



## **XV SEUR**

### **15 Anos de Estudos Urbanos e Regionais**

#### **Emancipação Municipal: um estudo sobre Arroio do Padre e Triunfo do Sul**

Nathália Bonow

Universidade Federal de Pelotas - UFPel

nathaliabonow@gmail.com

Robinson Santos Pinheiro

Universidade Federal de Pelotas - UFPel

robinson22pinheiro@yahoo.com.br

#### **Resumo**

No Brasil, vários municípios foram criados principalmente durante o Período Democrático e o período da Nova República. Dessa forma, o território brasileiro foi se tornando cada vez mais fragmentado. Especificamente pós a Constituição Federal de 1988, várias localidades se emancipam em todos os estados, inclusive no Rio Grande do Sul. Com isso, o objetivo desse trabalho pautado no projeto de pesquisa que será desenvolvido no mestrado em Geografia da Universidade Federal de Pelotas, visa analisar os processos emancipatórios de Arroio do Padre e Triunfo do Sul, em que o primeiro se emancipa e o segundo não obtém o mesmo resultado. Mediante a isso, este trabalho busca explicar como foi o processo emancipacionista e o não emancipacionista dessas localidades e também como se deu o processo de criação de novos municípios no Rio Grande do Sul e no Brasil. Será realizada uma pesquisa bibliográfica sobre os temas em questão, além da análise de documentos que regiam a criação de novos municípios e entrevistas semiestruturadas com a população, políticos e demais envolvidos nesse processo. Para isso, será realizada a análise de conteúdo proposta por Laurence Bardin e também a análise do discurso desenvolvida por Foucault. A partir disso, busca-se elencar os fatores que colaboraram e impulsionaram a criação de novas municipalidades, além do papel da população da área que desejava se emancipar.

#### **Palavras-chave**

Emancipação; Arroio do Padre; Triunfo do Sul; Fragmentação territorial.

#### **Emancipação Municipal: um estudo sobre Arroio do Padre e Triunfo do Sul**

#### **1.Introdução**

Ao longo da história brasileira, ocorreram períodos de centralização e descentralização política e em ambos os momentos, vários municípios foram criados. Contudo, podemos observar (tabela 1) que durante o Período Democrático (1946-1964) e na Nova República (especificamente entre 1988-1996), períodos descentralizadores, o aumento de emancipações foi mais significativo, comparado a fases anteriores.

Tabela 1: Municípios criados no Brasil

INTERVALOS CONSTITUCIONAIS	MUNICÍPIOS CRIADOS	CRESCIMENTO RELATIVO (%)
1891 a 1934	475	53,9
1934 a 1937	81	6,0
1937 a 1946	217	15,1
1946 a 1967	2.235	135,1
1967 a 1969	1	0,0
1969 a 1988	233	6,0
1988 a 2017	1.447	35,1

Fonte: NUNES (2017, p. 13)

Durante o Período Democrático no Brasil, especificamente durante os anos 1946-1967, ocorreu o primeiro *boom* de criação de novos municípios. Esse fato está relacionado a Constituição de 1946, conhecida como Constituição Municipalista, justamente por esse caráter descentralizador que ambicionava pela retomada na autonomia municipal, depois de um período de forte repressão expresso pelo governo Vargas e pelo Estado Novo.

No período da Constituição Federal de 1988, o momento era parecido. Na fase anterior a 1988, a criação, fusão ou desmembramento de municípios era dever da União, regido pela Lei Complementar nº 01, de 1967. Essa lei estabelecia como critérios de emancipação população superior a 10 mil habitantes e não inferior a 5 milésimos da população do Estado; eleitorado mínimo de 10% da população; centro urbano já constituído com um mínimo de 200 casas; uma arrecadação no último exercício correspondente, pelo menos, a cinco milésimos da receita estadual de impostos; plebiscito para consulta à população da área territorial interessada (BRASIL, 1967). Com esses critérios, poucas áreas conseguiam se emancipar.

No período pós Constituição Federal de 1988, o aumento de criação de municípios pode ser justificado pelo Art. 18, inciso 4º da Constituição Federal de 1988 que dizia:

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em Lei Complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas. (BRASIL, 1988).



Dessa forma, os estados ficaram responsáveis por elaborar os parâmetros de criação de novas municipalidades. No Rio Grande do Sul, esses critérios foram estabelecidos pelas leis complementares 9.070 e 9.089, ambas de 1990. No Art. 2º da Lei 9.089, podemos observar que, dentre outros fatores, era necessário um estudo preliminar que comprovasse a existência de uma população superior a 5 mil habitantes ou eleitorado superior a 1.800 eleitores e um mínimo de 150 casas ou prédios no núcleo urbano ou 250 casas ou prédios no conjunto de núcleos urbanos da área que deseja se emancipar (RIO GRANDE DO SUL, 1990). Se estes requisitos, além de outros não expostos fossem cumpridos, era liberado o plebiscito na localidade que buscava a emancipação. Assim, no plebiscito, a população local podia expressar a sua opinião, favorável ou não, a criação de uma nova municipalidade.

Como os requisitos impostos pelo estado do Rio Grande do Sul exigiam 5 mil habitantes ou 1.800 eleitores na localidade, foram criados vários municípios pequenos. Tomio (2005, p. 132) coloca que a média da população dos municípios criados passou de 14.081 nos anos 1981-1982, para 3.373 habitantes em 1997.

Além disso, outro fator relevante na criação de novos municípios é o Fundo de Participação Municipal (FPM). Trata-se de uma verba provinda da União para os municípios e que “acabou sendo a garantia de sobrevivência da grande maioria dos municípios brasileiros.” (ALVES, 2006, p. 58). Isso ocorre pois, como a arrecadação de impostos dos municípios pequenos é restrita, eles dependem do repasse do FPM para investir em infraestrutura e questões sociais.

Outro fator também relevante na criação de novos municípios é o político. Alves (2006) e Tomio (2005) colocam que os políticos locais e os deputados estaduais, principalmente, buscavam arrecadação de votos para si e, desta forma, se envolviam no processo emancipatório. Ou seja, movidos pelo benefício individual, buscavam emancipar a localidade para assim continuar ocupando cargos políticos e/ou ocupá-los pela primeira vez.

Com isso, podemos concluir que, os fatores jurídico, como os requisitos pouco restritivos impostos para a criação de novas municipalidades, econômico, como o repasse do Fundo de Participação Municipal e também o fator político foram muito importantes no estabelecimento de novos municípios.

Pós 1988, o número de municípios estava crescendo em ritmo acelerado. Com isso, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 15, de 1996 que barrou a criação de novas municipalidades, dando nova redação ao inciso 4º do Art. 18 da Constituição Federal. Nesta Emenda, fica estabelecido que a criação, fusão ou desmembramento seria feita por lei



estadual, dentro de um período determinado por lei complementar federal. A questão é que desde 1996, não se teve um período de lei complementar federal, e assim, nenhuma região conseguiu se emancipar, salvo as regiões que já haviam iniciado o processo antes da promulgação da lei e as emancipações ocorridas por ordem jurídica. (NUNES, 2017).

Desta feita, destacamos que o presente trabalho é fruto de projeto de pesquisa de mestrado em Geografia da Universidade Federal de Pelotas e visa, como recorte espacial/temporal, analisar os processos emancipatórios dos então distritos de Pelotas/RS, Arroio do Padre e Triunfo, verificando as características dos atores envolvidos nos respectivos processo de emancipação. Cabe evidenciar que a escolha dessas localidades se dá pela proximidade da autora com as regiões. Com o apoio de deputados e usando exemplos de municípios pequenos já emancipados, os moradores destes distritos se mobilizaram para reunir os requisitos exigidos para dar início ao processo de emancipação política e administrativa destas localidades.

Dessa forma, em 16 de abril de 1996, Arroio do Padre se emancipa de Pelotas, diferentemente de Triunfo, que formaria o município de Triunfo do Sul. Mediante a isso, busca-se responder a seguinte questão: Quais foram os motivos que favoreceram a emancipação de Arroio do Padre/RS e por qual circunstância o distrito de Triunfo não atingiu esse mesmo resultado?

O objetivo geral da dissertação é analisar as características que favoreceram a emancipação de Arroio do Padre/RS e impediram a emancipação do distrito de Triunfo – Pelotas/RS. Como objetivos específicos, seria: 1. Contextualizar o processo de formação de municípios no Brasil; 2. Verificar elementos que favoreceram a emancipação de Arroio do Padre/RS e que impossibilitaram a emancipação do distrito de Triunfo – Pelotas/RS; 3. Examinar o impacto na organização territorial da região de abrangência de Triunfo e Arroio do Padre do processo de emancipação; 4. Analisar os argumentos e estratégias utilizadas pelas pessoas envolvidas no processo de emancipação municipal de ambos os locais.

## **2. Metodologia**

A primeira etapa da metodologia, consiste na realização da pesquisa bibliográfica de teses, dissertações, livros e artigos que tratem sobre a questão da criação de municípios no contexto brasileiro, assim como de casos específicos do Rio Grande do Sul.

Seguindo na perspectiva de análise, na segunda etapa a metodologia, será realizada uma análise de documentos que versem sobre o processo de emancipação de Arroio do Padre



e Triunfo como, por exemplo, as atas de reuniões das comissões de emancipação, dados dos plebiscitos realizados nestas localidades, notícias de jornais locais, coleta de informações sobre as características das áreas que buscavam a autonomia política, o projeto de lei para a formação de Arroio do Padre, dentre outros documentos e bibliografias que surgirão ao decorrer da elaboração da pesquisa. Também serão analisadas as Constituições Federais, a Emenda Constitucional nº 15/1996, a Emenda Constitucional nº 1/1969, a Lei Complementar nº 1/1967, Lei Estadual 10.738, as leis que regiam as emancipações no Rio Grande do Sul, dentre outras. Para a análise destes documentos, possivelmente será utilizada a análise de conteúdo proposta por Laurence Bardin.

Na terceira etapa, se buscará realizar entrevistas semiestruturadas e/ou abertas, utilizando a técnica “Snowball” (bola de neve) (VINUTO, 2014, p. 203), onde um entrevistado piloto, que será escolhido posteriormente, mas que tenha como requisito obrigatório a participação em um dos processos emancipacionistas em questão, indique outras pessoas envolvidas direta ou indiretamente nesses mesmos processos. A princípio, o propósito é entrevistar de 10 a 20 pessoas moradoras das localidades, ou que participaram dos processos emancipacionistas, sendo favoráveis ou não a emancipação do distrito e do município em questão. Dessa forma, para a interpretação das entrevistas, procura-se utilizar a metodologia da análise do discurso proposta por Michel Foucault.

### **3.Desenvolvimento**

Arroio do Padre é um município localizado na Microrregião de Pelotas e na Mesorregião Sudeste. Trata-se de um dos poucos municípios enclaves do Brasil, pois sua divisa se dá somente com o município de Pelotas. Emancipou-se no dia 16 de abril de 1996 pela Lei Estadual nº 10.738 e possui de 2.730 habitantes (IBGE, 2010). Já o 4º distrito de Pelotas, Triunfo, está localizado na divisa com Arroio do Padre e Canguçu/RS e possui 2.466 habitantes (IBGE, 2010). Ambas as localidades possuem bases históricas relacionadas com a imigração pomerana.

O processo emancipatório de Arroio do Padre se iniciou a partir da proposição feita pelo então deputado estadual Germano Bonow a alguns moradores da localidade. Dessa forma, mais pessoas foram se mobilizando, formando a comissão do “sim”, responsável por reunir os documentos e estudos necessários para o encaminhamento do projeto emancipacionista para a Assembleia Legislativa.



Quando aprovados os requisitos para a emancipação pela Assembleia Legislativa, foi permitida a realização do plebiscito com a população de Arroio do Padre, na época distrito de Pelotas. A partir disso, era realizadas reuniões e/ou comícios explanando os motivos pelos quais a emancipação da localidade seria benéfica. Dentre esses quesitos, destacava-se a autonomia em gerir a região que estava sendo esquecida por Pelotas<sup>1</sup>.

Durante esse período antes do plebiscito, formou-se também a comissão do “não”, liderada por moradores que defendiam que a emancipação não era o melhor caminho a ser seguido. Alegavam principalmente que um município tão pequeno não teria como se manter somente com a arrecadação dos impostos locais, argumentando que o Fundo de Participação Municipal poderia deixar de existir a qualquer momento.<sup>2</sup>

Contudo, no dia 24 de março de 1996, o plebiscito é realizado na região e o resultado foi de 755 votos a favor da emancipação e 656 votos contrários (TEICHERT, 2000). Com esse resultado, Arroio do Padre se emancipa em 16 de abril de 1996, por meio da Lei Estadual nº 10.738.

O processo emancipacionista de Triunfo ocorreu de modo semelhante. Também formaram-se comissões favoráveis e contrárias ao processo emancipacionista. Contudo, segundo Álvaro Guimarães do Jornal Correio do Povo, a proposta da emancipação foi derrotada por 20 votos, ou seja, houve mais votos contra a emancipação. Dessa forma, Triunfo continua fazendo parte do município de Pelotas.

Para realizar uma análise mais profunda desses processos emancipacionistas e para alcançar os objetivos propostos para a dissertação, a mesma será organizada em 4 capítulos: 1. O processo de criação de municípios no Brasil, trazendo dados das emancipações no Brasil e no Rio Grande do Sul, priorizando o período de 1988 a 1996, mas não deixando de contextualizar o período anterior a 1988; 2. Contexto de formação territorial de Arroio do Padre e Triunfo do Sul, onde busca-se elencar as características de formação do território dessas duas localidades, expondo a descendência dos primeiros habitantes e também dos demais moradores, características sociais, econômicas, físicas, culturais dentre outros; 3. Processos emancipatórios de Arroio do Padre e Triunfo do Sul, nesse capítulo, o foco se dá na emancipação, ou na tentativa de criação desses novos municípios, onde se procura evidenciar o funcionamento do processo emancipacionista, pautado na análise dos documentos que versem sobre o tema, a partir da utilização da análise de conteúdo de Bardin; 4. Análise do

---

<sup>1</sup> Dados obtidos junto a Edelcleise Bonow Einhardt em entrevista oral realizada em dezembro de 2018.

<sup>2</sup> Dados obtidos junto a José (nome fictício utilizado para preservar a identidade do entrevistado) em entrevista oral realizada em dezembro de 2018.



discurso dos entrevistados, expondo a ideia dos entrevistados sobre os processos emancipatórios e seus posicionamentos frente a isso, indicando tanto opinião da população que não concordava com a criação dos municípios quanto a parcela da população que era favorável as emancipações.

#### 4. Conclusão

Analisar o processo de criação de novas municipalidades é um assunto muito pertinente para a compreensão da fragmentação territorial brasileira. Além disso, por meio da análise de emancipações específicas, é possível verificar quais os fatores estão relacionados a criação de novas municipalidades, como os políticos, econômicos, jurídicos, dentre outros.

Portanto, o desenvolvimento do projeto resultará na contribuição para a compreensão de fatores que facilitaram as autonomias municipais após a Constituição Federal de 1988, além de oferecer um aporte para novas pesquisas que discutam sobre tema em questão. Ainda, os resultados da pesquisa poderão ser úteis para análises e estudos de moradores das localidades de Arroio do Padre e Triunfo e poderão colocar à disposição de forma explícita, quais foram os motivos que levaram a emancipação, ou não, dessas localidades.

#### Referencial

ALVES, Alessandro Cavassin. O processo de criação de municípios no Paraná: as instituições e a relação entre executivo. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.111, p. 47-71, jul./dez. 2006. Disponível em: <http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/61>. Acesso em: 24 mai. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 05 jul. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Emenda constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996**. Dá nova redação ao § 4º do art. 18 da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc15.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc15.htm). Acesso em: 05 jul. 2019.

BRASIL. **Lei Complementar nº 1, de 09 de novembro de 1967**. Estabelece os requisitos mínimos de população e renda pública e a forma de consulta prévia as populações locais para a criação de novos municípios, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da





República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp01.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp01.htm). Acesso em: 28 out. 2018.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades:** Arroio do Padre. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/arroio-do-padre/panorama>. Acesso em: 04 jul. 2019.

NUNES, Marcos Antônio. Criação de municípios no Brasil: motivações, vantagens e desvantagens. **Revista Espinhaço**, v. 6, n. 1, p. 11-20, 2017. Disponível em: <http://www.revistaespinhaco.com/index.php/journal/article/view/149>. Acesso em: 24 mai. 2019.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 9.070, de 02 de maio de 1990**. Dispõe sobre a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios e dá outras providências. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://leisestaduais.com.br/rs/lei-ordinaria-n-9089-1990-rio-grande-do-sul--a-integra-deste-documento-encontra-se-disponivel-ainda-no-orgao-publico>. Acesso em: 05 jul. 2019.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 9.089, de 19 de junho de 1990**. Dispõe sobre os requisitos para a criação de municípios de que trata a lei complementar 9070, de 2 de maio de 1990. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: [http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid\\_IdNorma=17891](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=17891). Acesso em: 05 jul. 2019.

TEICHERT, Rudi. **A emancipação política e econômica do distrito de Arroio do Padre**. 2000. Trabalho de Conclusão de Curso (Licenciatura em Geografia) - Instituto de Ciências Humanas, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2000.

TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas. Federalismo, municípios e decisões legislativas: a criação de municípios no Rio Grande do Sul. **Revista de Sociologia e Política [Online]**, Curitiba, n. 24, p. 123-148, jun. 2005. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000100009&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000100009&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 24 mai. 2019.

VINUTO, Juliana. A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. **Revista Temáticas**, Campinas, nº 22, p. 203-220, ago/dez. 2014. Disponível em: <https://www.ifch.unicamp.br/ojs/index.php/tematicas/article/view/2144>. Acesso em: 05 jul. 2019.