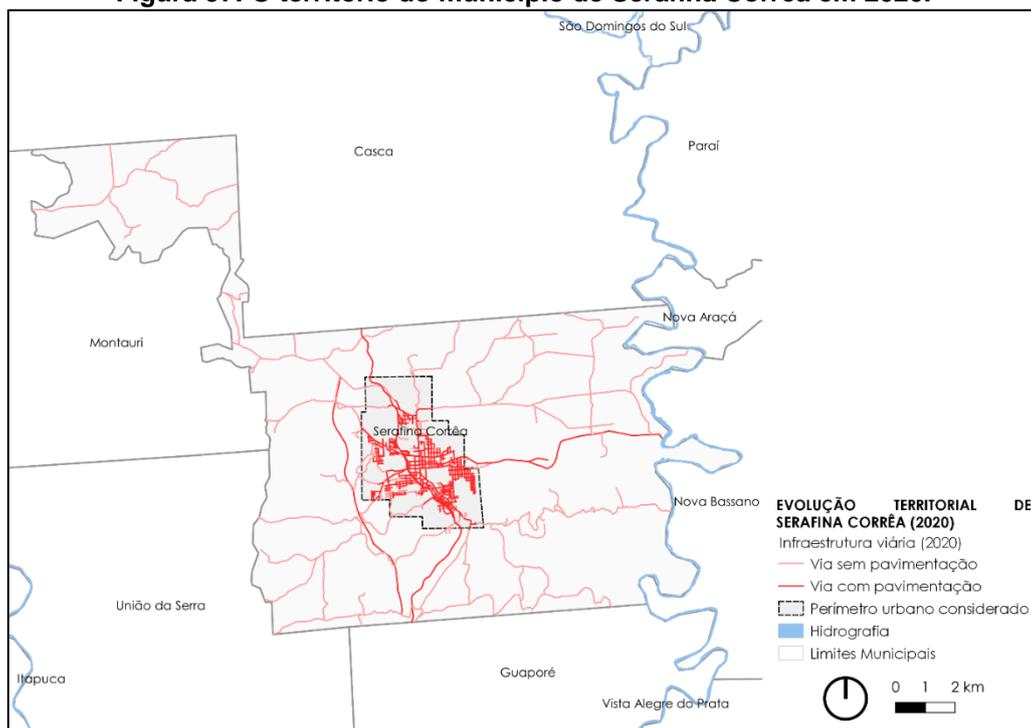
O crescimento viário se concentra nos mesmos eixos periféricos detectados nas análises de 2015, 2010 e 2005. A área central de Serafina Corrêa apresenta poucas alterações, enquanto os eixos são os principais concentradores de crescimento.

Tabela 16: Dados da infraestrutura viária de Serafina Corrêa em 2020.

Total de vias (km)	Vias rurais (km)	Vias urbanas (km)	Total de vias pavimentadas (km)	VP Rurais (km)	VP Urbanas (km)
272,9	167,8	105,1	103,7	15,3	88,4

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do Google.

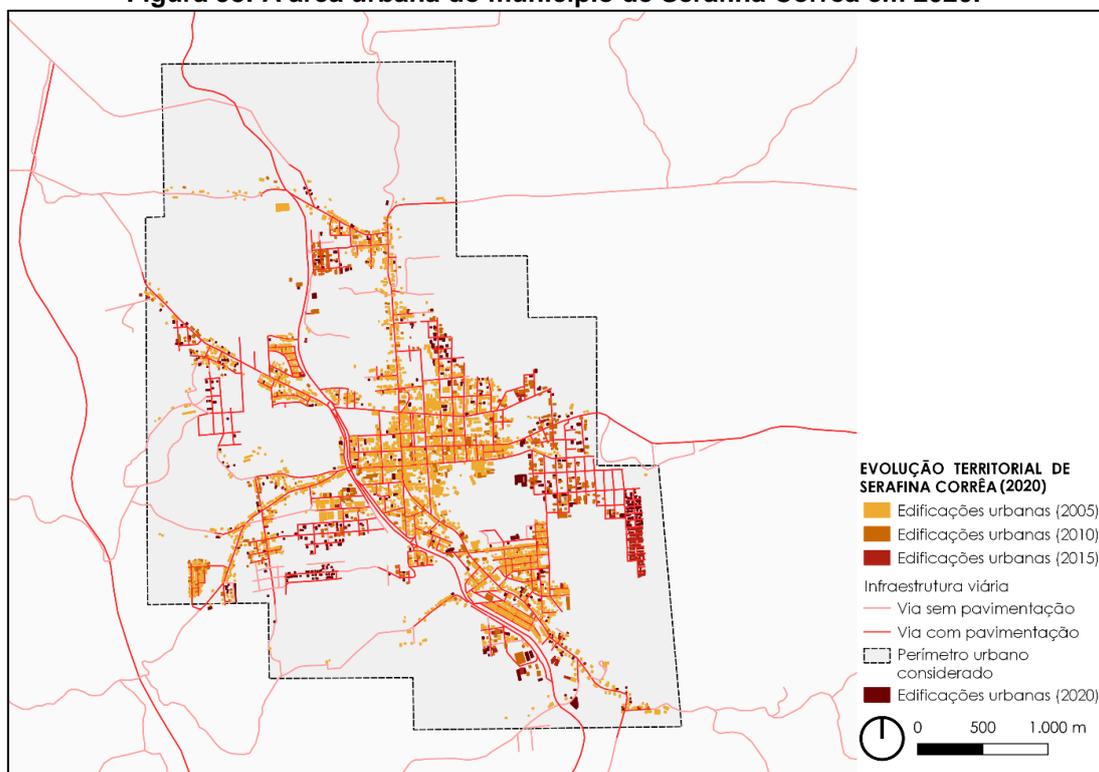
Figura 57: O território do município de Serafina Corrêa em 2020.



Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do Google.

Quanto à análise de edificações urbanas, foi possível observar a presença de 518 novas edificações, ilustradas pela Figura 58.

Figura 58: A área urbana do município de Serafina Corrêa em 2020.



Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do Google.

Estas 518 novas edificações representam um crescimento de 12,2% no comparativo com 2015. Outra vez, o padrão dos anos anteriores se repete e as novas edificações se concentram nas áreas periféricas recentemente urbanizadas, apesar de ser possível observar algumas novas edificações na área central da cidade.

Portanto, é possível concluir que Serafina Corrêa é um município que concentra as principais alterações territoriais em seu perímetro urbano, tanto em seu sistema viário como nas edificações urbanas. Dos municípios analisados, é o que mais se destaca no crescimento urbano. Ao mesmo tempo, é importante destacar que não foi possível identificar a implantação de nova infraestrutura de pavimentação nas estradas rurais pelas imagens de satélite.

5.4 Gestão dos recursos públicos

A escolha do recorte de estudo para os três municípios também se explica a partir da análise dos recursos, pois há três perfis distintos: um município com orçamento, para 2020, na faixa dos R\$ 22 milhões (Fagundes Varela), outro na faixa dos R\$ 15 milhões (Pinto Bandeira) e o último na faixa dos R\$ 80 milhões (Serafina Corrêa). Ao analisar a composição das receitas municipais em série histórica (Tabela 17), observa-se um aumento justificado pelo aumento da oferta monetária.

Tabela 17: Comparativo das receitas municipais para o período de 2000 a 2020.

Município	Receita (R\$) por ano				
	2020	2015	2010	2005	2000
Fagundes Varela	22.474.260,43	14.846.253,44	9.743.689,69	5.873.754,80	2.890.182,45
Pinto Bandeira	15.794.800,18	10.598.640,43	-	-	-
Serafina Corrêa	80.261.078,95	56.327.769,64	31.493.839,73	14.606.422,12	8.053.447,74

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do TCE-RS (2022b).

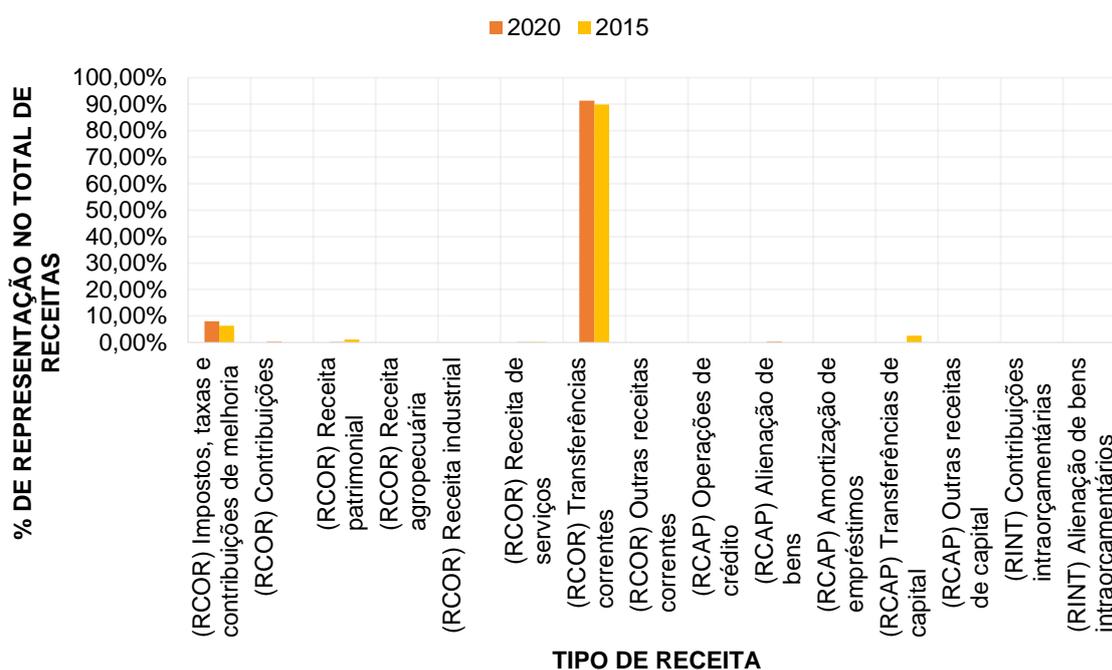
Para permite identificar a composição das receitas e despesas e investigar as despesas por habitante, busca-se entender o funcionamento de cada município quanto à dependência da transferência de recursos e aos recursos disponibilizados à sociedade, destacando, assim, as composições das receitas (origem das receitas – correntes, de capital e intraorçamentárias) e das despesas (conforme a função – administração, segurança pública, assistência social, saúde, educação, cultura, urbanismo, saneamento, gestão ambiental, agricultura, energia, transporte, desporto e lazer).

As receitas e despesas são apresentadas a seguir, por município, correspondentes aos anos de 2000, 2005, 2010, 2015 e 2020, sendo o recorte inicial delimitado pelos dados mais antigos disponibilizados pelo TCE. É importante ressaltar que para o município de Pinto Bandeira, por ter sido oficialmente reinstalado em 2013, só há dados comparativos de 2015 e 2020.

5.4.1 Análise das receitas e despesas de Pinto Bandeira

A composição das receitas de Pinto Bandeira se dá a partir da Figura 59. É possível identificar uma predominância das transferências correntes, com um crescimento de 89,90% em 2015 para 91,28% em 2020. A segunda origem das receitas mais relevante é a de impostos, taxas e contribuições, que também apresenta um crescimento no período, de 6,38% em 2015 para 7,97% em 2020.

Figura 59: Composição das receitas de Pinto Bandeira, para os anos de 2020 e 2015.



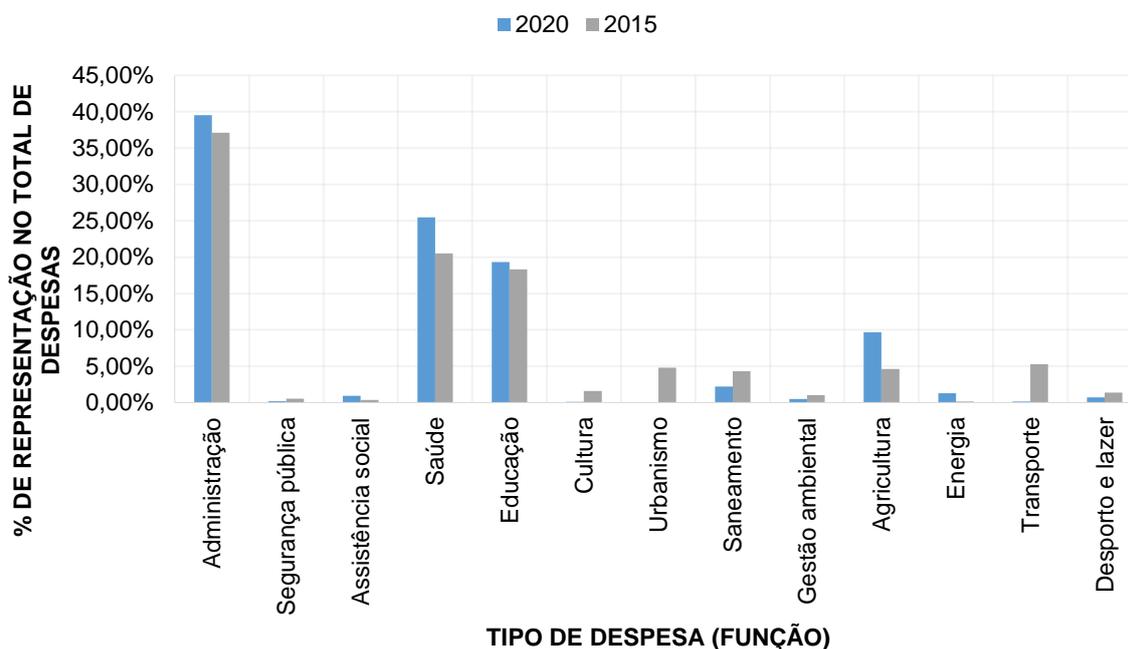
Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do TCE-RS (2022b).

Observa-se que as demais despesas representam valores pouco significativos no total das receitas do município, inferiores a 0,5% em 2020 e a 2,5% em 2015.

De fato, o município de Pinto Bandeira se demonstra altamente dependente das transferências correntes para o seu funcionamento, que representam de 89,9% em 2015 a 91,3% em 2020 do total. A arrecadação de impostos pelo município representa um percentual baixo nas receitas, apesar de ter crescido no intervalo de tempo analisado, de 6,4% para 7,9%. Destaca-se que o governo federal considerava aceitável uma arrecadação própria de 10% em 2019, em meio ao debate da reincorporação dos municípios.

Quanto às despesas, as principais funções no orçamento são administração, saúde, educação e agricultura, todas estas apresentando uma crescente na análise de 2015 a 2020 (Figura 60), enquanto que transporte, desporto e lazer, saneamento, urbanismo, cultura e segurança pública apresentam decréscimo na porcentagem das despesas totais.

Figura 60: Composição das despesas de Pinto Bandeira, para os anos de 2020 e 2015.



Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do TCE-RS (2022a).

É possível concluir que saúde e educação representam quase metade das despesas totais do município, tendo o investimento nessas áreas crescido no intervalo de tempo analisado; enquanto que, sozinha, a despesa com a administração representa quase 40% do total das despesas de Pinto Bandeira. Tal afirmação reforça que o gasto com a manutenção da estrutura administrativa, principalmente com o pessoal, é elevado.

A partir destes dados é possível estimar que em Pinto Bandeira, em 2020, foram investidos R\$ 1.063,96 por habitante para a função saúde e R\$ 807,67 por habitante para a função educação, enquanto que, no município-mãe, Bento Gonçalves, foram investidos, respectivamente, R\$ 1.190,15 e R\$ 786,71.

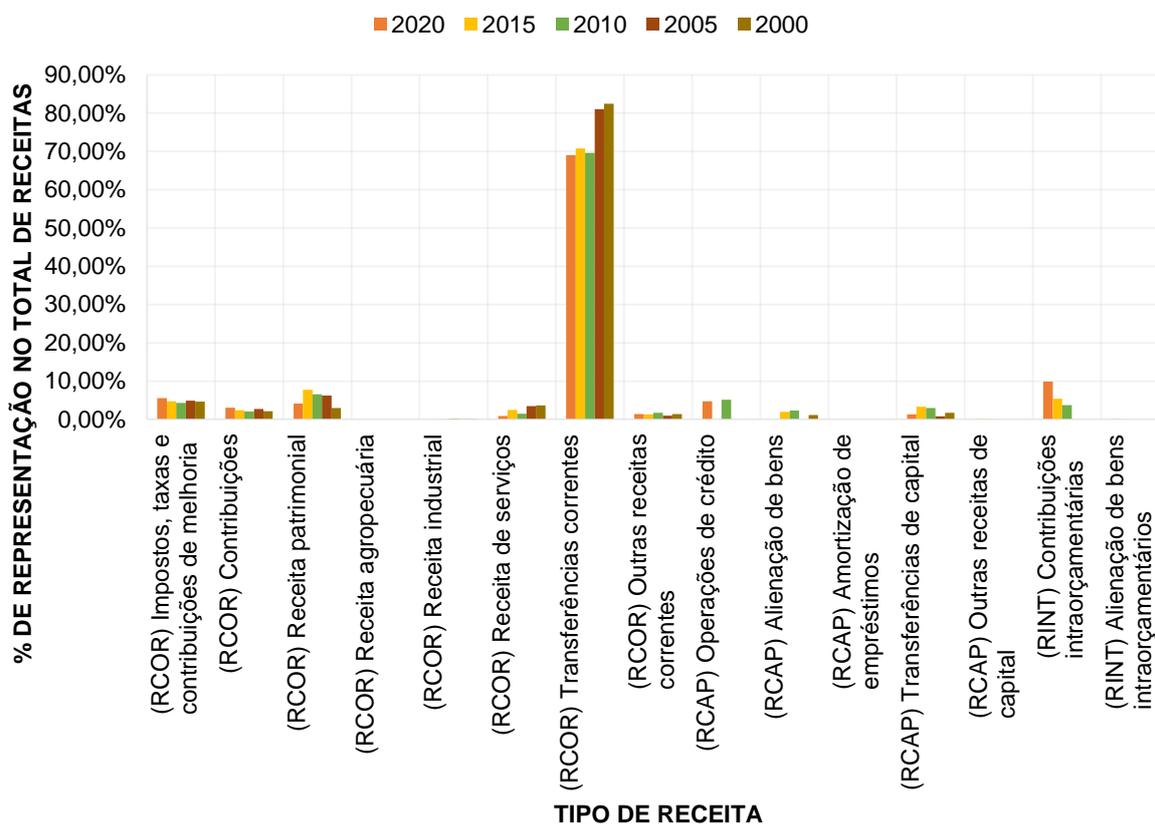
Os investimentos proporcionais à população entre os dois municípios são semelhantes. Portanto, não se observa um grande incremento proporcional de investimentos num comparativo entre ambos, mas é impossível identificar quanto Bento Gonçalves investiu nestas funções em Pinto Bandeira, quando este ainda era distrito de Bento Gonçalves.

5.4.2 Análise das receitas e despesas de Fagundes Varela

Para o município de Fagundes Varela a análise das receitas ocorre a partir da Figura 61. Percebe-se que o município chegou a depender em 82,46% do orçamento de transferências correntes no ano de 2000. Mas, desde então, as transferências correntes vêm

significando uma parcela menos expressiva das receitas, chegando a seu menor indicador em 2020 (69,05%), enquanto que os impostos, taxas e contribuições têm mantido um padrão na parcela total das receitas de aproximadamente 4%, tendo apresentado a maior porcentagem em 2020 (5,57%).

Figura 61: Composição das receitas de Fagundes Varela, para os anos de 2020, 2015, 2010, 2005 e 2000.



Fonte: elaborada pela autora a partir de dados do TCE-RS (2022b).

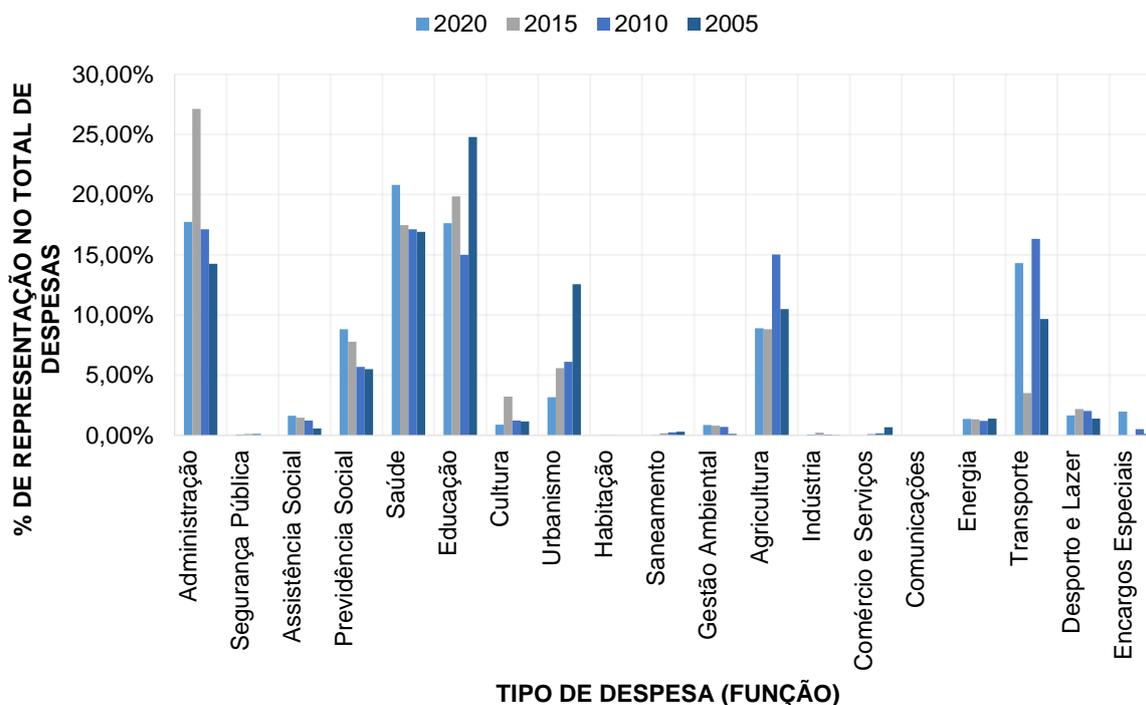
A receita patrimonial também tem representado uma parcela significativa, comparada à de impostos, variando geralmente de 4 a 6% do total das receitas; as receitas de serviços, por outro lado, apresentaram um padrão decrescente no período analisado, partindo de 3,61% em 2000 para 0,91% em 2020. Também se destacam as contribuições intraorçamentárias, que apresentaram um crescimento significativo em 2020, correspondendo a uma parcela de 9,87%.

É possível concluir que, apesar de ainda depender significativamente das transferências correntes, o município de Fagundes Varela vem reduzindo sua dependência a esse tipo de recurso em uma escala maior que Pinto Bandeira: em Fagundes Varela, as transferências correntes correspondem a 69% em 2020; em Pinto Bandeira, a 91,3%.

Em Fagundes Varela os recursos provenientes de impostos, taxas e contribuições de melhoria se mantiveram estáveis de 2000 a 2015; em 2020 foi possível identificar um crescimento na arrecadação desse tipo de recurso, correspondente a 5,57%, enquanto que, em Pinto Bandeira, a arrecadação de impostos correspondeu a 7,97% no período. Portanto, apesar das receitas de Fagundes Varela serem menos dependentes das transferências correntes, Pinto Bandeira apresenta uma arrecadação de maior impacto em suas contas que Fagundes Varela.

A análise das despesas do município de Fagundes Varela (Figura 62) no período de 2005 a 2020 permite destacar como principais representantes nas despesas as funções de administração, saúde, educação, agricultura e transporte, apesar de outras funções se destacarem em períodos específicos (previdência social e urbanismo).

Figura 62: Composição das despesas de Fagundes Varela, para os anos de 2020, 2015, 2010 e 2005.



Fonte: elaborada pela autora a partir de dados do TCE-RS (2022a).

A função educação apresentou uma variação de 2005 (24,79%) para 2010 (14,99%), enquanto que a função saúde apresentou um crescente no período de 2005 a 2020. Já a função administração apresentou um pico em 2010 (27%), sendo que nos demais períodos se manteve entre 14 e 17%.

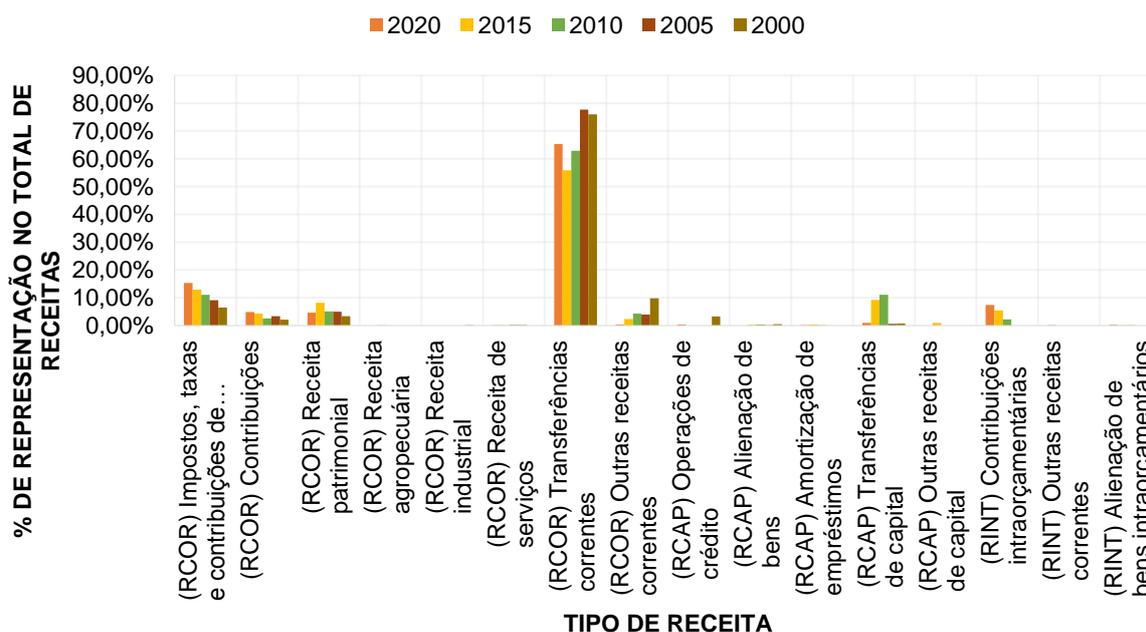
Em comparação aos valores despendidos pelo município-mãe, Veranópolis, Fagundes Varela investiu em 2020 R\$ 1.546,68 em saúde por habitante e R\$ 1.309,11 em educação por habitante, enquanto que Veranópolis, investiu respectivamente R\$ 1.041,84 e

R\$ 879,04 em saúde e educação por habitante. Este comparativo permite concluir que Fagundes Varela pôde investir mais, proporcionalmente à população, nas duas funções que, conjuntas, correspondem a quase 50% do orçamento do município e são responsáveis por dois dos três principais indicadores de desenvolvimento.

5.4.3 Análise das receitas e despesas de Serafina Corrêa

A análise das receitas de Serafina Corrêa pode ser entendida a partir da análise da Figura 63. As transferências correntes representam uma porção importante do orçamento do município, partindo de 75,98% em 2000 e decrescendo para 65,36% em 2020. Apesar deste indicador reforçar que o município tem dependido menos dos repasses entre governos, é uma porção significativa do orçamento que ainda depende das transferências, semelhante à porcentagem apresentada por Fagundes Varela em 2020 (69%).

Figura 63: Composição das receitas de Serafina Corrêa, para os anos de 2020, 2015, 2010, 2005 e 2000.



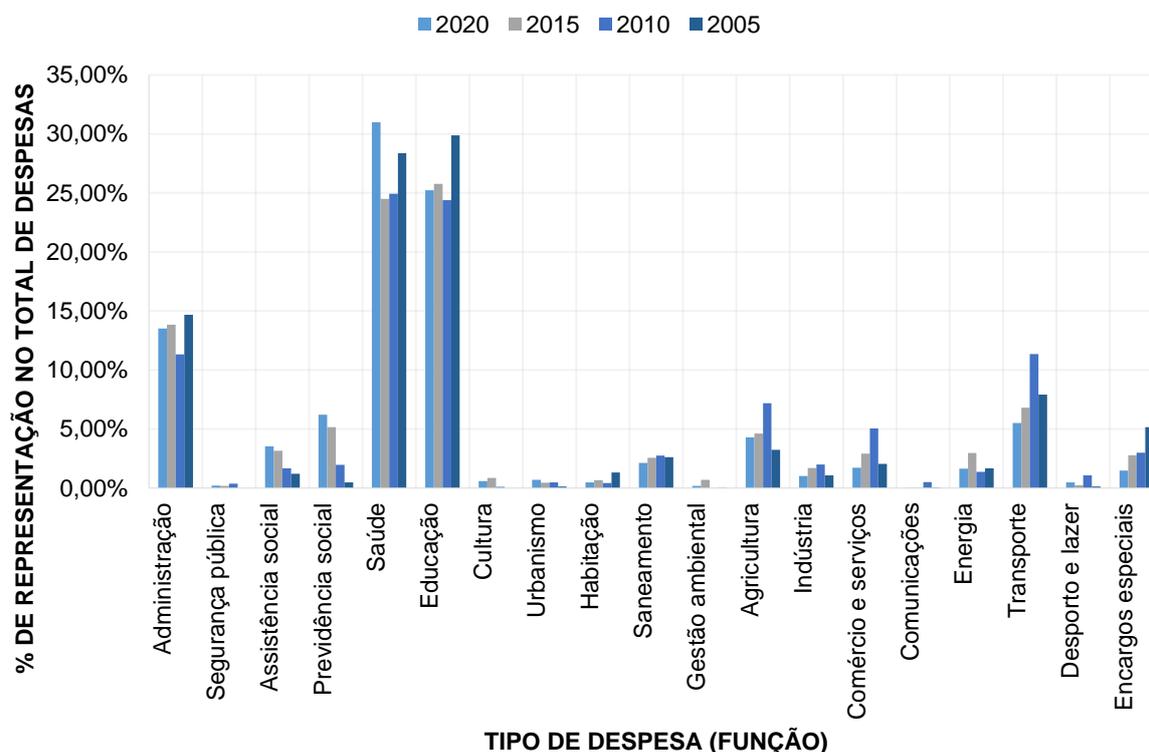
Fonte: elaborada pela autora a partir de dados do TCE-RS (2022b).

Outro padrão interessante é o crescimento da arrecadação de impostos, taxas e contribuições, que foi de 6,45% em 2000 para 15,35% em 2020. Outros tipos de receitas com participação mais relevante são as contribuições, a receita patrimonial e as transferências de capital.

Analisando a composição das despesas (Figura 64), o município de Serafina Corrêa se diferencia dos outros dois analisados, primeiramente porque a despesa com a

administração possui um protagonismo menor: enquanto que nos outros dois, estava na faixa dos 40%, em Serafina esta despesa está na faixa dos 13%. As despesas com saúde e educação se aproximam dos 25%, em alguns períodos até superando este montante, e as despesas com transporte também se destacam, mas com menor participação.

Figura 64: Composição das despesas de Serafina Corrêa, para os anos de 2020, 2015, 2010 e 2005.



Fonte: elaborada pela autora a partir de dados do TCE-RS (2022a).

Ao analisar o investimento por habitante, Serafina Corrêa investiu, em 2020, R\$ 1.066,41 por habitante em saúde e R\$ 868,07 por habitante em educação. Apesar de se aproximar do investimento de Pinto Bandeira, Fagundes Varela apresentou um investimento maior por habitante. Os investimentos nestas funções no município-mãe de Serafina Corrêa, Guaporé, estão na faixa de R\$ 910,92 (saúde) e R\$ 914,09 (educação), ou seja, se assemelham e a despesa com a administração de Guaporé é ainda menor (9,55%).

Por fim, esta análise permite concluir que o município que apresenta os maiores investimentos por habitante é Fagundes Varela, e este possui menor população entre os três; no entanto, Fagundes Varela é menos dependente das transferências entre governos do que Pinto Bandeira, e Serafina Corrêa apresenta o menor percentual de transferências correntes entre os três. Serafina Corrêa também apresenta o maior percentual de arrecadação de impostos, taxas e contribuições entre os três municípios analisados e Fagundes Varela, o menor.

É interessante ressaltar que Serafina Corrêa, um município que foi implantado na década de 1960, possui uma maior estabilidade na arrecadação e na distribuição dos recursos: os gastos com a administração possuem menor impacto e a porção dedicada para a saúde e educação aparecem com maior destaque. Pinto Bandeira, que possui a maior dependência de transferências entre os três, foi o último a ser implantado (1996 e 2013) e Fagundes Varela apresenta a menor população e o maior investimento *per capita* entre os comparados.

5.4.4 Responsabilidade fiscal

A Lei de Responsabilidade fiscal estabelece, dentre outros aspectos, parâmetros fiscais para os entes federativos, com o objetivo de garantir a saúde financeira de estados e municípios, a aplicação de recursos nas esferas adequadas e uma boa herança administrativa para os futuros gestores. São incentivadas as ações planejadas e transparentes, que previnam riscos de desvios de recursos públicos e que garantam o equilíbrio das contas a partir de limites e condições para o uso da receita e a geração de despesas com pessoal, seguridade, dívida, operações de crédito, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar.

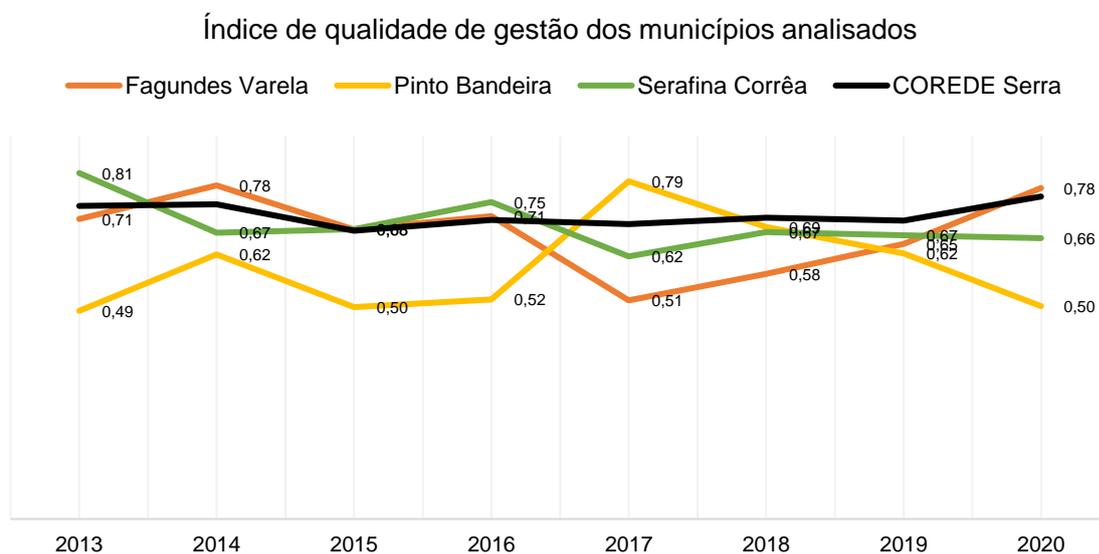
Esta questão é um aspecto relevante ao estudo de maneira que, ao abordar a distribuição de recursos e as principais despesas dos municípios, é importante entender se o andamento dos processos financeiros vem ocorrendo de maneira a respeitar estes princípios. O IFGF (Índice Firjan de Gestão Fiscal) é um estudo publicado anualmente que tem como objetivo analisar as contas públicas municipais e contribuir com o debate sobre a eficiência fiscal da gestão pública. São avaliados 4 indicadores: autonomia, gastos com pessoal, liquidez e investimentos. Cada um destes corresponde a 25% do valor total do indicador.

O indicador autonomia identifica se as receitas resultantes da atividade econômica municipal suprem os custos necessários para manter a Câmara dos Vereadores e a estrutura administrativa da Prefeitura. O indicador gastos com pessoal identifica quanto é gasto pelos municípios para o pagamento de pessoal em relação ao total da Receita Corrente Líquida. O indicador liquidez, por sua vez, identifica a relação entre o total de restos a pagar acumulados no ano e os recursos disponíveis em caixa para cobri-los no exercício seguinte. E, por fim, o indicador investimentos identifica a parcela da receita total dos municípios destinada aos investimentos. A partir disso, os municípios são avaliados por um indicador número, de 0 a 1: com pontuação até 0,4, a gestão é classificada como crítica; de 0,4 a 0,6, em dificuldade; de 0,6 a 0,8, boa; e de 0,8 a 1,0, de excelência.

Na série histórica, o índice de gestão fiscal varia muito em cada município, conforme apresentado na Figura 65. Serafina Corrêa atingiu o nível gestão de excelência em 2013,

Fagundes Varela esteve próximo em 2014 e 2020, e Pinto Bandeira esteve próximo da gestão de excelência em 2017.

Figura 65: Índice Firjan de Gestão Fiscal, de 2013 a 2020, em série histórica, para os municípios selecionados de Fagundes Varela, Pinto Bandeira e Serafina Corrêa.



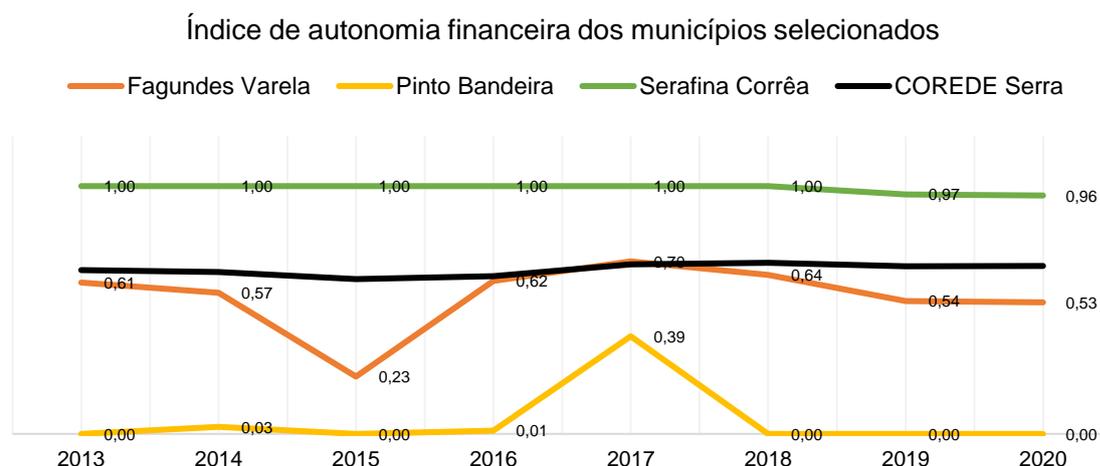
Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados da FIRJAN (2021).

Identifica-se a volatilidade do indicador, com grande variabilidade conforme as contas anuais: o período disponível para análise corresponde a duas administrações municipais (2013 – 2016; 2017 – 2020), ou seja, os indicadores variam mesmo não havendo trocas na administração municipal no período de estudo. No entanto, vale ressaltar que nenhum município apresenta indicadores críticos, estes variam de em dificuldade para boa gestão.

Aproximando a análise para o indicador autonomia, que é a capacidade de cada município financiar sua estrutura administrativa, este considera a atividade econômica do município, além das receitas de arrecadação própria, também são contabilizadas as transferências devolutivas de ICMS, IPVA, ITR e IPI-Exportação e relaciona à despesa com a estrutura administrativa o custo de manutenção da Câmara de Vereadores. Não são contabilizadas neste cálculo as despesas com atividades-fim como Saúde, Educação, Urbanismo e Saneamento (FIRJAN, 2021).

A partir disso, foi possível elaborar a Figura 66, que já traça um panorama mais claro de cada localidade, com realidades heterogêneas: enquanto que Serafina Corrêa aparece constantemente com gestão de excelência neste indicador específico, Fagundes Varela oscila entre em dificuldade e boa gestão, tendo apresentado um pico de dificuldade em 2015; já Pinto Bandeira possui o pior desempenho neste indicador, apresentando uma leve melhora em 2017, mas voltando à gestão crítica nos anos seguintes.

Figura 66: Índice Firjan de Autonomia Fiscal, de 2013 a 2020, em série histórica, para os municípios selecionados de Fagundes Varela, Pinto Bandeira e Serafina Corrêa.



Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados da FIRJAN (2021).

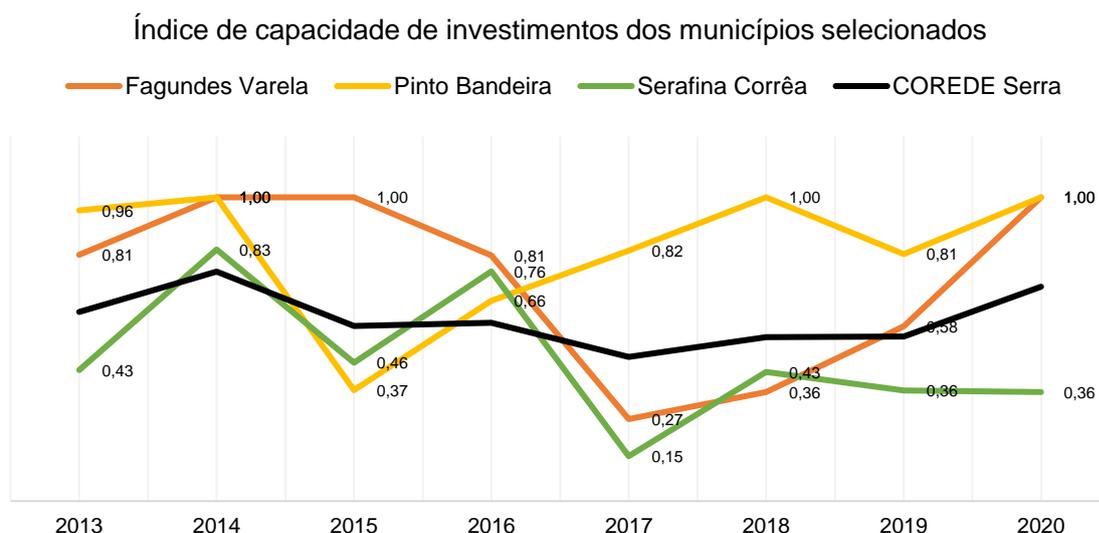
Um fator que pode explicar fatores tão heterogêneos é o tempo de implantação de cada município: Serafina Corrêa é o mais antigo dos três e Pinto Bandeira, o mais recente, visto que, a partir da análise das contas de cada município caracterizada anteriormente neste estudo, Pinto Bandeira apresentou arrecadação própria proporcionalmente mais elevada que Fagundes Varela, mas foram desconsideradas as transferências devolutivas.

Veranópolis e Bento Gonçalves, municípios-mãe de Fagundes Varela e Pinto Bandeira, respectivamente, apresentaram indicador autonomia de excelência em toda a série histórica, ao passo que, outros municípios do COREDE Serra criados na década de 1990 apresentam desempenho semelhante à Pinto Bandeira neste indicador (Santa Tereza e São Valentim do Sul); no entanto, há municípios criados após a década de 1980 como Boa Vista do Sul, Montauri, Monte Belo do Sul e Nova Roma do Sul que apresentam bons ou excelentes indicadores de autonomia.

O indicador investimentos, por sua vez, demonstra a capacidade de gerar bem-estar e competitividade. Os investimentos se fazem valiosos principalmente para garantir o crescimento econômico sustentado da economia e o fornecimento dos serviços necessários à população. Este indicador foi calculado de maneira que, para os municípios que investiram mais de 12% da sua receita total, foi atribuída nota 1,00. A partir deste indicador foi possível apresentar a Figura 67, a qual detém os indicadores de investimentos.

No fator investimentos, Pinto Bandeira é o município que tem obtido melhor desempenho de 2017 a 2020; Serafina Corrêa se manteve com porcentagem de investimentos mais baixa em relação à sua receita total, enquanto que Fagundes Varela apresentou um pico de queda em investimentos de 2017 a 2018, após se destacar até 2016 e voltando a se recuperar em 2020.

Figura 67: Índice Firjan de Investimentos, de 2013 a 2020, em série histórica, para os municípios selecionados de Fagundes Varela, Pinto Bandeira e Serafina Corrêa.



Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados da FIRJAN (2021).

Portanto, a análise dos indicadores de gestão permite concluir que, apesar de Serafina Corrêa apresentar os melhores indicadores de autonomia, é também o pior em investimentos, enquanto que para Pinto Bandeira, a condição inversa é verdadeira: após 2015, o município tem crescido significativamente nos investimentos, enquanto que seu desempenho em autonomia é crítico. Fagundes Varela tem apresentado um desempenho de dificuldade na autonomia, e apesar da queda nos investimentos de 2017 a 2019, em 2020 voltou a desenvolver este setor em 2020.

5.4.5 Perspectivas da gestão dos municípios

Esta seção foi elaborada com as informações coletadas nas entrevistas aplicadas com os gestores públicos dos municípios selecionados. O objetivo da aplicação das entrevistas foi entender os principais desafios encontrados na gestão das localidades, o impacto que a emancipação político-administrativa teve nos municípios e as consequências da possível reversão do processo emancipacionista nos pequenos municípios. Os entrevistados se caracterizam conforme o Quadro 5.

Quadro 5: Perfil dos entrevistados

Identificação	Município que representa	Ocupação atual	Ocupação profissional prévia
E1	Serafina Corrêa	Gestor público	Agricultor, comerciante
E2	Pinto Bandeira	Gestor público	Empresário
E3	Fagundes Varela	Gestor público	Servidor público de carreira, professor universitário

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados fornecidos em entrevistas.

Foram detectadas como principais dificuldades na gestão das localidades a garantia dos serviços de educação, saúde, assistência social e habitação (E1), a burocracia necessária para manter a equipe da administração pública em funcionamento (E2), estruturar o corpo técnico capacitado para atender às crescentes demandas em educação, assistência social, saúde, planejamento territorial e saneamento básico, deter capacidade e criatividade financeira para a adequada alocação dos recursos públicos, a existência do individualismo e da falta de consciência coletiva por parte da sociedade e o baixo engajamento das lideranças locais na elaboração das políticas públicas (E3).

Os gestores veem como desafio manter a infraestrutura necessária de educação básica e saúde primária, de maneira com que toda a população seja bem atendida (E1). Atender à lei no que se refere à adaptação de processos internos, à execução de obras e investimentos também é visto como desafio, uma vez que requer um planejamento e o cumprimento de requisitos, em municípios que, muitas vezes, não possuem o respaldo técnico necessário em suas equipes reduzidas (E2). Ainda analisando as equipes de trabalho das prefeituras, são desafios formar um corpo técnico de qualidade para a garantia do atendimento de serviços básicos, uma vez que para que ocorra esse atendimento, são necessárias políticas públicas fortes e com capacidade de consolidação, elaborada por estes profissionais capacitados (E3).

É visto como desafio o individualismo por parte da comunidade, ou seja, a ausência da consciência coletiva. Em pequenas localidades é comum que as demandas sejam individualizadas, pois a percepção também é individualizada. Por esta lógica, há o apoio para algumas políticas públicas ou investimentos desde que esses atendam aos interesses da parte que está se manifestando; caso contrário, estes não possuem relevância em sua ótica, e dificilmente haverá um apoio destas partes (E3).

Quanto às baixas adesão e participação da comunidade na elaboração de políticas públicas, E3 cita que o exercício da cidadania pode ser exercido de diversas maneiras, sendo uma delas a participação nos Conselhos (Educação, Saúde, Direitos da criança e adolescente, Cidade), que atualmente é muito fragilizada. Observa-se que os cidadãos se esquivam da participação desses órgãos, seja para evitar conflitos com possíveis afetados, seja simplesmente para não assumir responsabilidades, como o respaldo para ações do poder público.

É consenso entre os gestores entrevistados que as emancipações foram relevantes e benéficas para os novos municípios. A autonomia garantida pelo processo, além de assegurar um maior ingresso de recursos, permitiu com que cada localidade pudesse direcionar as políticas públicas às suas necessidades específicas e focadas em suas potencialidades econômicas. Além disso, foi destacado por E3 que o fato dessas localidades

terem se tornado municípios foi um fator determinante para não ter havido um êxodo muito maior.

Também é de entendimento dos gestores entrevistados que uma possível reversão de processos emancipatórios de algumas localidades seria vantajosa ao governo federal, que despenderia menos recursos para os municípios no geral. Entretanto, acredita-se que esses processos prejudicariam tanto os municípios-mãe como os municípios-filho, porque os municípios-mãe passariam a ter responsabilidade em gerir os territórios e as necessidades com uma menor quantidade de recursos e os municípios-filho dificilmente conseguiriam manter o padrão de atendimento que proporcionam hoje. Para E3, “claro que há alguns estudos que colocam ‘vamos desconstituir os municípios porque eles não são financeiramente sustentáveis’. Se pensarmos assim, quantos políticas públicas são financeiramente sustentáveis?”.

Em resumo, é consenso entre os entrevistados que, apesar dos desafios no atendimento às necessidades da população, muitas vezes com equipes reduzidas e por meio de processos burocráticos, as emancipações trouxeram transformações importantes, que permitiram o desenvolvimento de setores diversos, o desenvolvimento humano e o incremento na qualidade de vida dos novos municípios.

5.5 Aspectos socioeconômicos

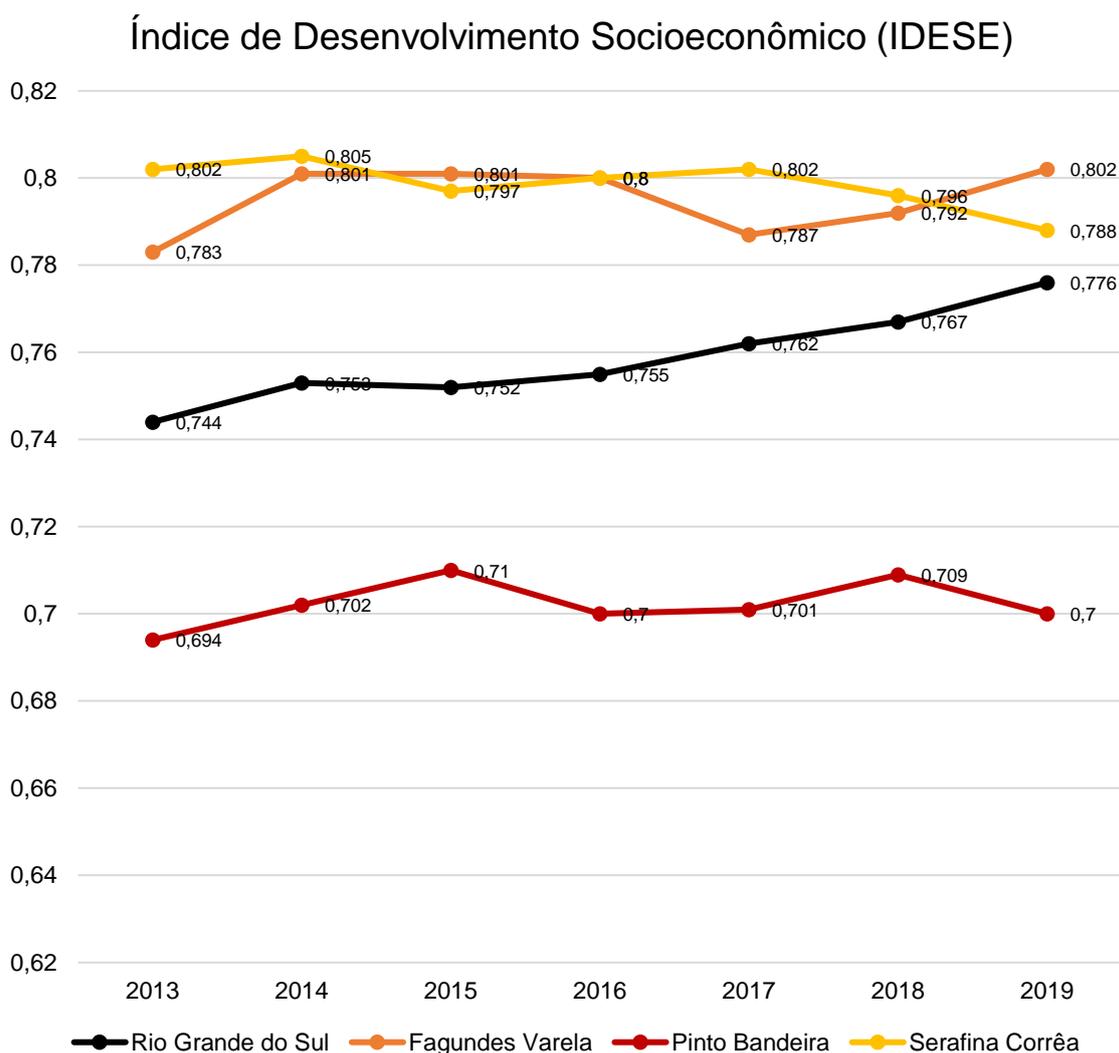
Optou-se em utilizar o IDESE como base para uma caracterização destes aspectos, pois, ao medir o desenvolvimento das localidades, é possível verificar os efeitos das políticas emancipacionistas e, por consequência, das políticas públicas em cada setor estudado.

No IDESE geral, conforme a Figura 68, Pinto Bandeira é o único que se manteve abaixo da média do RS em todos os períodos analisados, sempre com desempenho médio, enquanto que Serafina Corrêa e Fagundes Varela sempre se mantiveram acima da média estadual, variando entre médio e alto.

De fato, o IDESE geral de Pinto Bandeira apresentou estabilidade no período analisado, com indicador de aproximadamente 0,700, bem como Serafina Corrêa, próximo de 0,800; Fagundes Varela foi o que mais apresentou variabilidade, de 0,783 em 2013 para 0,802 em 2019, apresentando um pico de queda em 2017 (0,787).

É possível perceber um melhor desempenho dos municípios com maior tempo de instalação e, mesmo com a variabilidade, Fagundes Varela apresenta um desempenho semelhante a Serafina Corrêa, apesar do primeiro possuir duas décadas a mais de instalação.

Figura 68: Índice de Desenvolvimento Socioeconômico dos municípios selecionados em série histórica.



Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados de SPGG (2020b).

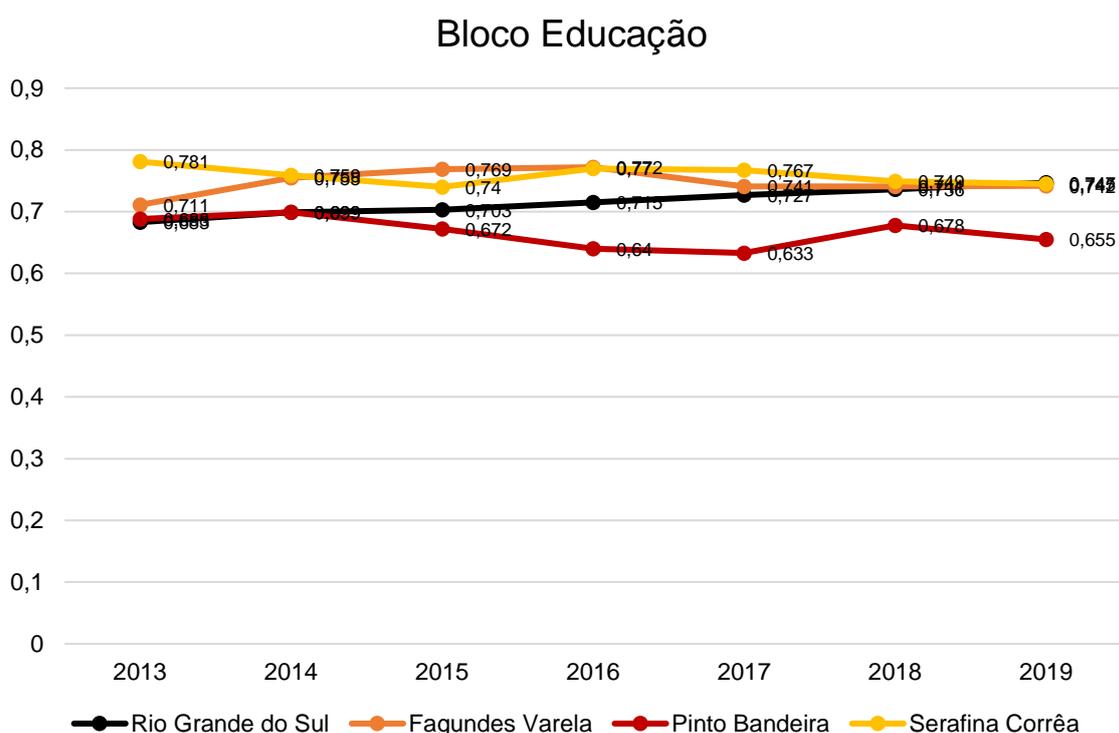
Buscando entender as particularidades dos blocos de educação, renda e saúde em análise por este indicador, apresenta-se os resultados do bloco educação na Figura 69.

Apesar do indicador estadual sempre se apresentar em crescente, na análise municipal há variabilidades: enquanto que Serafina Corrêa e Fagundes Varela se encontravam em desempenho superior ao do Estado até 2017, e em seguida praticamente se igualando, Pinto Bandeira começou com desempenho semelhante ao estadual, mas decrescendo de 2015 a 2017, e finalizando a análise em 2020 com indicador 0,655, enquanto que a média estadual no período era de 0,747.

O bloco educação avalia a educação básica, a partir das notas da avaliação da educação básica, da taxa de matrículas na pré-escola e no ensino médio, bem como o grau de escolaridade da população adulta, buscando abranger todas as faixas etárias, buscando o entendimento da universalização da educação infantil e do ensino médio e da melhora da

qualidade da educação básica. Considerando que os três municípios avaliados possuem desempenho médio, Fagundes Varela e Serafina Corrêa se aproximam do desempenho alto (em torno de 0,750), enquanto que Pinto Bandeira se encontra mais distante nesta escala (0,660), acredita-se que o indicador educação pode apresentar evolução, mas se apresenta em desempenho aceitável.

Figura 69: Desempenho dos municípios selecionados no IDESE Bloco Educação.

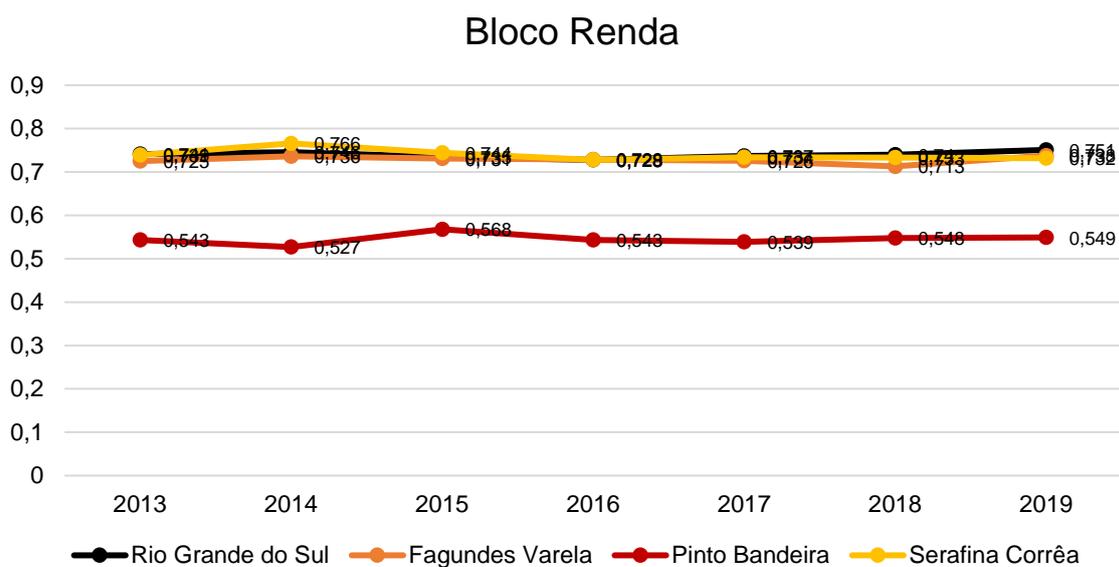


Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados de SPGG (2020b).

O bloco renda é o mais contrastante da análise entre municípios. No IDESE a análise de renda compreende a renda apropriada, que é a que afeta diretamente o bem-estar das pessoas, e a renda gerada, que indica a existência de maior infraestrutura e oferta de serviços no município e elevação do poder de compra no longo prazo (BERNARDINI, 2017).

Na série histórica há uma estabilidade entre todos os indicadores, e quanto ao desempenho, o estadual, de Fagundes Varela e de Serafina Corrêa é semelhante em relação à apropriação de renda e à geração de renda (Figura 70), com desempenho médio – variando de 0,713 a 0,766. Pinto Bandeira, por sua vez, possui um desempenho inferior neste indicador, de 0,527 a 0,568, o que pode ser explicado pelo fato do PIB *per capita* ser um dos fatores considerados para a análise de geração de renda, e Pinto Bandeira possuía um desempenho baixo neste indicador econômico, conforme já abordado na caracterização do COREDE Serra.

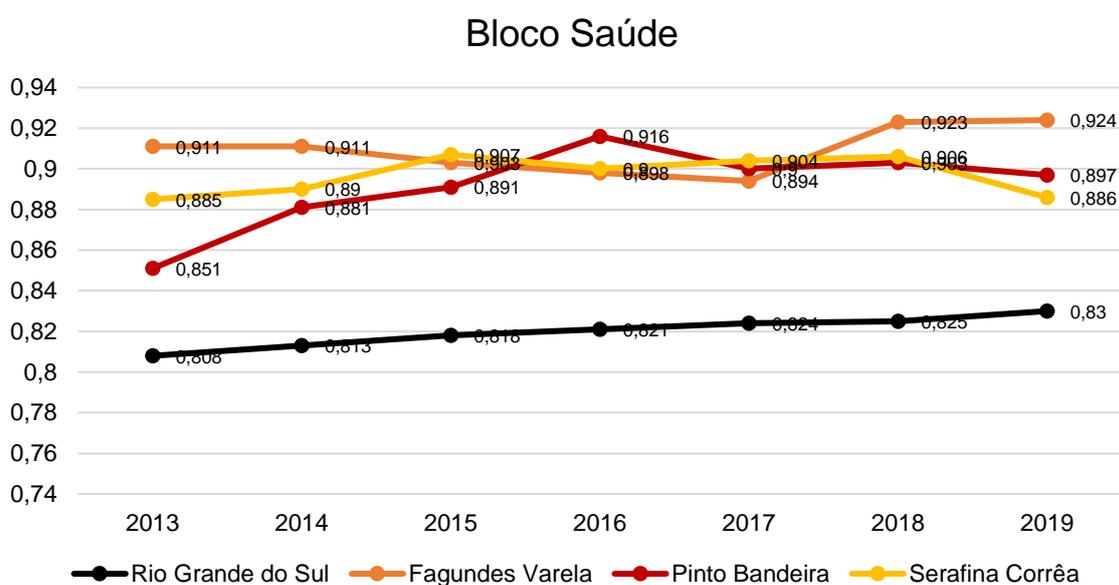
Figura 70: Desempenho dos municípios selecionados no IDESE Bloco Renda.



Portanto, na análise do bloco renda, nenhum dos municípios apresenta desempenho alto, e apenas Pinto Bandeira apresenta desempenho baixo.

Já no bloco saúde, ocorre o inverso do bloco renda: os municípios avaliados apresentam uma variabilidade significativa entre os anos analisados e um desempenho superior à média estadual. De fato, os indicadores apresentam desempenho alto em Fagundes Varela de 2013 a 2015 e de 2018 a 2019, em Pinto Bandeira em 2016 e em Serafina Corrêa de 2015 a 2018, e, nos demais períodos, o indicador se aproxima muito do melhor desempenho avaliado (Figura 71).

Figura 71: Desempenho dos municípios selecionados no IDESE Bloco Saúde.



É interessante ressaltar que o IDESE Saúde avalia, além da longevidade, ou seja, viver mais, a qualidade da saúde do município, ou seja, viver melhor. São levadas em consideração as condições de saúde materno-infantil (taxa de mortalidade de menores de cinco anos e abrangência de consultas de pré-natal), as condições gerais de saúde (taxa de mortalidade por causas evitáveis e óbitos por causas mal definidas) e a longevidade.

Considerando estes aspectos, é possível afirmar que o desempenho de Pinto Bandeira tem melhorado na série histórica, enquanto que Serafina Corrêa e Fagundes Varela se mantiveram relativamente equilibrados, mas sempre acima da média estadual: o sistema de saúde nessas localidades se demonstra efetivo, tanto ao atendimento prestado quanto à efetividade de cobertura.

Em resumo, o indicador de renda foi o que mais prejudicou Pinto Bandeira no IDESE, visto que, nos demais blocos, o município se aproxima de Fagundes Varela e Serafina Corrêa. Portanto, é um aspecto que deve ser fortalecido nas políticas públicas municipais, considerando que a apropriação e geração de renda aproximam as comunidades de uma maior qualidade de vida.

Quanto ao bloco de educação, observa-se uma estabilidade e um desempenho ligeiramente inferior ao de Pinto Bandeira comparado aos demais. O desempenho em educação não é alto em nenhum dos municípios selecionados, portanto, é um bloco que deve receber atenção nas políticas públicas locais. E, de fato, com a análise contábil, é perceptível que as despesas municipais são mais altas com a despesa saúde do que com a despesa educação. Para tanto, no bloco saúde, os municípios se destacam em relação ao desempenho estadual, apontando para uma efetividade do bloco, principalmente se comparado aos demais, de renda e educação.

5.6 Uma breve síntese

É possível identificar uma aproximação de Fagundes Varela e de Pinto Bandeira nesta análise, por ambos os municípios buscarem implantar infraestrutura viária no perímetro rural, seja como incentivo à produção agropecuária, ou como meio de facilitar a acessibilidade, por serem centros urbanos de menor concentração de atividades. Fagundes Varela acelerou este processo nos períodos analisados de 2005 a 2015, devido à sua emancipação ter ocorrido em 1987. Já Pinto Bandeira passa a apresentar um crescimento nesse tipo de investimento de 2015 a 2020, uma vez que teve sua emancipação de 1996 revertida em 2003 e só foi novamente instalado em 2013.

De fato, não foi possível caracterizar Pinto Bandeira em diversos aspectos da análise geral, uma vez que muitos estudos se basearam no Censo de 2010. Por isso se faz importante

o estudo da evolução territorial apresentado neste capítulo, que permitiu principalmente um maior entendimento das dinâmicas rural e urbana do município.

Serafina Corrêa se distingue entre os três municípios analisados. Em Serafina Corrêa a quilometragem de vias urbanas chega a representar 38,5% da quilometragem total de vias. Nos municípios de Fagundes Varela e Pinto Bandeira, as vias urbanas representam, respectivamente, 12% e 7,8% do total. Assim, a área urbana é protagonista em Serafina Corrêa, que não pavimentou novos trechos de estradas no perímetro rural de 2010 a 2020, enquanto o perímetro urbano chega a possuir 84,1% das vias pavimentadas.

Apesar de, em Serafina Corrêa, o perímetro urbano concentrar um esforço maior de investimentos, Fagundes Varela possuía 85,6% das vias urbanas pavimentadas em 2020, e Pinto Bandeira, 76,5%. Isso é dizer que, apesar de Serafina Corrêa possuir um protagonismo urbano se comparado ao rural, os outros municípios conseguem equiparar-se. Este é um dado que reforça o quanto o processo emancipatório foi importante para essas localidades, que atualmente possuem indicadores de infraestrutura viária urbana semelhantes a um município com quase dez vezes os seus contingentes populacionais.

Quanto às vias rurais, Serafina Corrêa possuía, em 2020, 9,1% delas pavimentadas; Fagundes Varela, 44,2%; e Pinto Bandeira, 27,3%. Fagundes Varela possui os melhores percentuais em ambas as áreas urbanas e rurais, e Serafina Corrêa, o maior contraste. É possível intuir, a partir destes dados, que há um objetivo comum entre Fagundes Varela e Pinto Bandeira, dois municípios com menos de 5.000 habitantes, emancipados recentemente, com a agropecuária como principal setor econômico, em investir em infraestrutura viária rural, de maneira a fortalecer este setor econômico e atender a população do território rural.

Analisando os dados de gestão de recursos públicos, inicialmente pelas receitas municipais, apesar de não haver dados de Pinto Bandeira em toda a série histórica pela instalação oficial ter ocorrido apenas em 2013, foi possível identificar uma alta dependência de transferências correntes, chegando a mais de 90% em 2020. A arrecadação de impostos, taxas e contribuições variou de 6 a 8%, sendo esta a segunda fonte mais importante de receitas do município.

Já em Fagundes Varela, município emancipado em 1987, a dependência das transferências correntes apresentou um decréscimo na série histórica, de 82% em 2000 para 69% em 2020; a arrecadação de impostos, taxas e contribuições, por sua vez, esteve estável entre 4 e 5% no período. O município também apresentou como fontes de receitas relevantes a patrimonial e a intraorçamentária, o que significa que houve uma maior variabilidade para compor as receitas, principalmente se comparado a Pinto Bandeira.

Serafina Corrêa possui um desempenho semelhante a Fagundes Varela, em que as transferências correntes decresceram de 76% em 2000 para 65% em 2020. A principal diferença entre os três municípios analisados é o fato de que Serafina Corrêa apresentou um

crescimento significativo em impostos, taxas e contribuições, de 6% em 2000 para 15% em 2020. O município de emancipação mais antiga é também o que possui melhor desempenho na arrecadação de impostos.

Em relação às despesas, em Pinto Bandeira a principal delas é a função administração (em torno de 40%), seguida por saúde (em torno de 20%) e educação (representando quase 20%). Estes dados indicam que as despesas com a manutenção da estrutura administrativa são elevadas.

Em Fagundes Varela as três principais funções apresentam porcentagens mais equilibradas que em Pinto Bandeira, em uma média na série histórica de 19% cada. Ou seja, apesar da despesa com a função administração ser menor em Fagundes Varela, se comparado a Pinto Bandeira, ainda é responsável por uma porcentagem significativa das despesas.

O município de Serafina Corrêa se diferencia porque a despesa com a administração possui um protagonismo menor, em torno de 13%, enquanto que as despesas com saúde e educação se aproximam dos 25%.

Ainda em relação à gestão de recursos, mas com base nos indicadores de responsabilidade fiscal, a capacidade de cada município financiar sua estrutura administrativa indica que Serafina Corrêa possui uma gestão de excelência neste aspecto, enquanto Fagundes Varela oscila entre em dificuldade e boa gestão, próximo à média do COREDE Serra, e Pinto Bandeira possui o pior desempenho neste indicador, de gestão em dificuldade.

Baseando-se na capacidade de gerar bem-estar e competitividade de cada um destes municípios, o desempenho dos municípios é distinto: Pinto Bandeira é o município que tem obtido melhor desempenho; Serafina Corrêa se manteve com porcentagem de investimentos baixa, enquanto que Fagundes Varela variou entre excelente, em dificuldade e retornou à excelência em 2020. Ou seja, apesar de possuírem maior dificuldade no quesito de autonomia, Fagundes Varela e Pinto Bandeira se destacam em investimentos, enquanto que o inverso é verdadeiro para Serafina Corrêa.

É consenso para os gestores dos municípios de Serafina Corrêa, Fagundes Varela e Pinto Bandeira que, apesar dos desafios no atendimento às necessidades da população, as emancipações trouxeram transformações importantes, que permitiram o desenvolvimento de setores diversos, o desenvolvimento humano e o incremento na qualidade de vida dos novos municípios.

Analisando os indicadores de desenvolvimento socioeconômico, Pinto Bandeira se manteve abaixo da média do RS em todos os períodos analisados, com desempenho médio, enquanto que Serafina Corrêa e Fagundes Varela se mantiveram acima da média estadual, variando entre desempenho médio e alto. Não foi possível identificar uma evolução linear nestes indicadores, entretanto, pode-se induzir que os municípios com maior tempo de

instalação naturalmente possuem desempenhos superiores ao município mais recente, o que pode ser justificado por décadas e anos de autonomia de investimentos do municípios em seus territórios.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este item é composto pela síntese dos elementos do trabalho, apresentando os resultados detectados com esta pesquisa exploratória, as principais dificuldades enfrentadas e as perspectivas futuras para o estudo.

Os estudos que compuseram parte do referencial teórico e estado da arte desta pesquisa se concentravam, em sua maioria, nas questões tributárias dos municípios. Este fato foi um princípio para o desenvolvimento do presente trabalho, que deveria assumir um foco mais completo e complexo, principalmente para atingir os objetivos propostos.

Os outros dois princípios que nortearam este trabalho nasceram com a possibilidade da reversão em massa de municípios brasileiros para o estado de distrito: (i) o impacto que a reversão de mais de 1.000 unidades territoriais, de municípios para distritos, implicaria em tantas comunidades, em sua maioria de contextos interioranos-rurais, e na qualidade de vida destas; (ii) o fato da pauta definidora das reversões ser contábil, a partir das contas anuais, e populacional, a partir de dados de mais de 11 anos de defasagem, deixando de considerar todos os outros aspectos que compõem um território e uma sociedade. De fato, o debate da reversão das emancipações não avançou, e a PEC 188/2019 passou a se concentrar apenas na reformulação da estrutura do orçamento federal.

A dinâmica regional assume os efeitos das emancipações político-administrativas de maneiras diversas, seja de acordo com o funcionamento dos municípios, seja na conformação dos centros e das periferias, seja na distribuição de recursos públicos por habitante.

Ao apresentar um contexto histórico da ocorrência das emancipações municipais e ao caracterizar o perfil político-administrativo dos municípios do COREDE Serra, foi possível reunir uma série de fatores que determinam as características e o funcionamento destes municípios e colocar em questão efeitos da descentralização administrativa nas localidades, a partir de seu desempenho socioeconômico, seus graus de protagonismo, centralidade e de interações com a região na qual estão inseridos.

Como panorama geral da rede urbana do COREDE Serra, foram identificados como principais centros, concentradores de empresas, população, órgãos de prestação de serviços e produção econômica os municípios de Caxias do Sul e Bento Gonçalves; inclusive, estes se articulam em uma dinâmica predominantemente urbana, associados, respectivamente, a Farroupilha e a Carlos Barbosa e Garibaldi. São considerados centros de menor impacto, convergindo fluxos de pequenas cidades (para esta reflexão, os municípios de menos de 5.000 habitantes), os municípios de Nova Prata, Veranópolis, Guaporé e Flores da Cunha.

Os municípios com menos de 5.000 habitantes se relacionam, em sua maioria, com seus municípios-mãe na busca de atendimento de demandas específicas, não disponíveis em seus territórios, e possuem, em geral, uma média de recursos por habitante semelhante ou

superior a seus municípios de origem. Nos municípios localizados nas áreas periféricas da região de análise foi possível identificar uma dinâmica de relações mais aproximada com outros municípios atratores, de outros COREDEs, principalmente Passo Fundo e Lajeado.

Essa relação entre municípios de diferentes regiões reforça a teoria de que as regiões político-institucionais nem sempre coincidem com os conjuntos de centros que compõem as redes urbanas. Observa-se uma carência de planejamento e articulação em regiões diversas no Rio Grande do Sul. Uma alternativa para abranger essas diferenças no planejamento poderia se dar pela articulação entre COREDEs diferentes, não apenas pelas Regiões Funcionais, mas com base nas relações identificadas na rede urbana.

Sob uma análise geral das receitas, todos os municípios do COREDE Serra dependem em algum patamar significativo (mais de 50%) das transferências correntes. De fato, os municípios pequenos de emancipação recente são mais dependentes (chegando a superar os 90%). Nas despesas, saúde e educação lideram os indicadores dos municípios, uma vez que este comportamento é uma determinação constitucional. Ademais, em municípios pequenos a despesa com a administração é a terceira em representação sobre o total, enquanto que, nos municípios médios e grandes, as demais despesas por função (além de saúde e educação) se distribuem mais equilibradamente.

Com o recorte de três municípios selecionados, foi possível desenvolver uma análise ainda mais completa, com o intuito de caracterizar os efeitos em um território que ganha autonomia político-administrativa.

A dinâmica municipal manifesta os efeitos das emancipações político-administrativas na utilização dos recursos públicos e na renda gerada pelos diferentes setores da economia, que se traduzem nos índices de desenvolvimento e de investimento, enfocados na característica e potencial de cada município, o que só foi possível com as políticas individualizadas permitidas pelas emancipações municipais

Em municípios pequenos há um incentivo ao desenvolvimento urbano e rural: a ambos os setores dos municípios são garantidos investimentos de infraestrutura, com foco no desenvolvimento e incentivo ao crescimento econômico. Com o crescimento populacional os municípios passam a ter um protagonismo urbano, território que passa a concentrar os investimentos em infraestrutura. Essa afirmação está embasada na porcentagem de vias rurais pavimentadas, que chegou a quase 50% em Fagundes Varela e a 30% em Pinto Bandeira, enquanto que, em Serafina Corrêa, se manteve abaixo de 10%. Em contraste, Serafina Corrêa apresentou com o passar do tempo um crescimento significativo nas edificações e vias urbanas, enquanto que, em Fagundes Varela e Pinto Bandeira, o crescimento foi moderado.

Um fator que afetou diretamente o crescimento dos municípios foi o fator emancipação. Pinto Bandeira só apresentou crescimento na implantação de infraestrutura

viária após sua reinstalação como município, em 2013, enquanto que Fagundes Varela concentrou seus investimentos nesse item desde o primeiro ano da análise de imagens de satélite, 2005.

Foi possível identificar também que, para atender aos deveres constitucionais estabelecidos aos municípios, os gestores enfrentam uma série de dificuldades, seja no atendimento adequado aos serviços de saúde, educação e assistência social, seja no corpo técnico e de gestão reduzido, na série de procedimentos burocráticos exigidos para o cumprimento dos deveres citados, na baixa ou ausente participação popular e de lideranças na administração pública e na falta do senso de coletividade nas comunidades.

Não foi atestado um consenso em relação à atuação das associações e consórcios como meios de facilitar e melhorar a gestão dos municípios: enquanto que estes foram identificados como essenciais para o fortalecimento dos interesses a partir de um olhar regional e na orientação para as tomadas de decisões e da legalidade, também foi afirmado que, principalmente no aspecto de compras, nem sempre a atuação é vantajosa. Foi possível entender que o apoio de associações, consórcios e até mesmo do Conselho se faz mais crucial para os pequenos municípios, enquanto que para os médios municípios esse apoio é considerado “dispensável”.

Alguns desafios e dificuldades foram encontrados no desenvolvimento da pesquisa. A escassez de trabalhos relacionados às pequenas cidades, apesar de, nos últimos anos, haver um crescimento dessa abordagem, e às emancipações político-administrativas sob um viés além do contábil foram o início dos desafios. Destaca-se também a escassez de trabalhos enfocados no COREDE Serra, que é uma região com diversas perspectivas e contrastantes dinâmicas internas.

Outra questão que foge um pouco do contexto acadêmico, mas que exerceu forte influência, foi a pandemia de Covid-19. Esta pesquisa foi desenvolvida quase que completamente em um contexto remoto, desde a sua base teórico-metodológica a partir das aulas e reuniões com o GP em redes sociais de teleconferências, como nas saídas de campo, nas quais se evitou o contato com outras pessoas, e nas coletas de dados (dados secundários e entrevistas), que ocorreram *online*. Foi de extrema importância para o desenvolvimento dessa pesquisa ter formado uma rede de apoio, ainda que *online*, com os colegas ingressantes no mestrado no ano de 2020.

Outro viés que implicou dificuldades no estudo é o fato de que se planejava para esta pesquisa ter como base de dados o novo Censo, que, inicialmente previsto para 2020, foi adiado por dois anos, com influência da questão pandêmica.

De fato, a coleta de dados foi um procedimento que enfrentou uma série de dificuldades: na solicitação de dados, seja da RAIS (caracterização de empresas – questão econômica e da rede urbana), seja do TSE (relações políticas do período emancipacionista),

não se obteve retorno, condicionando a pesquisa a reformular rumos para prosseguir. A falta de continuidade de alguns dados e documentos, em série histórica, como é o caso das imagens de satélite que serviram como base para o mapeamento dos territórios municipais, deixaram a análise com um vazio temporal. Mesmo com essas dificuldades, foi possível desenvolver a pesquisa e atingir os objetivos geral e específicos.

Compreende-se que, de fato, com a atual distribuição tributária os pequenos municípios enfrentam dificuldades de arrecadação própria e seus orçamentos são dependentes de transferências intergovernamentais. Ao mesmo tempo, esses municípios promoveram progresso socioeconômico no território, principalmente nos índices de desenvolvimento. Nenhuma das localidades selecionadas vê como negativo o resultado dos processos emancipatórios, inclusive, os municípios-mãe tampouco se interessariam em ter distritos reincorporados a seus territórios, pelo fato de que passariam a ter mais uma localidade para atender e investir. Isto é, a distribuição dos recursos aos pequenos municípios apresenta resultados positivos. Com a emancipação foi possível atender às demandas da população mais satisfatoriamente, apresentar crescimento na área urbana e investir na infraestrutura rural.

Entende-se que processo de estudo pode ser mais eficiente, seja no mapeamento do território municipal, com a disponibilização das informações pelos poderes públicos locais, seja nas informações relativas a investimentos e aplicação dos recursos públicos.

O estudo também pode ser mais completo, considerando o crescimento dos diversos setores da economia, a presença de equipamentos potencialmente atratores de fluxos e de centralidade, entre outros aspectos que possam se fazer relevantes para medir o desenvolvimento local a partir dos dados fornecidos por cada localidade, que muitas vezes não estão disponíveis de forma ampla e pública.

Espera-se que essa pesquisa auxilie no desenvolvimento de trabalhos com outros recortes e outras realidades, especialmente sobre as transformações territoriais, políticas e econômicas decorrentes das emancipações municipais. Outras pesquisas podem ser realizadas, especialmente fazendo uso dos microdados do Censo 2022, trazendo panoramas mais atualizados, principalmente em relação às dinâmicas urbano-rurais dos pequenos municípios.

Os estudos de efeitos das emancipações podem, inclusive, contar com a colaboração dos poderes públicos locais, fornecendo bases de dados em série histórica, uma vez que o conhecimento dos efeitos é importante para o planejamento de políticas públicas e prioridades na gestão.

7. REFERÊNCIAS

1CGEO. **Resumo Histórico do 1º CGEO**. 1º Centro de Geoinformação - Divisão de Levantamento General Augusto Tasso Fragoso, 2022. Disponível em: <http://www.1cgeo.eb.mil.br/historico/103-resumo-historico-da-1-dl>. Acesso em: 11 jul. 2022.

ACAYABA, C. Supremo pode extinguir 57 cidades de 10 Estados. **Folha de São Paulo**, 2008. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0407200822.htm>. Acesso em: 9 jul. 2022.

AFFONSO, D. Morre Nilo José Stella, o primeiro prefeito de Protásio Alves. **Pioneiro**, 2021. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/pioneiro/geral/noticia/2021/02/morre-nilo-jose-stella-o-primeiro-prefeito-de-protasio-alves-ckll4ktvi001y0198nv2a8ksq.html>. Acesso em: 14 ago. 2022.

AMESNE. História de Santa Tereza. **História de Santa Tereza**, 2021a. Disponível em: <http://www.amesne.com.br/historia/santa-tereza#:~:text=Em 15 de outubro de,de Distrito de Santa Tereza>. Acesso em: 14 ago. 2022.

AMESNE. História de Guaporé. **História de Guaporé**, 2021b.

AMESNE. Sobre a AMESNE. 2022. Disponível em: <http://www.amesne.com.br/institucional/sobre-a-amesne>. Acesso em: 26 abr. 2022.

ARRAIS, T. A. A cidade e a região/a cidade-região: reconhecer processos, construir políticas. **Cadernos Metrópole**, v. 2º sem. 20, p. 81–91, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/mercator/a/Z9RVrkWF3H98Xc4hszckdfk>. Acesso em: 16 nov. 2022.

ARRAIS, T. A. Desigualdade de renda, emprego público e transferências de renda no Brasil contemporâneo. **Mercator : Revista de Geografia da UFC**, v. 18, p. 1–18, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/mercator/a/Z9RVrkWF3H98Xc4hszckdfk>. Acesso em: 16 nov. 2022.

ARRETCHE, M. Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos? **Revista de Ciências Sociais**, v. 53, p. 587–620, 2010.

BERNARDINI, R. Aspectos metodológicos do Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (Idese). **Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão**, 2017.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964: Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal**. Brasília, DF, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 16 nov. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007: Regulamenta a Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos**. Brasília, DF, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm. Acesso em: 16 nov. 2022.

BREMAEKER, F. E. J. Os novos municípios: surgimento, problemas e soluções. **Revista de Administração Municipal**, n. 206, p. 1–11, 1993.

BREMAEKER, F. E. J. Evolução das Finanças Municipais no período 1989/1998. **Revista de Administração Municipal**, n. 3, 2001.

BREMAEKER, F. E. J. Um futuro para os municípios brasileiros. **Revista de Administração Municipal**, n. 255, p. 31–39, 2005.

CARTACAPITAL. Extinção de municípios é mais um retrocesso do governo Bolsonaro. **CartaCapital**, 2019. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/br-cidades/extincao-de-municipios-e-mais-um-retrocesso-do-governo-bolsonaro/>. Acesso em: 11 jun. 2022.

CASTRO, I. E. **Geografia e política: território, escalas de ação e instituições**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. DA C.; CORRÊA, R. L. **Geografia: conceitos e temas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

CATAIA, M. A. **Território nacional e fronteiras internas: a fragmentação do território brasileiro**. Tese de Doutorado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2001. Disponível em: <https://www.ige.unicamp.br/geoplan/wp-content/uploads/sites/22/2014/08/tese-Marcio-Cataia.pdf>. Acesso em: 22 mai. 2020.

CHRISTALLER, W. **Central Places in Southern Germany**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1966.

CIGOLINI, A. A. Território e criação de municípios: o significado teórico-político da compartimentação do espaço. **Raega - O espaço geográfico em análise**, v. 25, p. 111–133, 2012.

CIGOLINI, A. A. Ocupação do território e criação de municípios no período republicano brasileiro. **Biblio 3W: Revista Bibliográfica de Geografía Y Ciencias Sociales**, v. XIX, n. 1101, p. 1–16, 2014.

CISGA. **Informações sobre o CISGA**. Garibaldi, Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha, 2022. Disponível em: <http://www.cisga.com.br/historico>. Acesso em: 26 abr. 2022.

CNM. As emancipações de municípios no período de 1996 a 2006. **Estudos Técnicos CNM**, v. 1, p. 38–51, 2008. Disponível em: https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/ET_Vol_1_-_04_As_emancipacoes_de_Municipios_no_periodo_de_1996_a_2006.pdf. Acesso em: 9 jul. 2022.

CNM. Emancipação político administrativa de distritos brasileiros: 418 distritos aguardam emancipação. **Pesquisa CNM**, 2009. Disponível em: https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/pesquisaemancipacoesdedistritos.pdf. Acesso em: 9 jul. 2022.

CNM. **Conquista municipalista: STF reconhece Pinto Bandeira como Município**. Confederação Nacional de Municípios. Confederação Nacional de Municípios, 2010.

Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/conquista-municipalista-stf-reconhece-pinto-bandeira-como-municipio>. Acesso em: 17 jul. 2022.

CNM. **Consórcios Públicos Intermunicipais: Uma Alternativa à Gestão Pública**. 1. ed. Brasília, DF: Confederação Nacional de Municípios, 2016. Disponível em: [https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/Consórcios públicos intermunicipais - Uma alternativa à gestão pública.pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/Consorcios_publicos_intermunicipais_-_Uma_alternativa_a_gestao_publica.pdf). Acesso em: 26 abr. 2022.

COREDESERRA. **Quem somos**. Caxias do Sul: COREDE Serra, 2022. Disponível em: <https://coredeserra.org.br/pagina/quem-somos>. Acesso em: 26 abr. 2022.

CORRÊA, R. L. Corporação, Práticas Espaciais e Gestão do Território. **Anuário do Instituto de Geociências**, v. 15, n. 1, p. 35–41, 1992.

CORRÊA, R. L. **Estudos Sobre a Rede Urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

DEE. **PIB dos municípios do RS em 2019**. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão: Departamento de Economia e Estatística, 2021. Disponível em: <https://dee.rs.gov.br/pib-municipal>. Acesso em: 10 jan. 2022.

DNIT. **Geotecnologias Aplicadas**. Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes: Base de Dados Geográficos, 2015.

ENDLICH, A. M. Escala e território: a perspectiva do município no Brasil. **Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, v. XVI, n. 418 (54), p. 1–13, 2012.

FADIGAS, L. **Território e Poder: O uso, as políticas e o ordenamento**. 1ª ed. ed. Lisboa: Edições Sílabo, 2017.

FAMURS. Maioria dos municípios gaúchos ameaçados de extinção pela PEC do Pacto Federativo tem IDH alto similar aos mais desenvolvidos do estado. **Informativo da FAMURS**, 2019. Disponível em: <https://famurs.com.br/noticia/2227>. Acesso em: 11 jun. 2022.

FAMURS. Associações de Municípios. **Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul**, 2022.

FEE. **Índice de Desenvolvimento Socioeconômico: Série Histórica Nova Metodologia**. Porto Alegre. Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, , 2016. Disponível em: <https://www.fee.rs.gov.br/indicadores/indice-de-desenvolvimento-socioeconomico/serie-historica-nova-metodologia/?ano=2015&letra=l&ordem=municipios>. Acesso em: 2 mai. 2022.

FEPAM. **Biblioteca Digital**. Porto Alegre: Fepam, 2022.

FERRARI, S. Criação de municípios e debate científico: entre mitos e métodos. **Revista de Informações Legislativas Brasília**, v. 53, n. 211, p. 55–80, 2016.

FIRJAN. **Índice FIRJAN de Gestão Fiscal 2019**. 1. ed. Rio de Janeiro: Firjan, 2019.

FIRJAN. Índice Firjan Gestão Fiscal - Edição 2021. **Nota Metodológica**, p. 1–7, 2021.

GIL, A. C. Como classificar as pesquisas? In: **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 25–43.

GIL, A. C. Pesquisa social. In: **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012a. p. 26–32.

GIL, A. C. Delineamento da pesquisa. In: **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012b. p. 49–59.

GIL, A. C. Entrevista. In: **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2012c. p. 109–46.

GOMES, G. M.; MAC DOWELL, M. C. Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios: o que é Mau para o Econômico nem sempre é Bom para o Social. **Texto para Discussão**, v. 706, n. 706, p. 5–27, 2000.

GOTTMAN, J. **The significance of territory**. Charlottesville: University of Virginia Press, 1973.

GOUVÊA, C. B. E o velho/novo problema da criação de municípios no Brasil - afinal eles podem ser criados? **Revista Jus Navigandi**, n. 4188, 2014.

GOVRS. **Governantes do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul: Galeria dos Ex-Governantes, 2022. Disponível em: <https://www.palaciopiratini.rs.gov.br/memorial-dos-ex-governadores-do-rio-grande-do-sul>. Acesso em: 14 ago. 2022.

HAESBAERT, R.; LIMONAD, E. O território em tempos. **GEOUERJ**, n. 5, p. 7–19, 1999.

IAC. **Plano Aeroviário do Estado do Rio Grande do Sul**. Governo do Estado do Rio Grande do Sul: Secretaria de Transportes, 2003.

IBGE. **Evolução da Divisão Territorial do Brasil 1872-2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

IBGE. **Censo 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=249230>. Acesso em: 3 abr. 2022.

IBGE. **Gestão do Território 2014**. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de domicílios - Síntese de Indicadores 2015**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

IBGE. **Cadastro Central de Empresas**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

IBGE. **Regiões de Influência das Cidades 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

IBGE. **Estimativas da População**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021.

IBPT. **Impostômetro**. Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação, 2021.

IEDE. **Catálogo de Metadados**. Geoportal IEDE (Infraestrutura Estadual de Dados

Espaciais do Rio Grande do Sul), 2022. Disponível em: <https://iede.rs.gov.br/geoportal/#searchPanel>. Acesso em: 23 abr. 2022.

ILHA, A. S.; ALVES, F. D.; SARAIVA, L. H. B. **Desigualdades Regionais no Rio Grande do Sul: O Caso da Metade Sul** 1º Encontro de Economia Gaúcha. Porto Alegre, 2002. Disponível em: http://cdn.fee.tche.br/eeg/1/mesa_3_ilha_alves_saravia.pdf. Acesso em: 30 mar. 2022.

INEP. **Censo da Educação Superior**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/microdados/censo-da-educacao-superior>. Acesso em: 23 abr. 2022.

KALSING, G. “Vamos ficar em segundo plano”, diz morador de Pinto Bandeira, município que corre o risco de ser extinto. **GZH**, 2021. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/pioneiro/noticia/2021/09/vamos-ficar-em-segundo-plano-diz-morador-de-pinto-bandeira-municipio-que-corre-o-risco-de-ser-extinto-cktewfsay007p0193ocg6wym.html>. Acesso em: 17 jul. 2022.

KANNENBERG, V. Lei mais rigorosa barra independência da maioria das 46 localidades que buscam emancipação no Rio Grande do Sul. **GZH**, 2013. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2013/11/lei-mais-rigorosa-barra-independencia-da-maioria-das-46-localidades-que-buscam-emancipacao-no-rio-grande-do-sul-4327969.html>. Acesso em: 11 jun. 2022.

KLEIN, R. Relação de prefeitos de São Sebastião do Caí. **Fato Novo**, p. 2019–2020, 2019.

KLERING, L. R. Quem é o culpado? **Textos para Reflexão OBSERVADR**, 2013.

KLERING, L. R.; BERGUE, S. T.; SCHROEDER, C. DA S. Competências, papéis e funções dos poderes municipais no contexto da administração pública contemporânea. **Análise**, v. 22, n. 1, p. 31–43, 2011.

LCUFSM. **Cartas Topográficas do Exército - 1/50.000**. Santa Maria Laboratório de Cartografia - UFSM, , 2022. Disponível em: http://coral.ufsm.br/cartografia/index.php?option=com_content&view=article&id=1&Itemid=47. Acesso em: 11 jul. 2022.

MARENCO, S. T. **Análise de desempenho econômico de municípios gaúchos emancipados**. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 2012.

MATTIA, M. B.; NICHELE, M. **Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional 2015-2030**. Caxias do Sul: COREDE Serra, 2017.

MENDES, M.; MIRANDA, R. B.; COSIO, F. B. Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma. **Consultoria Legislativa do Senado Federal: Coordenação de Estudos**, n. 40, p. 1–111, 2008.

MENEZES, G.; FEIJÓ, F. T. O contraste econômico entre as metades sul e norte do Rio Grande do Sul: uma análise utilizando o modelo da base econômica. In: ALVIM, A. M.; SOUZA, O. T.; CALANDRO, M. L. (Ed.). **Os desafios do desenvolvimento: tendências e perspectivas para a economia gaúcha**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2011. p. 175–200.

MESQUITA, Z. Emancipações no RS: alguns elementos para reflexão. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 20, n. 3, p. 169–184, 1992.

MONTAURI. **Lei Orgânica do Município de Montauri. Município de Montauri**. Montauri, RS, 1990. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-montauri-rs>. Acesso em: 10 jan. 2022.

NUNES, G.; MOTA, I.; CAMPOS, P. Policentrismo funcional: uma avaliação dos municípios portugueses. **Revista Portuguesa de Estudos Regionais**, n. 29, p. 27–38, 2012.

NUNES, M. A.; GARCIA, R. A. Surto emancipacionista no Brasil na década de 1990 e seu reflexo no balanço migratório dos municípios recém-criados. **Revista Geografias**, v. 11, p. 108–127, 2015.

OGLOBO. Na fila da emancipação , 418 cidades candidatas esperam a vez. **Gazeta do Povo**, 2013. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/na-fila-da-emancipacao-418-cidades-candidatas-esperam-a-vez-cq7avjf1lytwim87imn5niyf0/amp/>. Acesso em: 9 jul. 2022.

OLIVERA, L. A. P.; OLIVEIRA, A. T. R. (EDS.). **Reflexões sobre os deslocamentos populacionais no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

PAES, N. L.; SIQUEIRA, M. L. Desenvolvimento regional e federalismo fiscal no Brasil: em busca da igualdade na distribuição de receitas. **Economia Aplicada**, v. 12, n. 4, p. 707–742, 2008.

PINTO, G. J. Município, descentralização e democratização do Governo. **Revista Caminhos de Geografia**, v. 3, n. 6, p. 1–21, 2002.

PIONEIRO. Saiba quais os municípios da Serra que poderão ser extintos com projeto do governo Bolsonaro. **Pioneiro**, 2019. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/pioneiro/politica/noticia/2019/11/saiba-quais-os-municipios-da-serra-que-poderao-ser-extintos-com-projeto-do-governo-bolsonaro-11886491.html>. Acesso em: 12 nov. 2022.

PMAP. Ex-Prefeitos. **Prefeitura Municipal de Antônio Prado**, 2022.

PMBVS. História. **Prefeitura Municipal de Boa Vista do Sul**, 2019.

PMCB. História do Município. **Prefeitura Municipal de Carlos Barbosa**, 2022.

PMCP. Histórico do município. **Prefeitura Municipal de Coronel Pilar**, 2022.

PMFC. Ex-Prefeitos. **Prefeitura Municipal de Flores da Cunha**, 2022.

PMFV. **Origem, histórico e dados sobre Fagundes Varela**. Prefeitura Municipal de Fagundes Varela, , 2022. Disponível em: <https://www.fagundesvarela.rs.gov.br/secao.php?id=1>. Acesso em: 12 nov. 2022.

PMG. Ex-Prefeitos. **Prefeitura Municipal de Garibaldi**, 2022.

PMLAJ. Prefeitos de Lajeado. **Prefeitura Municipal de Lajeado**, 2022.

PMNA. Histórico de Nova Araçá. **Prefeitura Municipal de Nova Araçá**, 2022.

PMNB. Histórico. **Prefeitura Municipal de Nova Bassano**, p. 10–11, 2022.

PMNP. Prefeitos. **Prefeitura Municipal de Nova Pádua**, 2022.

PMPB. **Solenidade de Lançamento do Livro da Genealogia dos Municípios**. Prefeitura Municipal de Pinto Bandeira, 2018. Disponível em: https://www.pintobandeira.rs.gov.br/noticias_int.php?id=174. Acesso em: 12 nov. 2022.

PMSC. Legislaturas. **Prefeitura Municipal de Serafina Corrêa**, 2022a.

PMSC. **Histórico do Município**. Prefeitura Municipal de Serafina Corrêa, 2022b. Disponível em: <http://www.serafinacorrea.rs.gov.br/historico-do-municipio/>. Acesso em: 12 nov. 2022.

PMSM. Ex-Prefeitos. **Prefeitura Municipal de São Marcos**, 2013.

PMVERA. Chefes do Executivo. **Prefeitura Municipal de Veranópolis**, 2022.

PMVF. História do município de Vila Flores. **Prefeitura Municipal de Vila Flores**, 2022.

RAFFESTIN, C. **Por Uma Geografia Do Poder**. São Paulo: Editora Ática, 1993.

RANGEL, S. S. et al. Distribuição espacial dos municípios emergentes do processo emancipatório. Evolução da territorialidade municipal: algumas considerações. **Boletim Gaúcho de Geografia**, n. 23, p. 41–52, 1998.

RIGO, A.; MONTEMEZZO, R. L. R. M. **História de Fagundes Varela: 1888-2020**. 3. ed. Casca: Gráfica Avanço, 2020.

SACK, R. D. **Human Territoriality: Its Theory and History**. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, M. DEL P. B. Definições dos enfoques quantitativo e qualitativo, suas semelhanças e diferenças. In: **Metodologia de pesquisa**. 5. ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

SANTOS, M. **Espaço e método**. Nobel: Hucitec, 1988.

SANTOS, M. **Técnica, Espaço, Tempo: Globalização e Meio Técnico-científico-Informacional**. São Paulo: Hucitec, 1998.

SANTOS, M. Por uma geografia das redes. In: **A Natureza do Espaço: Técnica e tempo, razão e emoção**. 4. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006. v. 1p. 176–187.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil: Território e sociedade no início do século XXI**. 9ª edição ed. Rio de Janeiro: Record, 2006.

SICAR. **Base de Downloads do Cadastro Ambiental Rural**. SICAR, 2021.

SILVA, S. P. Considerações analíticas e operacionais sobre a abordagem territorial em políticas públicas. In: BOUERI, R.; COSTA, M. A. (Eds.). **Brasil em Desenvolvimento 2013: estado, planejamento e políticas públicas**. 3. ed. Brasília: Ipea, 2013. v. 1, p. 89–116.

SILVEIRA, R. L. L. DA; FACCIN, C. R.; KRUG, D. A cidade média de Santa Maria e a gestão do território na região Central-RS-Brasil. **Geosul**, v. 36, n. 80, p. 170–197, 2021.

SINGER, P. Migrações internas: considerações teóricas sobre seu estudo. In: MOURA, H. A. (Ed.). **Migração interna: textos selecionados**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil - BNB, Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste, 1980. p. 211–244.

SPGG. **Genealogia dos municípios do Rio Grande do Sul**. 1. ed. Porto Alegre: SPGG, 2018.

SPGG. **Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2020a.

SPGG. Índice de Desenvolvimento Socioeconômico do Estado do Rio Grande do Sul. **Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão**, 2020b.

TCE-RS. Controle Social - Consulta Despesas. **Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul**, 2022a.

TCE-RS. Controle Social - Consulta Receitas. **Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul**, 2022b.

TEMÓTEO, A.; MAZIEIRO, G.; ANDRADE, H. Governo propõe fundir municípios; regra atingiria quase 1 em 4 cidades. **UOL**, 2019. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/11/05/pacote-governo-municipios-fusao.htm>. Acesso em: 11 jun. 2022.

TRISTÃO, J. A. M. **A administração tributária dos municípios brasileiros: uma avaliação do desempenho da arrecadação**. Tese de Doutorado. Área de Concentração: Organização, Recursos Humanos e Planejamento. São Paulo: EAESP/FGV, 2003. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/2568>. Acesso em: 21 dez. 2020.

VASCONCELOS, A. R. et al. Sistema e Administração Tributária: Uma Visão Geral. **Estudo Tributário, Ministério da Fazenda, Secretaria da Receita Federal**, n. 8, p. 1–25, 2002.

APÊNDICES

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, aprovado sob CAAE 58131122.8.0000.5347.

Tabela da natureza das receitas municipais do COREDE Serra em 2020.

Tabela das despesas municipais por função do COREDE Serra em 2020.

Tabela das receitas de Pinto Bandeira em série histórica.

Tabela das despesas de Pinto Bandeira em série histórica.

Tabela das receitas de Fagundes Varela em série histórica.

Tabela das despesas de Fagundes Varela em série histórica.

Tabela das receitas de Serafina Corrêa em série histórica.

Tabela das despesas de Serafina Corrêa em série histórica.

APÊNDICE I
ANEXO 01
TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO E
AUTORIZAÇÃO PARA GRAVAÇÃO DE VOZ

Informações sobre a Pesquisa	
Título	EFEITOS DAS EMANCIPAÇÕES POLITICO-ADMINISTRATIVAS DOS MUNICÍPIOS EM SEU TERRITÓRIO E EM SEU CONTEXTO REGIONAL: ESTUDO DE CASO NOS MUNICÍPIOS DO COREDE SERRA
Instituição de Ensino	Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional PROPUR/UFRGS
Pesquisadora Responsável	Luise Tainá Dalla Libera (luisedallalibera@gmail.com)
Orientadora Responsável	Profª. Drª. Heleniza Ávila Campos (heleniza.campos@gmail.com)
Contato PROPUR/UFRGS	Tel.: (51) 3308 3145 E-mail: propur@ufrgs.br
Comitê de Ética em Pesquisa/UFRGS	Tel.: (51) 3308 3738 E-mail: etica@propesq.ufrgs.br

O projeto foi avaliado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da UFRGS (CEP-UFRGS), órgão colegiado de caráter consultivo, deliberativo e educativo, cuja finalidade é avaliar – emitir parecer e acompanhar os projetos de pesquisa envolvendo seres humanos em seus aspectos éticos e metodológicos, realizados no âmbito da instituição. Você pode entrar em contato com o CEP-UFRGS no endereço Av. Paulo Gama, 110, sala 311, prédio Anexo I da Reitoria Campus Centro, Porto Alegre/RS, CEP: 90040-060; fone +55 51 3308 3787; e-mail: etica@propesq.ufrgs.br. Horário de funcionamento de segunda a sexta-feira das 08:00 às 12:00 e das 13:00 às 17:00. Cabe salientar que no período da pandemia de Covid-19, informações serão fornecidas via e-mail.

Este termo é um convite de participação na da pesquisa de mestrado acadêmico “EFEITOS DAS EMANCIPAÇÕES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS DOS MUNICÍPIOS EM SEU TERRITÓRIO E EM SEU CONTEXTO REGIONAL: ESTUDO DE CASO NOS MUNICÍPIOS DO COREDE SERRA”, de responsabilidade da pesquisadora Luise Tainá Dalla Libera, que tem como **objetivo** principal analisar a relação entre emancipação municipal e o perfil político-administrativo dos municípios do COREDE Serra, visando entender os efeitos da descentralização administrativa na região.

Para isto, **DECLARO**, por meio deste termo, que concordei em participar da pesquisa de mestrado acadêmico “EFEITOS DAS EMANCIPAÇÕES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS DOS MUNICÍPIOS EM SEU TERRITÓRIO E EM SEU CONTEXTO REGIONAL: ESTUDO DE CASO NOS MUNICÍPIOS DO COREDE SERRA”.

Declaro ter sido informado(a) de que os dados obtidos serão utilizados para fins estritamente acadêmicos e de que meu nome não será identificado na pesquisa, garantindo minha privacidade. Declaro, ainda, ter sido informado(a) de que não terei

nenhum **benefício** direto, mas que a pesquisa tem como objetivo explicar elementos chave para entender os efeitos da descentralização administrativa e, quando concluída, estará disponível na biblioteca da UFRGS em meio físico e digital, podendo ser acessada por qualquer pessoa que tenha interesse em seu conteúdo. Fui ainda informado de que os eventuais **riscos** aos quais estou exposto referem-se a um possível cansaço decorrente do tempo da entrevista, expectativas de que haja a resolução de qualquer conflito existente no espaço ou algum tipo de desconforto ou constrangimento quanto às perguntas realizadas pelo pesquisador.

Afirmo ter sido informado(a) de que esta é uma entrevista em profundidade, com duração de cerca de **30 minutos**, de que posso solicitar a qualquer tempo a interrupção da entrevista, e de que, no caso de me sentir desconfortável para responder qualquer pergunta, basta solicitar ao pesquisador que se retire, pois me é assegurado o direito de não responder o que julgar impertinente ou de conteúdo impróprio.

Fui ainda informado(a) de que o pesquisador se compromete a esclarecer quaisquer dúvidas que eventualmente surjam e que **posso me retirar desse estudo a qualquer tempo**, sem qualquer prejuízo.

Afirmo que aceitei participar por minha própria vontade, sem receber qualquer incentivo financeiro ou ter qualquer ônus, com a finalidade exclusiva de colaborar com o desenvolvimento da pesquisa.

AUTORIZO, por meio deste termo, **a gravação de minha entrevista** que será utilizada para posterior transcrição e somente será acessada pelo pesquisador e sua orientadora. Fui informado (a) de que posso solicitar uma cópia da gravação, caso seja de meu interesse. Atesto ter recebido uma cópia deste Termo, assinado pela pesquisadora.

Porto Alegre, _____ de _____ de 2022.

.....
(Nome completo do(a) entrevistado(a))

.....
(Assinatura do(a) entrevistado(a))

Luise Tainá Dalla Libera
(Nome completo do pesquisador)

.....
Assinatura da pesquisador

APÊNDICE II

Natureza das receitas municipais do COREDE Serra em 2020.

Município (Receita total em R\$)	Impostos, taxas e contribuições de melhoria (R\$)	Contribuições (R\$)	Receita patrimonial (R\$)	Receita Agropecuária (R\$)	Receita Industrial (R\$)	Receita de serviços (R\$)	Transferências correntes (R\$)	Outras receitas correntes (R\$)	Operações de crédito (R\$)	Alienação de bens (R\$)	Amortização de empréstimos (R\$)	Transferências de capital (R\$)	Outras receitas de capital (R\$)	Contribuições intraorçamentárias (R\$)	Outras receitas correntes (R\$)
Antônio Prado (61.264.321,42)	5.968.773,81	1.685.933,78	2.948.461,29			199.133,89	42.628.245,98	404.171,51	2.811.796,56		250,6	420.828,19		4.195.558,18	1.167,63
Bento Gonçalves (567.321.591,28)	119.916.465,02	23.680.858,48	27.848.554,40			428.827,19	322.230.423,31	6.784.083,67	8.434.196,87	1.604.690,52		2.776.586,07	120.964,62	53.495.941,13	
Boa Vista do Sul (22.915.724,30)	1.176.992,95	571.268,45	1.612.258,75			500.484,27	16.273.944,20	349.389,09		235.050,00		796.226,18	4.936,14	1.329.270,37	65.903,90
Carlos Barbosa (134.951.680,89)	30.077.953,76	3.289.031,65	725.647,43	500.179,74	10.576,02	2.535,83	93.780.226,95	1.237.755,97	2.743.413,66		55.566,67	2.528.793,21			
Caxias do Sul (1.608.028.423,07)	505.771.662,14	13.594.098,28	8.836.461,94			2.921.335,15	998.235.291,01	10.914.743,13	59.569.262,08	1.934.000,00	2.809.036,46	2.470.516,85	972.016,03		
Coronel Pilar (14.754.067,63)	571.212,74	430.998,17	905.406,89			107.726,08	11.892.566,07	36.626,35				152.674,00	5.593,57	651.263,76	
Cotiporã (24.730.774,24)	1.666.215,87	320.413,56	79.341,98			286.887,07	19.483.792,73	44.582,96	2.842.691,00		2.160,48	3.475,00	1.213,59		
Fagundes Varela (22.474.260,43)	1.251.777,69	681.285,54	927.765,21			205.374,75	15.518.770,37	301.982,23	1.060.017,54	8.000,00		297.215,00	3.489,36	2.218.582,74	
Farroupilha (317.335.146,06)	55.834.591,57	10.089.419,18	13.803.666,44			218.562,08	205.883.163,97	606.490,67	8.057.285,13	16.096,25	42.646,63	2.645.048,31	325.599,87	19.812.575,96	
Flores da Cunha (137.686.157,01)	24.077.847,80	3.794.076,06	5.242.320,61			176.775,57	90.601.378,77	430.211,10		1.008.437,31	121.159,57	2.351.709,49		9.882.240,73	
Garibaldi (165.773.493,96)	32.799.384,73	5.036.109,81	7.913.398,00			37.769,18	97.685.900,19	2.113.333,28	847.148,29	206.600,00	111.591,39	1.250.170,24	19.471,79	3.200.796,58	14.551.820,48
Guabiju (13.848.851,35)	641.115,44	21.362,73	47.592,74			380.505,22	12.518.871,88	11.057,39			7.845,95	220.500,00			
Guaporé (118.935.457,84)	18.634.764,19	5.116.118,25	7.269.768,08	13.102,60			73.558.857,98	644.126,62	5.421.802,41	243.385,01	93.107,46	2.284.548,07	26.326,06	5.629.551,11	
Montauri (15.635.576,00)	697.536,91		64.294,37			499.163,82	13.094.605,32	27.000,40		348.900,00		900.972,71	3.102,47		
Monte Belo do Sul (19.599.188,82)	1.622.512,14	40.237,30	55.095,41			894.309,38	15.124.788,79	253.740,19		100.440,00		1.508.065,61			
Nova Araçá (28.289.317,58)	2.285.897,89	1.067.338,97	1.599.204,14			179.711,03	20.312.293,07	157.563,94	365.687,69	307.200,00	69.227,88	217.903,57	3.007,84	859.274,46	865.007,10
Nova Bassano (47.728.185,38)	7.588.227,38	1.605.705,52	1.727.409,05			77.592,16	28.332.892,81	291.498,73	1.488.208,06			674.505,95	877,1	5.941.268,62	
Nova Pádua (18.491.143,32)	1.237.445,05	498.485,70	992.810,09			578.014,13	13.953.209,61	30.957,90		69.008,01		54.095,23	56,45	1.077.061,15	
Nova Prata (105.154.439,96)	18.886.048,32	1.005.033,45	168.943,16	20.750,21		61.435,55	80.868.813,17	725.075,41	1.000.000,00	202.460,00	16.105,96	2.193.856,89	5.917,84		
Nova Roma do Sul (24.702.951,85)	1.689.229,87	932.020,31	1.123.166,08			271.895,74	20.523.483,98	-3.373.855,62	955.817,86		18.762,27	177.713,26	1.363,28	2.362.714,95	20.639,87
Paráí (39.671.944,20)	3.522.596,97	1.182.019,65	1.788.222,60	1.002,00		364.582,69	27.085.021,12	347.148,46	1.500.000,00	1.750,00	4.588,33	1.423.658,84		2.451.353,54	
Pinto Bandeira (15.794.800,18)	1.258.112,59	49.428,59	23.609,72			7.639,56	14.417.509,72			38.500,00					
Protásio Alves (17.209.589,66)	697.164,53	633.797,32	69.119,55		1.588,80	506.583,64	14.338.145,85	46.695,04		166.680,00		748.811,11	1.003,82		
Santa Tereza (13.862.444,03)	1.274.113,78	40.693,82	33.571,01			823.096,55	10.861.774,13	54.165,17				775.029,57			
São Jorge (15.935.158,46)	853.588,20		34.235,77			261.993,44	14.081.724,88	18.819,63	95.832,31	80.000,00		508.964,23			
São Marcos (95.463.710,20)	12.617.928,40	3.791.608,48	7.177.200,32			160.787,58	59.085.757,44	516.357,54	6.454.706,22		908,21	646.857,13		2.586.408,70	2.425.190,18
São Valentim do Sul	798.629,59	444.840,50	412.485,30			490.682,63	13.073.905,70	332.844,84		191.100,00		938.427,38	2.826,51	438.348,94	

(17.124.091,39)															
Serafina Corrêa (80.261.078,95)	12.319.959,47	3.899.185,19	3.748.722,24			20.024,02	52.458.456,78	322.513,36	283.064,92	182.374,76	134.300,85	804.161,34	2.854,75	5.918.201,49	167.259,78
União da Serra (16.907.978,04)	625.468,39		12.212,77			108.850,29	12.439.367,05	847.332,87				2.873.953,15	793,52		
Veranópolis (134.274.379,09)	18.727.848,89	4.006.257,66	14.358.991,75			283.589,67	80.187.383,50	2.743.560,83	534.146,69	341.620,07		3.261.407,40	3.983,68	9.825.588,95	
Vila Flores (25.409.270,66)	1.715.378,40	742.075,13	1.584.686,56			24.443,34	17.996.094,30	130.700,72		760.075,77		422.777,42		866.963,91	1.166.075,11
Vista Alegre do Prata (15.684.467,35)	800.751,97		23.135,09			859.003,05	13.440.118,86	4.488,38		270.470,00		286.500,00			

APÊNDICE III

Despesas municipais por função do COREDE Serra em 2020.

Município (Despesa total em R\$)	Administração	Segurança Pública	Assistência Social	Previdência Social	Saúde	Educação	Cultura	Urbanismo	Habitação	Saneamento	Gestão Ambiental	Agricultura	Indústria	Comércio e Serviços	Comunicações	Energia	Transporte	Desporto e Lazer	Encargos Especiais	Demais funções de despesa
Antônio Prado	8067481,36	187500,00	1637104,54	3924403,83	14814405,17	8850919,95	368262,20	5541888,93	57187,57	44550,42	947359,14	1627027,38		651906,61			3037442,87	238826,64	5119647,01	
Bento Gonçalves	59234581,92	6873754,77	11330833,28	72551582,39	144964305,00	95822531,85	4036902,65	24690258,03	187176,56	1315670,77	19128307,78	7172044,22		2091046,02		5081920,14	3066131,82	593158,81	18155904,31	
Boa Vista do Sul	2512441,76	45342,55	236306,30	1848347,02	3949810,57	2711981,52	190282,71	654400,09		389967,76	116390,29	3029644,97			133650,00		3509929,96	12651,62	936392,60	
Carlos Barbosa	10425523,29	1007675,60	3776375,52		27518975,46	24286621,49		4642856,61	252853,14	88,78	4469962,51	6691435,07	79,80	1339993,11	194313,41	2676085,89	3917862,99	1466914,75	19609145,06	649.323,26
Caxias do Sul	109369091,07	21567755,69	4565375,61		497650762,69	317555569,95	10546175,86	155638615,74	11331107,40	9421599,00	30822841,75	9044176,66		932422,61			20066528,71	6021336,69	200321329,7	10.635.786,24
Coronel Pilar	4017654,45	47988,80	314899,01	592203,76	3163239,10	1282499,97	54153,63	981468,26		362272,24	104609,94	802776,34			2022,60			18578,37	341642,36	
Cotiporã	4374377,12		712701,48		4837601,32	3686023,76	635715,22	3207162,48		369746,42	1167,40	1251888,60		193991,25			3023654,87	289922,42	1630561,79	
Fagundes Varela	3613634,93	15352,97	334165,50	1795562,14	4239454,27	3588275,10	181866,30	645428,84	5461,98	3636,00	174491,26	1813442,06	15797,67	480,00		280063,46	2915845,01	337511,70	405788,69	
Farroupilha	37601915,58	2377374,28	8080777,42	33900901,40	73293099,61	72108042,64	1044079,05	19914341,36	191843,17	404484,83	3082050,42	5009884,49	9978,36	443289,14			10378926,36	217785,50	12891869,97	119.151,48
Flores da Cunha	13523648,30	665024,47	4331435,67	13377054,24	28219327,19	23861991,64	1749482,40	3408645,41	214662,51		4227265,08	2406629,39	854929,44	2269614,42	95268,07		13888336,42	593712,86	2695424,58	
Garibaldi	10788191,61	1327459,07	2741528,65	24213703,92	34767191,67	26693401,34	1076681,62	10650570,34	8040,00	327058,63	1451875,58	1233502,79	277365,25	1657639,35		1940350,93	8281708,29	1178478,34	28078033,23	20.631,70
Guabiju	4170805,87	21367,92	250704,40		3799923,00	1607972,48	33211,60	191920,50	6230,00	460075,36	56658,57	733558,91	32170,25	22000,00	62909,60	147401,73	1778172,05	348,00	302305,11	6.526,71
Guaporé	9916943,03	1001083,72	4671481,23	8781715,90	23865278,60	23948378,09	546734,57	12338763,13	201263,51	632875,92	2079496,83	1826298,85	221827,34	660417,45	76813,08		3629388,83	3798005,11	5582526,73	57.756,37
Montauri	1590691,54		298752,68		3239560,59	2049015,79	73729,88	351977,10		537034,90	788,62	1609827,66	54258,64	596,50	4642,90	38185,41	3246175,96	76921,01	155880,85	
Monte Belo do Sul	2376070,96		190697,46		3988265,38	2632746,17	290509,98	214709,02		1443278,25	103879,73	1188547,29		62883,59			2220805,50	7229,42	612368,25	
Nova Araçá	5593763,42	46174,20	741690,30		5580092,12	4655125,23	103959,84	2271866,57		32663,29	1100161,59	565858,40		17090,00	58975,30		546857,44	69323,53	2037415,48	
Nova Bassano	7505399,74	44675,50	695121,57	5685207,80	8503548,83	6526121,78	199102,36	260397,70	1890,94	660355,15	112336,16			19052,85	1474,39	1023379,51	1772114,34	287602,65	6433603,75	
Nova Pádua	3376488,64	40009,75	148886,89	973427,93	3344621,14	1761226,20	5499,63	16227,29		448045,27	2005605,64			91596,30		304011,95	2337173,73	23372,25	876063,68	
Nova Prata	15468266,77		3780210,37		31669059,38	28033335,98	498304,13	1443199,16		2300422,38	105073,49	1468920,88		46821,87	12997,83		2731475,94	301509,80	4069165,51	
Nova Roma do Sul	4113258,54		123165,60	2518377,61	4940118,02	3545889,47	125325,40	415641,37		408963,69	85463,68	1393658,44		283110,08			3841425,62	241376,19	2032486,52	
Paráí	3831520,13	50766,94	706247,30	2334145,38	9268341,32	5713796,05	363439,33	1897781,13	46645,05	501600,72	163007,87	1506078,23	454770,24		14119,22		2754938,62	436726,32	2193746,88	113.788,00
Pinto Bandeira	5011516,48	23356,42	117367,50		3230184,06	2452091,88	12000,00			276350,72	64887,17	1225321,51				163825,80	18058,47	88106,19		
Protásio Alves	2952292,56		321436,41		3776283,41	2317781,30	28056,44	1026789,72		401467,86	51628,20	1129633,41	11440,00		85798,80	200323,89	2979290,90	68949,69	154552,31	87.554,46
Santa Tereza	3122362,84	29829,26	106989,85		2577154,23	2047579,75	54917,82			1109095,55	115508,36	1401145,53	120908,21		65013,17	150372,15	989577,48	172699,13	365530,44	2.754,99
São Jorge	4910526,65	31500,00	325400,94	162811,86	3407430,60	2089722,90	9712,00	758071,55		470917,55	189833,16	295284,82	3798,34		1773,81	162400,72	895178,98	71405,05	180740,34	6.943,40
São Marcos	13417805,12	85916,37	1892435,37	7575704,59	20900056,28	16619594,11	540968,17	10179347,59		2120181,57	908069,62					1167108,02	813610,78	202252,37	1491892,55	
São Valentim do Sul	1887604,79	47815,45	358494,84	789726,18	3399822,38	1869597,05	103247,22	147572,03		367903,59	237196,73	1974793,63	44102,80	10476,13	1059,47	195609,55	2126040,01	17056,80	495666,84	
Serafina Corrêa	8267676,23	123460,05	2172928,52	3798883,92	18976796,05	15447393,45	357646,89	427751,21	297963,07	1300192,48	114337,65	2628689,60	628423,15	1066784,50	17929,74	1012536,11	3366547,25	296127,92	908830,67	
União da Serra	2969453,32		372740,57		3223467,14	1395781,07	81555,79	571661,07		137891,63	46886,05	1605763,91					1114796,71	29503,75	591307,99	
Veranópolis	12204189,91	413555,75	3599677,74	12985833,54	27643174,38	23323565,33	1039128,19	5957613,13	35339,74	1406368,16	347522,06	1171952,13	314435,90	664838,14	9718,70	1219610,45	1322346,52	1122991,28	8599032,94	116.843,99
Vila Flores	5814521,68	18206,16	435141,36	50556,24	4855463,23	3812687,03	170912,35	505515,20	155,38	38538,45	62427,47	1279944,40	8749,38	60152,15		408337,98	1399718,32	151614,29	1851360,89	
Vista Alegre do Prata	3288718,77	187500,00	497150,49	228065,14	3342638,30	1878247,26	56465,15	293008,00	57187,57	545257,25	29700,00	1346534,82	301418,93	5716,09	24850,00		2409708,95	159702,01	454358,78	

APÊNDICE IV

Composição das receitas e despesas dos municípios selecionados.

Composição das receitas de Pinto Bandeira em série histórica.

Tipo de receita	Nome da receita	% correspondente em 2020	% correspondente em 2015
Corrente	Impostos, taxas e contribuições de melhoria	7,97%	6,36%
	Contribuições	0,31%	0,00%
	Receita patrimonial	0,15%	1,06%
	Receita agropecuária	0,00%	0,00%
	Receita industrial	0,00%	0,00%
	Receita de serviços	0,05%	0,14%
	Transferências correntes	91,28%	89,90%
	Outras receitas correntes	0,00%	0,00%
De capital	Operações de crédito	0,00%	0,00%
	Alienação de bens	0,24%	0,00%
	Amortização de empréstimos	0,00%	0,00%
	Transferências de capital	0,00%	2,55%
	Outras receitas de capital	0,00%	0,00%
Intraorçamentária	Contribuições intraorçamentárias	0,00%	0,00%
	Alienação de bens intraorçamentários	0,00%	0,00%

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do TCE-RS.

Composição das despesas de Pinto Bandeira em série histórica.

Função de despesa	% correspondente em 2020	% correspondente em 2015
Administração	39,51%	37,12%
Segurança pública	0,18%	0,53%
Assistência social	0,93%	0,36%
Saúde	25,47%	20,50%
Educação	19,33%	18,33%
Cultura	0,09%	1,59%
Urbanismo	0	4,81%
Saneamento	2,18%	4,31%
Gestão ambiental	0,51%	1,02%
Agricultura	9,66%	4,63%
Energia	1,29%	0,14%
Transporte	0,14%	5,27%
Desporto e lazer	0,69%	1,38%

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do TCE-RS.

Composição das receitas de Fagundes Varela em série histórica.

Tipo de receita	Nome da receita	2020	2015	2010	2005	2000
Corrente	Impostos, taxas e contribuições de melhoria	5,57%	4,74%	4,26%	4,87%	4,61%
	Contribuições	3,03%	2,37%	2,07%	2,69%	2,08%
	Receita patrimonial	4,13%	7,72%	6,50%	6,22%	2,95%
	Receita agropecuária	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	Receita industrial	0,00%	0,01%	0,23%	0,04%	0,07%
	Receita de serviços	0,91%	2,45%	1,44%	3,42%	3,61%
	Transferências correntes	69,05%	70,74%	69,64%	81,05%	82,48%
	Outras receitas correntes	1,34%	1,26%	1,74%	0,94%	1,38%
Capital	Operações de crédito	4,72%	0,00%	5,13%	0,00%	0,00%
	Alienação de bens	0,00%	1,98%	2,29%	0,00%	1,15%
	Amortização de empréstimos	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	Transferências de capital	1,32%	3,32%	2,99%	0,76%	1,67%
	Outras receitas de capital	0,02%	0,05%	0,00%	0,00%	0,00%
Intraorçamentária	Contribuições intraorçamentárias	9,87%	5,36%	3,71%	0	0
	Alienação de bens intraorçamentários	0,04%	0	0	0	0

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do TCE-RS.

Composição das despesas de Fagundes Varela em série histórica.

Função de despesa	2020	2015	2010	2005
Administração	17,74%	27,13%	17,12%	14,25%
Segurança Pública	0,08%	0,12%	0,12%	0
Assistência Social	1,64%	1,49%	1,25%	0,58%
Previdência Social	8,82%	7,79%	5,69%	5,52%
Saúde	20,82%	17,47%	17,13%	16,91%
Educação	17,62%	19,86%	14,99%	24,79%
Cultura	0,89%	3,24%	1,25%	1,15%
Urbanismo	3,17%	5,60%	6,12%	12,57%
Habitação	0,03%	0,02%	0	0
Saneamento	0,02%	0,19%	0,26%	0,32%
Gestão Ambiental	0,86%	0,82%	0,70%	0,13%
Agricultura	8,90%	8,83%	15,02%	10,48%
Indústria	0,08%	0,24%	0,07%	0,01%
Comércio e Serviços	0	0,12%	0,18%	0,69%
Comunicações	0	0	0	0
Energia	1,38%	1,35%	1,21%	1,40%
Transporte	14,32%	3,51%	16,33%	9,66%
Desporto e Lazer	1,66%	2,19%	2,03%	1,40%
Encargos Especiais	1,99%	0	0,53%	0,13%

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do TCE-RS.

Composição das receitas de Serafina Corrêa em série histórica.

Tipo de receita	Nome da receita	2020	2015	2010	2005	2000
Corrente	Impostos, taxas e contribuições de melhoria	15,35%	12,95%	11,08%	9,17%	6,45%
	Contribuições	4,86%	4,32%	2,54%	3,37%	2,07%
	Receita patrimonial	4,67%	8,16%	5,09%	4,95%	3,39%
	Receita agropecuária	0,00%	0,02%	0,00%	0,00%	0,00%
	Receita industrial	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%
	Receita de serviços	0,02%	0,04%	0,27%	0,19%	0,00%
	Transferências correntes	65,36%	55,94%	62,93%	77,73%	75,98%
	Outras receitas correntes	0,40%	2,33%	4,34%	3,91%	9,84%
Capital	Operações de crédito	0,35%	0,00%	0,00%	0,00%	3,25%
	Alienação de bens	0,00%	0,22%	0,37%	0,09%	0,51%
	Amortização de empréstimos	0,17%	0,33%	0,01%	0,00%	0,00%
	Transferências de capital	1,00%	9,20%	11,05%	0,60%	0,75%
	Outras receitas de capital	0,00%	0,97%	0,00%	0,00%	0,00%
Intraorçamentária	Contribuições intraorçamentárias	7,37%	5,43%	2,26%	0	0
	Outras receitas correntes	0,21%	0	0	0	0
	Alienação de bens intraorçamentários	0,23%	0,11%	0,05%	0	0

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do TCE-RS.

Composição das despesas de Serafina Corrêa em série histórica.

Função de despesa	2020	2015	2010	2005
Administração	13,51%	13,85%	11,34%	14,69%
Segurança pública	0,20%	0,19%	0,37%	0
Assistência social	3,55%	3,17%	1,68%	1,22%
Previdência social	6,21%	5,16%	1,97%	0,47%
Saúde	31%	24,50%	24,93%	28,36%
Educação	25,24%	25,76%	24,38%	29,87%
Cultura	0,58%	0,86%	0,10%	0
Urbanismo	0,70%	0,46%	0,49%	0,12%
Habitação	0,49%	0,66%	0,44%	1,33%
Saneamento	2,12%	2,56%	2,76%	2,61%
Gestão ambiental	0,19%	0,71%	0	0,02%
Agricultura	4,29%	4,63%	7,20%	3,25%
Indústria	1,03%	1,71%	2%	1,07%
Comércio e serviços	1,74%	2,91%	5,04%	2,06%
Comunicações	0,03%	0,03%	0,52%	0,05%
Energia	1,65%	2,98%	1,37%	1,67%
Transporte	5,50%	6,81%	11,36%	7,92%
Desporto e lazer	0,48%	0,25%	1,08%	0,12%
Encargos especiais	1,48%	2,79%	3%	5,17%

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do TCE-RS.