

## **CRIAÇÃO DE NOVOS MUNICÍPIOS NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL: O CASO DE PINHAL DA SERRA**

**TOMIELLO, Fernanda<sup>1</sup>; PORTELLA, Adriana Araújo<sup>2</sup>**

<sup>1</sup>Programa de Educação Tutorial da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Pelotas; <sup>2</sup>Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Pelotas, departamento de Arquitetura e Urbanismo. [adrianaportella@yahoo.com.br](mailto:adrianaportella@yahoo.com.br)

### **1 INTRODUÇÃO**

A criação de novos municípios no Brasil e, especialmente, no Rio Grande do Sul, ainda é um tema polêmico. As tensões entre as legislações Federais e Estaduais, a identificação das razões e das conseqüências das emancipações recentes têm sido discutidas com frequência no meio acadêmico. O presente artigo faz uma revisão bibliográfica acerca do tema discutido e apresenta como estudo de caso o município de Pinhal da Serra, localizado na região nordeste do estado do Rio Grande do Sul. Este trabalho desenvolve-se em três escalas: nacional, estadual e municipal (Brasil, Rio Grande do Sul e estudo de caso na cidade de Pinhal da Serra).

### **2 METODOLOGIA (MATERIAL E MÉTODOS)**

Tendo como objetivo compreender e demonstrar qual é a atual situação física, populacional e econômica do município de Pinhal da Serra e avaliar aspectos positivos e negativos da emancipação dessa cidade, a metodologia utilizada foi a comparação com os municípios vizinhos. Os municípios com os quais a cidade estudada foi comparada são: Barracão, Lagoa Vermelha e Esmeralda, no Rio Grande do Sul; Celso Ramos, Anita Garibaldi e Cerro Negro, no estado de Santa Catarina. Tais municípios foram escolhidos pela proximidade com Pinhal da Serra e pela aparente semelhança no que diz respeito aos aspectos demográficos, físicos, geográficos e econômicos. Os atributos utilizados na comparação foram: população e área; relação percentual entre despesas e receitas orçamentárias; PIB (Produto Interno Bruto) e PIB per capita e composição setorial do PIB.<sup>1</sup> As tabelas 2, 3, 4 e 5 ilustram as comparações referidas.

### **3 RESULTADOS E DISCUSSÃO**

A legislação que orienta a criação de novos municípios no Brasil sofreu diversas mudanças nos últimos anos. Até 1938 a elevação de um povoado à vila ou à cidade nem sempre era decorrente da existência de uma aglomeração urbana de tal porte que a justificasse (Marx, 1991). Não haviam critérios e regras claras que indicassem em que circunstâncias a emancipação deveria ocorrer. A partir de 1967 a criação de novos municípios passou a ser regulamentada.

Segundo Dias (2008), a partir de 13 de setembro de 1996, data na qual foi publicada a Emenda Constitucional nº 15, está proibida no País a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios. Isso ocorre porque até

---

<sup>1</sup> O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de Pinhal da Serra não foi analisado e comparado aos municípios vizinhos pois os últimos dados disponibilizados são anteriores à instalação do município referido.

hoje o Congresso Nacional não regulamentou o parágrafo 4º do artigo 18 da Constituição Federal alterado pela emenda referida (Dias, 2008). No entanto, o Rio Grande do Sul é um dos estados em que a lei estadual vem sendo aplicada enquanto a lei federal não é regulamentada. Além disso, o Rio Grande do Sul contribuiu com 30 dos 54 municípios criados em 2000 e dobrou o número de municípios em seu território nos últimos dez anos (Braga, 2003).

A busca por maior liberdade desencadeou uma verdadeira explosão de municípios na década de 1990, quando foram criados novos 1243 municípios no Brasil. Em relação aos aspectos econômicos, é possível afirmar que há uma baixa tendência à sustentabilidade econômica da maioria dos novos municípios (Braga, 2003). Segundo Braga (2003), “a criação de um novo município deveria, em tese, ser um processo decorrente do crescimento populacional e econômico de um distrito”. A partir da leitura de Braga (2003) é possível observar que fatores culturais e ambientais não têm sido considerados como fatores determinantes na criação de novos municípios. Segundo Bremaeker (1993), alguns dos fatores que levam os distritos a buscarem sua emancipação política são: os interesses políticos eleitoreiros; ou ainda, contrapondo-se a essa visão anterior, a existência de uma forte atividade econômica local e uma infra-estrutura de serviços satisfatória faz com que não se justifique a subordinação desse distrito ao governo do município a que pertence e para a qual contribui com recursos próprios (Braga, 2003).

Pinhal da Serra é um município gaúcho localizado a 326 km da Capital do estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, na região nordeste do estado, denominada de Campos de Cima da Serra. O bioma predominante na cidade é a mata atlântica; o clima é subtropical de altitude; o relevo caracteriza-se pela presença de planalto de altitude (Prefeitura de Pinhal da Serra, 2011). A tabela 1 sintetiza os dados populacionais e de domicílios da cidade de Pinhal da Serra e as demais tabelas a seguir fundamentam a discussão que segue.

Tabela 1: Síntese dos dados do município de Pinhal da Serra

	Quantidade	Unidade
Total de homens	1.109	Pessoas
Total de mulheres	1.021	Pessoas
Total da população urbana	478	Pessoas
Total da população rural	1.652	Pessoas
Total da população	2.130	Pessoas
Total de domicílios particulares	959	Domicílios
Total de domicílios particulares ocupados	745	Domicílios
Total de domicílios particulares não-ocupados fechados	0	Domicílios
Total de domicílios particulares não-ocupados de uso ocasional	61	Domicílios
Total de domicílios particulares não-ocupados vagos	153	Domicílios
Total de domicílios coletivos	0	Domicílios

Elaborada pela autora a partir de dados do IBGE, Primeiros Resultados do Censo 2010. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm>, acessado em 28 de abril de 2011.

Tabela 2: População e área em 2010

Município	População	Área
Pinhal da Serra	2.130	437,35 km <sup>2</sup>
Barracão	5.355	516,29 km <sup>2</sup>
Lagoa Vermelha	27.529	1.263,51 km <sup>2</sup>
Esmeralda	3.169	829,94 km <sup>2</sup>

Celso Ramos	2.773	207,41 km <sup>2</sup>
Anita Garibaldi	8.627	588,61 km <sup>2</sup>
Cerro Negro	3.585	416,78 km <sup>2</sup>

Elaborada pela autora a partir dos dados do IBGE Cidades. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm>, acessado em 29 de abril de 2011.

Tabela 3: Despesas e receitas orçamentárias em 2010

Município	Despesa	Receitas
Pinhal da Serra	39.2%	60.8%
Barracão	43.8%	56.2%
Lagoa Vermelha	43.9%	56.1%
Esmeralda	40.1%	59.9%
Celso Ramos	41.3%	58.7%
Anita Garibaldi	47%	53%
Cerro Negro	45.5%	54.5%

Elaborada pela autora a partir dos dados do IBGE Cidades. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm>, acessado em 29 de abril de 2011.

Tabela 4: PIB e PIB per capita em 2005

Município	PIB	PIB per capita
Pinhal da Serra	29.658	12.696
Barracão	25.142	4.843
Lagoa Vermelha	156.951	5.455
Esmeralda	18.785	6.206
Celso Ramos	11.209	4.556
Anita Garibaldi	33.415	3.331
Cerro Negro	11.270	3.284

Elaborada pela autora a partir dos dados do Ministério das Cidades. Disponível em <http://geosnic.cidades.gov.br/src/php/app.php>, acessado em 29 de abril de 2011.

Tabela 5: Composição setorial do PIB em 2005

Município	Agropecuária	Indústria	Serviços
Pinhal da Serra	19.376	56.637	23.706
Barracão	41.392	7.275	48.454
Lagoa Vermelha	80.665	58.993	231.036
Esmeralda	34.724	2.177	27.238
Celso Ramos	16.801	2.248	13.678
Anita Garibaldi	23.229	7.412	37.151
Cerro Negro	11.863	2.632	12.960

Elaborada pela autora a partir dos dados do IBGE Cidades. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm>, acessado em 29 de abril de 2011.

Com base nas tabelas acima é possível afirmar que: a) O município de Pinhal da Serra possui a menor população em relação às demais cidades analisadas; b) a área do município estudado é menor que a da maioria dos municípios vizinhos; c) Pinhal da Serra possui a melhor relação receitas/despesas orçamentárias quando comparado aos municípios vizinhos; o PIB do município está entre os mais elevados dos municípios estudados, mesmo se tratando de uma cidade pequena e com poucos habitantes; O PIB per capita é o mais alto de todas as cidades com as quais foi comparada e o valor da segunda colocada representa menos da metade da primeira; Pinhal da Serra é o único município, dentre os

analisados, em que a economia é baseada na indústria ao invés de serviços ou agropecuária. A indústria representa aproximadamente 56% do PIB do Município.

A predominância da atividade industrial em detrimento das atividades agropecuárias e de serviços pode ser atribuída a diferentes fatores. Um deles é a presença de uma grande indústria energética, a Usina Hidrelétrica Barra Grande. Por se tratar de um município novo, a prestação de serviços ainda é um setor pouco desenvolvido e consolidado. Além disso, estudos exploratórios indicam que Pinhal da Serra – diferentemente dos municípios vizinhos – possui uma cobertura vegetal densa, rica e relativamente bem preservada, o que dificulta a predominância da atividade agropecuária que ocorre em algumas das cidades analisadas.

O Produto Interno Bruto do município de Pinhal da Serra é relativamente alto quando comparado aos demais municípios estudados. Como a cidade possui apenas cerca de 2000 mil habitantes o cálculo do PIB per capita acabou resultando num valor mais alto que todas as cidades vizinhas. Com base nesses dados é possível afirmar que o município possui uma boa qualidade de vida.

#### 4 CONCLUSÃO

Apesar da baixa tendência à sustentabilidade econômica nos novos municípios (Braga, 2003), a cidade de Pinhal da Serra pode ser classificada como uma emancipação que deu certo. As análises e comparações realizadas com os municípios vizinhos demonstram que a cidade possui um dos melhores índices de Produto Interno Bruto, o maior PIB per capita e a melhor relação receitas/despesas orçamentárias das cidades estudadas. É pertinente salientar que a cidade estudada constitui um caso excepcional pois, diferentemente dos municípios vizinhos, sedia uma grande indústria energética. Ainda assim, o estudo de caso demonstra que a emancipação de novos e pequenos municípios é uma política que tem potencial para ter bons resultados.

#### 5 REFERÊNCIAS

BRAGA, Roberto, PATEIS, Carlos da Silva. **Criação de municípios: uma análise da legislação vigente no estado de São Paulo**. Revista de Geografia da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Mato Grosso do Sul, Ano IX, nº 17, 2003.

BREMAEKER, François E.J. de. **Os Novos Municípios: Surgimento, Problemas e Soluções**. Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, v 40, nº 206, 1993.

DIAS, Rodrigo. GARRIDO, Elena. **Considerações Jurídicas Sobre o Tema das Emancipações**. Brasília, 2008. Disponível em: <http://portal.cnm.org.br/sites/5800/5840/historicodasemancipacoes.pdf>, acessado em 28 de abril de 2011.

<http://geosnic.cidades.gov.br/src/php/app.php>

<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>

[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/populacao\\_por\\_municipio.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/populacao_por_municipio.shtm)

MARX, Murilo. **Cidades no Brasil: terra de quem?**. São Paulo, Nobel/Edusp, 1991.

Prefeitura de Pinhal da Serra. Disponível em <http://www.pinhaldaserra.net/>, acessado em 27 de abril de 2011.