



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

ADALBERTO DIAS DE SOUZA

**NOVOS MUNICÍPIOS COMO ESPAÇOS SOCIAIS E POLÍTICOS:
IMPLICAÇÕES DO PROCESSO DE EMANCIPAÇÃO POLÍTICO-
ADMINISTRATIVA NA MESORREGIÃO CENTRO-OCIDENTAL DO PARANÁ**



MARINGÁ

2016



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: ANÁLISE REGIONAL E AMBIENTAL

ADALBERTO DIAS DE SOUZA

**NOVOS MUNICÍPIOS COMO ESPAÇOS SOCIAIS E POLÍTICOS:
IMPLICAÇÕES DO PROCESSO DE EMANCIPAÇÃO POLÍTICO-
ADMINISTRATIVA NA MESORREGIÃO CENTRO-OCIDENTAL DO PARANÁ**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Estadual de Maringá, como requisito para receber o título de doutor.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Angela Maria Endlich

MARINGÁ

2016

Ficha de identificação da obra elaborada pela Biblioteca
UNESPAR/Campus de Campo Mourão

S729n

SOUZA, Adalberto Dias de

Novos municípios como espaços sociais e políticos: implicações do processo de emancipação político-administrativa na mesorregião Centro-Ocidental do Paraná / Adalberto Dias de Souza. Ângela Maria Endlich, (orient). Maringá, 2016.

316f. : il.

Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Maringá. Programa de Pós-Graduação em Geografia (PGE).

1. Estrutura e Funções dos Governos. 2. Governo Local. 3. Desenvolvimento Regional do Paraná. 4. Geografia do Paraná – Paraná. I. SOUZA, Adalberto Dias de. II. ENDLICH, Ângela Maria (orient). III. UEM - Universidade Estadual de Maringá. IV. Título.

CDD 21.ed. 320.4

320.8

338.908.162

918.162

FOLHA DE AVALIAÇÃO

NOVOS MUNICÍPIOS COMO ESPAÇOS SOCIAIS E POLÍTICOS: IMPLICAÇÕES DO PROCESSO DE EMANCIPAÇÃO POLÍTICO- ADMINISTRATIVA NA MESORREGIÃO CENTRO-OCIDENTAL DO PARANÁ

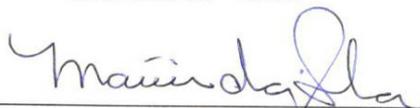
Tese de Doutorado apresentada a Universidade Estadual de Maringá, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Geografia, área de concentração: Análise Regional e Ambiental, linha de pesquisa: Produção do Espaço e Dinâmicas Territoriais

Aprovada em **30 de maio de 2016**.

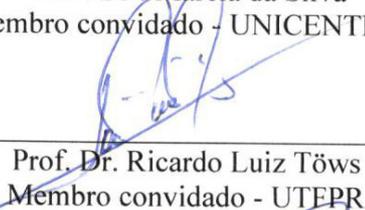
BANCA EXAMINADORA



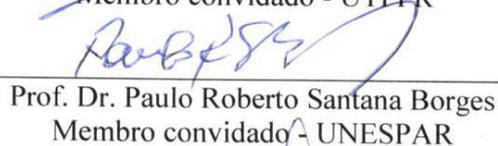
Prof.ª. Dr.ª. Angela Maria Endlich
Orientadora - UEM



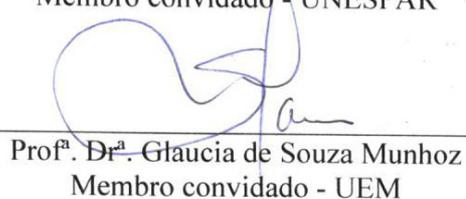
Prof.ª. Dr.ª. Márcia da Silva
Membro convidado - UNICENTRO



Prof. Dr. Ricardo Luiz Töws
Membro convidado - UTEPR



Prof. Dr. Paulo Roberto Santana Borges
Membro convidado - UNESPAR



Prof.ª. Dr.ª. Gláucia de Souza Munhoz
Membro convidado - UEM

DEDICATÓRIA

Para:

Meu pai Omar (in memoriam) e minha Jephthal, por seus ensinamentos para toda uma vida.

Meu irmão Ailton, por seu companheirismo incondicional.

*Omar Matheus, Dariane e Ceres (minha família); por sua compreensão e apoio sempre,
principalmente nos momentos difíceis.*

AGRADECIMENTOS

Tenho muito e muitos para agradecer!

Primeiramente a Deus, pelo dom da vida e por estar ao meu lado em todos os momentos da minha vida e a minha família pela paciência, pela ajuda na minha formação e pela compreensão por minhas ausências. Especialmente para Omar Matheus, Dariane e Ceres; obrigado por sua compreensão, apoio e carinho.

A Professora Dra. Angela Maria Endlich, pelo incentivo, confiança, comprometimento com os nossos objetivos, dedicação, empenho nas orientações para a construção da tese e, acima de tudo pelo respeito e credibilidade.

Aos professores membros da banca examinadora por terem aceitado o convite para participar desta etapa importante da minha vida.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual de Maringá por seus ensinamentos, os quais nos colocaram em condições de conclusão do curso e muito contribuíram para melhorar nossos conhecimentos científicos para multiplicarmos ao longo da vida.

Aos meus amigos e companheiros de estrada ao longo do curso: Paulo Borges, Ricardina Dias, Larissa de Mattos, Fábio Costa, Oséias Cardoso, Cíntia Silvia Carvalho, Sandra Malysz, Damião Xavier, Sérgio Maybuk e João Marcos; juntos, formamos um grupo de amizades e compartilhamento de preocupações, mas, sobretudo de alegrias.

A Secretária do Programa de Pós-Graduação de Geografia da Universidade Estadual de Maringá (UEM) Mirian de Carlos, por colaboração e atenção aos nossos pedidos e que sempre nos atendeu de forma sincera e cordial.

Aos Prefeitos(as), Vice-Prefeitos(as) e Vereadores(as): Mauro Alberto Slongo e Maria Herotilde H. de Farias (Luiziana), Angela Kraus e Natalicio Saraiva Dos Santos (Farol), Reinaldo Krachinski e Fatima Aparecida Bugno Oliveira (Quarto Centenário) e Valdinei José Peloi (in memorian) e Suely Alves Pereira Silva (Rancho Alegre d'Oeste), e Cristina A. dos Santos (Vereadora Luiziana), pela concessão de entrevistas e disponibilização de informações sobre os municípios pesquisados.

Ao Ex-Prefeito e Ex-Vice-Prefeito: Augustinho Vecchi (Campo Mourão) e Geremias Ferreira da Costa (Quarto Centenário).

Aos Professores(as) e Secretários(as) Municipais que me auxiliaram na pesquisa e na realização dos registros fotográficos nos municípios e distritos: Denise Vedovato, Luci Vedovato, Dimas Pechim dos Santos e José de Souza Santos (Luiziana), Diego de Melo (Farol), Alice Miyashita (Quarto Centenário) e Cristina Magiroski (Campo Mourão), Milton Melo, Ivone de Brito e Welliton Celestino (Rancho Alegre d'Oeste), Allan Trento (Piquirivaí) e Stenio Cesar da Silva (Ivailândia).

À todos(as) os(as) professores(as) das escolas estaduais e municipais e aos funcionários das prefeituras de Luiziana, Farol, Quarto Centenário e Rancho Alegre d'Oeste, pela presteza no atendimento e na disponibilização de dados e informações necessárias para complementação da pesquisa.

À minha amiga professora Maria Cardoso pela troca de experiências e sua ajuda, ambos essenciais para o êxito de minha pesquisa.

Ao professor Angelo Marcotti por sua ajuda com a cartografia.

Ao jornalista Wille Bathke Júnior por compartilhar conosco informações históricas sobre o município de Campo Mourão e região.

A todos(as) os(as) cidadãos(ãs) dos municípios pesquisados, respondentes e entrevistados(as) que, gentil e amavelmente me receberam em suas residências ou local de trabalho.

“Com as perdas, só há um jeito: perdê-las. Com os ganhos, o proveito é saborear cada um como uma boa fruta de estação.” (Lya Luft)

“Tudo posso naquele que me fortalece”. Filipenses 4 v. 13

RESUMO

Este trabalho teve como objetivo analisar as implicações do processo de emancipação político administrativa, em municípios na Mesorregião Centro-Ocidental do Estado do Paraná, no período de 1988 a 2015. O processo foi analisado como elemento para transformação dos mesmos em novos espaços sociais e políticos para seus cidadãos. Pesquisamos a partir da origem do município procurando trazer um enfoque do mesmo, como institucionalização da escala local, bem como sobre as possibilidades deste para consolidação do espaço social para os cidadãos. Em um momento posterior nos referimos ao município no Brasil procurando enfocar os aspectos relacionados a centralização e descentralização deste ente federativo, nos diversos momentos da história brasileira, desde o período colonial até o período republicano, após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Também procuramos debater a questão dos tributos, no sentido de demonstrar que o município não é o principal absorvedor dos recursos financeiros arrecadados pelos impostos cobrados da nação. Na sequência abordamos sobre os municípios da Mesorregião Centro-Ocidental Paranaense, no intuito de demonstrar e analisar as implicações do processo de emancipação política administrativa ocorrida em cada um deles e as perspectivas criadas por tal processo para o cotidiano dos cidadãos que residem nestas localidades. Utilizamos referencial teórico nacional e internacional, no âmbito da Geografia e da Gestão Pública, bem como, de outras ciências quando necessário; coletamos dados secundários através dos principais Institutos de Pesquisas do Brasil, assim como também utilizamos informações primárias obtidas por meio de aplicação de questionários e entrevistas realizadas nos municípios objeto de estudo, com pioneiros locais, gestores públicos e outros cidadãos. O recorte espacial da pesquisa foi a Mesorregião Centro-Ocidental Paranaense e o recorte temporal, o período de 1988 a 2015. A amostra foi composta por quatro municípios, sendo dois da microrregião de Campo Mourão (Luiziana e Farol) e dois da microrregião de Goioerê (Quarto Centenário e Rancho Alegre d'Oeste). Os procedimentos utilizados indicaram a relevância das emancipações municipais para as localidades estudadas, pois demonstraram que houve avanços, os quais se traduzem em melhorias dos equipamentos e serviços públicos, disponibilizados para a população, proporcionando assim, significativos ganhos sociais para a sociedade local, o que conseqüentemente contribuiu para o avanço da Mesorregião Centro-Ocidental do Estado do Paraná, no campo social, econômico e espacial.

Palavras-chave: Mesorregião Centro-Ocidental Paranaense. Governo Local. Geografia do Paraná. Geography of Paraná.

ABSTRACT

This work had as objective to analyze the implications of the process of political emancipation, in municipalities in Mesoregion Paraná State Central Western, in the period 1988 to 2015. The process was analyzed as an element for transformation into new social and political spaces for its citizens. We researched from the city of origin seeking to bring a focus of it, as the institutionalization of local, as well as on the possibilities of this to consolidate the social space for citizens. At a later time we refer to the municipality in Brazil looking to focus on aspects related to centralization and decentralization of this federative entity, at different moments of Brazilian history from the colonial period to the republican period, after the promulgation of the Constitution of 1988. We also seek discuss the issue of taxes, in order to demonstrate that the municipality is not the main absorber of funds raised by the nation levied taxes. In sequence approach on the municipalities of Mesoregion Western Center Paranaense in order to demonstrate and analyze the implications of the administrative political emancipation process that took place in each of them and the prospects created by this process to the daily lives of citizens residing in these localities. We use national and international, theoretical framework within the Geography and Public Administration, as well as other sciences when necessary; Collect secondary data through the main Research Institutes in Brazil, as well as primary use information obtained through questionnaires and interviews conducted in the municipalities studied, with local pioneers, public officials and other citizens. The spatial area of research was the Mesoregion Western Center Paranaense and time frame, the period from 1988 to 2015. The sample was composed of four counties, two of the micro-region of Campo Mourao (Luiziana and Farol) and two micro-Goioerê (Quarto Centenário and Rancho Alegre d'Oeste). The procedures used indicated the relevance of municipal emancipations to the sites studied, as have shown that progress has been made, which translate into improvements of public facilities and services available to the population, thus providing significant social benefits for the local society, what consequently contributed for the progress of mesoregion West-Central of Paraná, in the social, economic and spatial.

Keywords: Mesoregion Western Center Paranaense. Local Government. Geography of Paraná.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Brasil: Gravura ilustrativa das Capitanias hereditárias no Brasil.....	85
Figura 2 – Brasil: Espacialização dos municípios no Brasil, no final do período colonial	94
Figura 3 – Brasil: Espacialização dos municípios no Brasil, no final do período Imperial ...	111
Figura 4 – Evolução do Número de Municípios no Brasil – 1872 a 2010	125
Figura 5 – Brasil. Carga Tributária por Ente Federado, em Relação ao PIB – 2006 - 2007..	151
Figura 6 – Divisão da Arrecadação entre União, Estados e municípios – 2000 – 2005.....	152
Figura 7 – Municípios emancipados no Estado do Paraná, no período de 1988 a 1996.	177
Figura 8 – Estado do Paraná. Mesorregiões, 2015	179
Figura 9 – Estado do Paraná. Microrregiões Geográficas, 2015	180
Figura 10 – Mesorregião Centro-Occidental Paranaense. Localização dos municípios estudados, 2015.	182
Figura 11 – Pinhalão d’Oeste (Farol), vista parcial do povoado de e capela Nossa Senhora Nossa Senhora das Graças, inaugurada em 15/08/1948.	184
Figura 12 – Farol, Cerealista Laman e primeiro posto de combustível na área central do distrito, 1969.....	185
Figura 13 – Luiziana, vista parcial de adequações sendo realizadas em estrada rural em 1992	188
Figura 14 – Quarto Centenário, vista parcial da avenida Bandeirantes, em 1976.....	190
Figura 15 – Rancho Alegre d’Oeste, vista parcial da avenida Paraná, 1977.....	193
Figura 16 – Limites do município de Farol	194
Figura 17 – Limites territoriais do município de Luiziana.....	194
Figura 18 – Limites territoriais do município de Quarto Centenário	195
Figura 19 – Limites territoriais do município de Rancho Alegre d’Oeste	195
Figura 20 – Farol, vista aérea da sede do município	197
Figura 21 – Luiziana, vista aérea da sede do município.....	198
Figura 22 – Quarto Centenário, vista aérea da sede do município	199
Figura 23 – Rancho Alegre d’Oeste, vista aérea da sede do município	200
Figura 24 – Farol, cruzamento da avenida Paraná com rua Curitiba, na área central da sede urbana, em 2015	202
Figura 25 – Luiziana, vista parcial da avenida Liberdade, na área central da sede urbana, em 2015	202
Figura 26 – Quarto Centenário, vista parcial da praça central da sede urbana, em 2015.....	203

Figura 27 – Rancho Alegre d’Oeste, vista parcial da avenida principal da sede urbana, em 2015.	203
Figura 28 – Vista parcial da área interna da voçoroca, antes das obras de recuperação e contenção	249
Figura 29 – Local onde existia a voçoroca, após realização das obras de recuperação e contenção	250

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Farol, fatores que motivaram a emancipação do município, 2015.....	234
Gráfico 2 – Farol, melhorias nos serviços e equipamentos públicos do município, 2015	237
Gráfico 3 – Luiziana, fatores que motivaram a emancipação do município, 2015	244
Gráfico 4 – Luiziana, serviços públicos que melhoraram após a emancipação, 2015	246
Gráfico 5 – Quarto Centenário, fatores que motivaram a emancipação, 2015.....	252
Gráfico 6 – Quarto Centenário, serviços públicos que melhoraram, 2015.....	256
Gráfico 7 – Rancho Alegre d’Oeste, fatores que motivaram a emancipação, 2015.....	263
Gráfico 8 – Rancho Alegre d’Oeste, serviços públicos que melhoraram, 2015.....	264

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Recorte Espacial do Estudo	30
Quadro 2 – Matriz espaço temporal sobre a instituição município	55
Quadro 3 – Comparação da Legislação dos Períodos de 1967 e 1989 sobre a Criação de municípios - Paraná	134
Quadro 4 – Número de municípios Criados no Paraná - 1987 a 1998	135
Quadro 5 – Proposta de Novos Parâmetros Populacionais para Emancipação de municípios no Brasil (Por região), conforme o PLS 104/2014	140
Quadro 6 – Proposta de Novos Parâmetros Populacionais para Emancipação de municípios no Brasil (Por região), conforme o PLS 199/2015	141
Quadro 7 – Espécies tributárias por categoria econômica X competência tributária dos entes federativos	149
Quadro 8 – Matriz espaço temporal sobre a instituição município Brasil	166
Quadro 9 – Fatores motivacionais da busca pela emancipação e seus significados neste estudo.....	230
Quadro 10 – Serviços e equipamentos públicos nos quais os cidadãos esperam melhorias após a emancipação e condição almejada.....	232

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Brasil: Número de Municípios por Província, no fim da Colônia.....	93
Tabela 2 – Brasil: Número de municípios por Província no fim do Império	110
Tabela 3 – Evolução do Número de municípios Brasileiros, segundo as Unidades Federativas, no período de 1960 a 2010.....	126
Tabela 4 – Brasil, Municípios - População Total, Urbana e Rural, 2000.....	130
Tabela 5 – Brasil: Decisão Normativa nº 141 – TCU – FPM – Interior – Tabela para Cálculo dos Coeficientes – 2015.....	154
Tabela 6 – Brasil: Distribuição % dos Recursos do FPM por Região Federal.....	156
Tabela 7 – Estado do Paraná. Novos municípios, 1986 a 1996.....	175
Tabela 8 – Farol, equipamentos públicos, indicadores sociais e indicadores financeiros deflacionados** - 1995-2014	211
Tabela 9 – Luiziana, equipamentos públicos, Indicadores sociais e indicadores financeiros deflacionados** - 1995-2014.....	213
Tabela 10 - Quarto Centenário, equipamentos públicos, indicadores sociais e indicadores financeiros deflacionados** - 1995-2014.....	215
Tabela 11 - Rancho Alegre d'Oeste, equipamentos públicos, indicadores sociais e indicadores financeiros deflacionados** - 1995-2014.....	217
Tabela 12 – Farol, Luiziana, Quarto Centenário e Rancho Alegre d'Oeste, extensão territorial e evolução populacional – 1991 – 2015	228
Tabela 13 – Farol, Luiziana, Quarto Centenário e Rancho Alegre d'Oeste. Extensão territorial em hectares (ha), número de estabelecimentos, 2006	228
Tabela 14 – Farol, emancipação - ganhos sociais e/ou melhores condições de vida, 2015 ...	240
Tabela 15 – Luiziana, emancipação – ganhos sociais e/ou melhores condições, 2015.....	247
Tabela 16 – Quarto Centenário, emancipação - ganhos sociais e/ou melhores, 2015.....	260
Tabela 17 – Rancho Alegre d'Oeste, emancipação - ganhos sociais e/ou melhores, 2015....	267
Tabela 18 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), Comparativo entre os municípios, Mesorregião Centro-Occidental e Microrregiões	273
Tabela 19 - IDHM da Mesorregião Centro-Occidental do Paraná – 1991/2000/2010	283

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALEAM	Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas
ALEP	Assembleia Legislativa do Estado do Paraná
ALERS	Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul
APL's	Arranjos Produtivos Locais
ATI	Academia da Terceira Idade
CAM	Comissão de Assuntos Municipais
CINDRA	Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e Amazônia
CCJ	Constituição Justiça e Cidadania
CF 1988	Constituição Federal de Brasil de 1988
Cohapar	Companhia de Habitação do Paraná
Comcam	Comunidade de municípios da Região de Campo Mourão
CTNP	Companhia de Terras Norte do Paraná
DOU	Diário Oficial da União
DSF	Diário do Senado Federal
EC no. 15/96	Emenda Constitucional nº. 15 de 12 de setembro de 1996
EVM	Estudo de Viabilidade Municipal
FES	Formação Econômica e Social
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IAP	Instituto Ambiental do Paraná
ICD	Instrumento de Coleta de Dados
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano – Médio
Ipardes	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Social
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias

MF	Ministério da Fazenda
PLC	Projeto de Lei Complementar
PLS	Projeto de Lei do Senado
PMDB-AL	Partido do Movimento Democrático Brasileiro – Alagoas
PMDB-AM	Partido do Movimento Democrático Brasileiro – Amazônia
PMDB-RO	Partido do Movimento Democrático Brasileiro – Rondônia
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PP-AM	Partido Progressista – Amazônia
PSD-RO	Partido Social Democrático de Rondônia
PT-BA	Partido dos Trabalhadores – Bahia
PT-PR	Partido dos Trabalhadores – Paraná
PTB-RR	Partido Trabalhista Brasileiro de Roraima
PTB-RS	Partido Trabalhista Brasileiro – Rio Grande do Sul
RMC	Região Metropolitana de Curitiba
SANEPAR	Companhia de Saneamento do Paraná
SUS	Sistema Único de Saúde
TCE	Tribunal de Contas do Estado
IFPR	Instituto Federal do Paraná
UFPR	Universidade Federal do Paraná

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	19
PROBLEMATIZAÇÃO E PERGUNTAS DE PESQUISA	23
Sobre o recorte espacial	29
DELINEAMENTO E HORIZONTE DA PESQUISA	31
ESTRUTURA DO ESTUDO	34
O ESTADO DA ARTE	35
1 MUNICÍPIO: ESPAÇO SOCIAL E POLÍTICO	42
1.1 BREVE RETOMADA HISTÓRICA SOBRE A ORIGEM DO MUNICÍPIO.....	44
1.2 O MUNICÍPIO COMO INSTITUCIONALIZAÇÃO DA ESCALA LOCAL.....	57
1.3 POSSIBILIDADES PARA A CONSOLIDAÇÃO DO ESPAÇO SOCIAL	61
1.3.1 A Produção do espaço social.....	67
2 O MUNICÍPIO NO BRASIL	79
2.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS AO MUNICÍPIO BRASILEIRO ATUAL	81
2.1.1 Município no Brasil Colônia e antecedentes europeus.....	82
2.1.2 Sobre a criação e funcionamento das câmaras	86
2.1.3 Município no Brasil Império	95
2.1.4 Município no Brasil República antes da Constituição de 1988	112
2.2 MUNICÍPIO ATUAL NO BRASIL - DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 A 2015.....	117
2.2.2 Emenda Constitucional 15/1996, tramitação e exigências para novas emancip....	124
2.2.3 O município atual: debates sobre emancipações, questões fiscais e atribuições....	135
3 IMPLICAÇÕES E PERSPECTIVAS DO PROCESSO DE EMANCIPAÇÃO	
POLÍTICO ADMINISTRATIVA DE MUNICÍPIOS	169
3.1 MESORREGIÃO CENTRO-OCIDENTAL DO PARANÁ.....	178
3.1.1 Considerações sobre os municípios selecionados para a pesquisa	181
3.2 ASPECTOS HISTÓRICOS E CARACTERÍSTICAS DOS MUNICÍPIOS	
ESTUDADOS	182
3.2.1 Breve histórico sobre os municípios do recorte espacial	183
3.2.2 Extensão territorial	193
3.2.4 Infraestrutura básica e habitação	204
3.2.5 Assentamentos e estrutura das áreas rurais	208
3.2.6 Malha viária rural	209
3.2.7 Atividades econômicas predominantes, equipamentos públicos e outros indicadores	

sociais	210
3.3 DO PROCESSO DE EMANCIPAÇÃO E ESPECIFICIDADES DOS MUNICÍPIOS ..	218
3.4 IMPLICAÇÕES DA EMANCIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS	227
3.4.1 Município de Farol	234
3.4.2 Município de Luiziana.....	243
3.4.3 Município de Quarto Centenário	251
3.4.4 Município de Rancho Alegre d'Oeste	262
3.5 REFLEXÕES SOBRE AS IMPLICAÇÕES SOCIAIS DOS PROCESSOS DE EMANCIPAÇÃO ESTUDADOS NA MESORREGIÃO CENTRO-OCIDENTAL DO PARANÁ.....	269
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	285
REFERÊNCIAS	291
ANEXOS	313
APÊNDICES	317
APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO / ROTEIRO DE ENTREVISTA	318
APÊNDICE B – LISTA DE ENTREVISTADOS	322



Localidade de Pinhalão d'Oeste, 1948

Fonte: Acervo de Farol

INTRODUÇÃO

“A Geografia é a História no Espaço da mesma forma que a História é a Geografia no Tempo”. (Elisèe Reclus)

As pesquisas e debates acadêmicos, políticos e sociais, acerca de mecanismos e ações que permitam e ajudem a melhorar os espaços de vivência e convivência das pessoas, têm sido uma constante contemporânea em todo mundo. No Brasil, as preocupações com esta temática estão permeando a agenda de gestores públicos e pesquisadores e, feito parte da vida cotidiana dos cidadãos comuns, em vários municípios brasileiros.

A melhoria dos espaços de convivência para as pessoas e, por conseqüência, a melhoria da condição de vida dos cidadãos, deveria ser, senão o principal motivador, uma das principais forças motivadoras de todas as ações políticas, realizadas pelos gestores públicos nos municípios e nas demais escalas territoriais da federação brasileira, pois, entendemos que, mesmo tendo parte de suas atividades inerentes a vida em sociedade no espaço geográfico, planejada, organizada e conduzida pela política administrativa em escala nacional, é nos municípios que as pessoas vivem e realizam a maior parte de suas atividades cotidianas, podendo ainda ser o município considerado também como a dimensão espacial em que no cotidiano pode ser acionada como espaço político.

A necessidade e importância de se aprofundar e aprimorar o debate sobre as emancipações municipais e sobre o município no Brasil são salientadas por Castro (2005), com base em três aspectos: primeiro, por ser o município um recorte federativo com importante grau de autonomia; segundo, por se tratar de uma escala política, constituindo-se em distrito eleitoral formal para prefeitos e vereadores e, informal para as demais eleições realizadas no Brasil; e, terceiro, porque é no município onde as pessoas habitam, exercendo seus direitos e deveres como cidadãos, sendo também o local onde buscamos grande parte dos serviços públicos aos quais temos direitos.

Assim, o município deve ser foco de esforços permanentes, por parte de seus gestores e também de pesquisadores, visando sua evolução e aprimoramento, enquanto espaço de trabalho, sobrevivência e convivência humana. Enfim, como espaço social. Quando nos referimos desse modo ao município é essa a motivação que permeia o trabalho – a dimensão humana e social nesta espacialidade.

No intuito de se desenvolver ações que ajudem a melhorar a condição de vida dos cidadãos, a emancipação de distritos municipais, elevando-os ao patamar de município, parece ter sido uma das saídas encontradas e utilizadas por algumas lideranças políticas, em muitas localidades brasileiras e, por conseqüência, também no Estado do Paraná. Apesar de

muitas vezes as motivações serem alheias a finalidade de melhorar a vida da sociedade local, esse resultado tem aparecido como parte do processo.

As estatísticas oficiais brasileiras dão conta que o número de municípios no Brasil se elevou significativamente nos últimos trinta anos. Bremaeker (2001) salienta que, muito se discute sobre a emancipação de novos municípios no Brasil, havendo quase uma unanimidade nos meios técnicos, acadêmico, político e da mídia contra tal processo, pelo fato de muitos acreditarem na inviabilidade do mesmo. Segundo ele, a principal alegação diz respeito a inviabilidade financeira da grande maioria desses novos municípios e do custo que representam para o País.

Ao que parece ao se proceder a uma análise mais aprofundada do assunto é que, sob uma ótica macro, até é possível justificar, em parte, o ponto de vista da inviabilidade financeira. No entanto, salienta Bremaeker (2001), numa ótica micro, ou seja, da comunidade diretamente interessada no processo emancipatório do distrito, estudos recentes levam a conclusões diametralmente opostas.

Assim, muitos são os debates e diversas são as conclusões de estudos, em torno da temática da instituição município e de novas emancipações, havendo quem as condene, mas também, muitos que as defendem.

O fato é que, segundo Magalhães (2008), o processo de emancipação municipal no Brasil, iniciado por volta da década de 1930, se intensificou nas décadas de 1950 e 1960 e foi restringido pelos governos militares nas décadas de 1970 e 1980. Porém, o processo emancipatório retornou com intensidade em diversos estados brasileiros, após o término do governo militar.

A literatura sobre o assunto ressalta que em todos os processos político-administrativos que envolvem a temática municípios, em geral há conclusões que levam a posicionamentos favoráveis e contrários, considerando os prós e contras de tal processo. Há que se discutir, então, no que tange ao processo de emancipação municipal, como tal processo ocorreu no período compreendido entre 1988 e 2014, que debates emergem nesse período, que resultados e quais as melhorias que auferem ganhos sociais para os novos municípios e também, principalmente, para os agentes mais interessados neste processo, ou seja, os cidadãos que residem nas localidades emancipadas.

Ao se proceder a uma leitura sobre os possíveis fatores que influenciam o processo emancipatório de distritos em municípios, observamos que muitas são as causas que levam os distritos a buscar sua emancipação política, segundo Bremaeker (1993), destacando-se dentre as quais: os interesses político-eleitoreiros, voltados para a obtenção de votos por parte dos

defensores da emancipação; o descaso por parte da administração do município de origem, que muitas vezes priva seus distritos de serviços básicos como saneamento, postos de saúde, iluminação pública, energia elétrica e habitação; ou ainda, contrapondo-se a essa visão anterior, a existência de uma forte atividade econômica local e uma infra-estrutura de serviços tão satisfatória que já não se justifica a subordinação desse distrito ao governo do município a que pertence e para o qual contribui com recursos próprios. Havemos de considerar ainda, o fator extensão territorial de alguns municípios brasileiros, o que segundo alguns estudos é apontada, como sendo um dos fatores influenciadores da busca pelo processo de emancipação político administrativo de vários distritos.

Para Braga e Pateis (2003), há que se considerar ainda que surgem problemas decorrentes da criação de novos municípios no Brasil. Segundo os autores, as causas que normalmente levam ao processo de emancipação municipal, têm se demonstrado complexas, envolvendo, na maioria das vezes, interesses políticos e econômicos, os quais nem sempre convergem no sentido do desenvolvimento urbano ou da melhoria das condições de vida da população do novo município.

Outro aspecto gerador de críticas ao processo de emancipação municipal é o fato de que o acesso facilitado aos recursos oriundos do governo federal parecem ter restringido esforços por parte dos governos municipais, em atuarem de maneira mais eficaz, na expectativa de ampliar suas fontes de receita, evitando-se o desgaste de uma tributação mais ajustada. Porém, com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, este aspecto tende, em princípio, a ser minimizado (BRAGA e PATEIS, 2003).

Entretanto, é preciso considerar também que existe uma quantidade significativa de estudiosos sobre o tema emancipação municipal, que defende esse processo, baseado em argumentos relevantes, tais como: alocação de recursos a disposição do novo município, possibilidade de melhoria do acesso a saúde, educação e transporte, dentre outros.

Dentre os diversos estudiosos que defendem o processo emancipatório, como fator de facilitação ao acesso dos equipamentos e serviços públicos citamos o trabalho de Luis Roque Klering, pesquisador e professor da Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, pesquisador que estuda e analisa o tema há vários anos, o qual foi para nós, um dos inspiradores deste estudo. Isto porque ao estudar os pequenos municípios no Rio Grande do Sul, os resultados obtidos pelo autor ao longo desse trabalho, mostraram que o processo de emancipação municipal tem apresentado avanço social.

Assim sendo, baseados nos prós e contras apontados pelos estudos realizados até recentemente sobre o assunto, as emancipações municipais parecem que continuarão a ser

pleiteadas pelos distritos, enquanto existir nos mesmos, ações a serem realizadas, principalmente aquelas demandadas dos meios estruturais, sociais e políticos. Nesse sentido, entendemos haver outros aspectos que devem ser considerados, na seqüência da análise sobre a emancipação dos municípios, levando-se em consideração a dinâmica dos desmembramentos ocorridos nas décadas de 1980 e 1990, o que parece justificar também uma avaliação em municípios criados recentemente no Estado do Paraná (ENDLICH, 2009).

Desta maneira, esta pesquisa tem como objetivo demonstrar as implicações do processo de emancipação político-administrativa, em municípios da Mesorregião Centro-Ocidental do Estado do Paraná, no período de 1988 a 2015, no tocante ao desempenho socioeconômico, a configuração espacial desses espaços mediante o processo de emancipação, como espaços sociais, geográficos e políticos.

Deste modo, com base neste contexto passaremos a seguir a apresentar e discutir a problematização que norteia esta pesquisa.

PROBLEMATIZAÇÃO E PERGUNTAS DE PESQUISA

Acreditamos ser necessário, ao contrário do que podem imaginar alguns, deixar claro que não podemos enunciar uma definição de município, posto que, como todos os fenômenos da vida orgânica dos povos, não se esgota nos limites de uma síntese, e também, não se confunde com a ideia de cidade e/ou território. No Brasil, João de Azevedo Carneiro Maia (1820-1902) jurista, escritor e historiador é considerado o Pai do Municipalismo Brasileiro. O município já fora há muito compreendido por Maia (1883, p. 77) como “uma forma de actividade social agitando-se em tão larga esphera de relações moraes e políticas, que não é possível definil-o”. O município não abrange somente os aspectos políticos, econômicos e sociais, mas os ultrapassa, pois compreende também o espaço social, entendido aqui como o espaço físico, portanto geográfico, onde se manifestam e ocorrem as relações sociais, entre as instituições formalizadas naquele espaço e seus indivíduos, bem como, entre os agentes que habitam tal espaço social. Além do mais, o espaço é social porque “contém [...], as relações sociais de reprodução [...] e as relações de produção [...], portanto, as funções sociais hierarquizadas” (LEFEBVRE, 2006, p. 35). Então, podemos ser diretos e sucintamente afirmar que o espaço habitado pelo homem, é o espaço geográfico, do qual aqui ressaltados sua dimensão social e por isso nos referimos a espaço social.

O espaço, cenário material e objetivo das relações sociais, no contexto da experiência de indivíduos cognoscentes organizados em sociedade, é em certa medida, construído e

produzido, intersubjetivamente como: a nação, a região, o município. Em cada escala territorial é possível percebermos, que na verdade, existe uma materialidade repleta de valores, um referencial para orientação cotidiana. O que nos leva a Sánchez (1991, p. 61) ao pontuar que cada espaço social produz e organiza diferentemente os fatores que o definem como sociedade. Assim, argumenta: “[...] se articulará y jerarquizará el territorio de acuerdo con la estructura social que lo ocupe; o se adecuará la circulación de los restantes factores, tanto los materiales y productivos, como los de difusión ideológica, cultural y científica [...]”.

Desta maneira, esta pesquisa tem como objetivo demonstrar as implicações do processo de emancipação político-administrativa, em municípios da Mesorregião Centro-Ocidental do Estado do Paraná, no período de 1988 a 2015, no tocante ao desempenho socioeconômico, a configuração espacial e criação de novos espaços sociais e políticos, bem como, verificar o alcance destes como espaços sociais e políticos para cidadãos residentes nessas localidades.

A questão que permeou o trabalho foi quanto ao que acontece nos municípios recém-emancipados na perspectiva social? Situamos tal questionamento em meio aos demais trabalhos existentes sobre o tema, sendo que grande deles voltada a avaliar a questão da fiscalidade e outros quanto aos municípios. Partindo desse objetivo, um dos pressupostos e que podemos considerar como hipótese para o trabalho, foi a de que nestes novos municípios no Brasil, especificamente no Estado do Paraná, houve ganhos sociais locais advindos com a emancipação política. Ainda que tivéssemos essa hipótese, analisamos os quatro municípios de forma a não nos prendermos na afirmativa da questão, mas buscando compreender a real situação das referidas localidades.

Esclarecemos que para este estudo, ganhos sociais são entendidos como um conjunto de serviços oriundos de políticas públicas que tem por função concretizar direitos sociais, demandados pela sociedade e previstos nas leis. Como rege a CF 1988 em seu artigo 6º:

Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Então, destacamos a relevância do ganho social. Segundo Lima (2006, p. 8), ganho social alcança o topo em uma pirâmide de prioridades, pois “cria valor público para o cidadão”. Assim, o ganho social reverte-se na dimensão do cidadão enquanto sujeito de direitos e deveres, e que deve se estender a toda sociedade.

Note-se que o tema desta tese é, “Novos municípios como Espaços Sociais e Políticos”, o qual está relacionado às questões regionais e as pesquisas e discussões em torno de mecanismos e ações que permitam e ajudem a melhorar a condição social das pessoas em uma dada região, especificamente, neste caso, a Mesorregião Centro-Ocidental Paranaense, à partir da emancipação os municípios pesquisados.

Assim, para esta pesquisa a emancipação que transforma o distrito em município e as implicações referentes a este processo compõem parte do processo de produção do espaço, quanto aos seus aspectos: jurídico, econômico e social.

Sob o ponto de vista jurídico e político administrativo, segundo a Constituição Federal de 1988 (CF 1988), município é um ente federado e também uma divisão administrativa dentro de um estado federado, ente este que é regido por lei orgânica própria. Sob este aspecto, conforme rege a Carta Magna de 1988, o município é reconhecido como ente federativo, reforçado em suas atribuições, prerrogativas e autonomia.

Já sob o ponto de vista social entendemos o município como sendo o espaço geográfico onde pode se materializar as relações de poder entre a municipalidade e os cidadãos da localidade, bem como, as relações sociais entre os indivíduos que habitam este espaço. Ainda sob esse aspecto, o município pode ser entendido como sendo o espaço onde ocorre a materialização da satisfação de várias das necessidades cotidianas¹ dos cidadãos, pela obtenção da prestação dos serviços públicos que os mesmos necessitam, serviços estes que são providos e prestados pela municipalidade, através dos equipamentos e aparelhos públicos colocados pela mesma à disposição dos cidadãos. Assumimos aqui a postura lefebvrea de que toda sociedade produz seu espaço. O que os diferencia é a forma e modos pelas quais cada sociedade tem produzido seu espaço através do tempo. Lefebvre (2006) afirma que cada sociedade é caracterizada e definida por seu modo de produção, e portanto, a partir da interpretação histórica do espaço social.

Quanto ao recorte temporal da pesquisa, de 1988 a 2015, o mesmo deu-se devido a promulgação da última Constituição Federal do Brasil, em 1988, a qual definiu que, no País, as emancipações municipais fossem de competência dos estados federados, os quais determinariam os parâmetros para a emancipação, através de lei estadual.

O conceito de município como se conhece atualmente, com moderna infraestrutura e instituição administrativa autônoma, passou por um longo processo de evolução ao longo dos

¹ O cotidiano revela um mundo novo a partir do já vivido e conhecido (LEFEBVRE, 2006, p. 48). Mas, como diz Pais (2003, p. 28), “O que se passa no cotidiano é ‘rotina’. Então entendemos o cotidiano como o tempo presente. Aquilo que acontece todos os dias e que implica rotina derepetição. A rotina relaciona-se a ideia de caminho, de rota, que, porsua vez, pode estar ligada semanticamente à ruptura, a corte, a rompimento.

tempos. Entender a evolução dos municípios exige, sobretudo, entender todo o processo pela qual se formaram os primeiros assentamentos humanos coletivos do mundo, o contexto histórico e as condições que influenciaram esse processo.

Dotado de características próprias, o município Romano surge no século V, antes da era Cristã e constituía uma sociedade política diferenciada do estado, com a atribuição de recolher as contribuições dos indivíduos, para o cumprimento das funções sob responsabilidade da instituição municipal (HIDRÓN, 2008).

Pensar a criação de unidades políticas municipais, independentemente da escala de compartimentação das mesmas, é um fenômeno característico da história social. As partições tendem a funcionar como um elemento central do estabelecimento da vida comunitária, que requer a divisão territorial como forma de organização política, pois desse modo pode ser possível estruturar e organizar as relações internas dos grupos, ao mesmo tempo em que se permite o reconhecimento, pelo outro, da existência política dessa comunidade. Desse modo, o território passa a expressar a possibilidade da organização político administrativa, o que acaba proporcionando certo nível de autonomia ao grupo e a inserção no sistema de relações interestatais (CIGOLINI, 2009).

Historicamente no Brasil, desde o período Colonial, passando pelo Império e pela República Velha, até chegar à República Nova, segundo Fávero (2004), o padrão histórico observado na formação da malha municipal brasileira, mostra que a apropriação e a evolução desta malha, também parece ser fruto da própria dinâmica social do País, inserida num quadro político-estatal que lhe dá particularidade e permite a centralidade por parte do estado central, mas que, por sua vez, é igualmente particularizado pela dinâmica social que procura dirigir, logo possibilitando, com facilidade, a manutenção de tais espaços compartimentados.

Assim, podemos considerar na realidade brasileira que o município, como parte do Estado Nacional transportado para a escala local, tem o papel de estabelecer a regulação da vida local e inserir aquela localidade na rede federativa, dando visibilidade e representatividade política ao grupo, diante do quadro nacional. Ainda, enfatiza Fávero (2004) que o histórico da criação de municípios mostra que o fenômeno emancipatório ocorreu, com maior ou menor intensidade, em todos os períodos da história do Brasil, independentemente das características do Estado, ou seja, democrático, ditatorial, descentralizador ou centralizador.

Ainda com base nos estudos sobre o processo emancipatório no Brasil, Cigolini (2009) sublinha que são muitas as explicações, que a princípio são de caráter conjuntural, as quais têm sido formuladas na tentativa de se entender o porquê da divisão do território brasileiro em

municípios. Segundo o autor, a divisão territorial tem origem estrutural, pois a relação entre sociedade e espaço é o mais forte componente da compartimentação, o que criaria a possibilidade de entendimento do porque a divisão territorial tem tamanho dinamismo no tempo e no espaço.

No entanto, conforme Cigolini (2009), conjunturas específicas podem alterar a dinâmica temporal ou espacial das divisões, mas isso não explica como, independentemente dessas conjunturas específicas, municípios foram permanentemente criados. Seguindo este raciocínio, observamos que o território do estado brasileiro passou por um processo de subdivisão territorial nos últimos anos, tanto em nível do estado nacional, no tocante aos estados federados, quanto em nível da escala local, no que tange aos municípios. A subdivisão territorial em curso no Brasil pode ser evidenciada, por exemplo, pela criação do Estado de Tocantins, em 1988, bem como, pelos freqüentes debates sobre a criação de outros estados, tal como o Estado do Iguazu, com a proposta de abranger parte do território dos Estados do Paraná e Santa Catarina, dentre outros. Também podemos tomar como exemplos que evidenciam este processo, os movimentos pela emancipação de distritos e, conseqüente, criação de novos municípios, em diversos estados brasileiros (CIGOLINI, 1999).

Assim, a partir da promulgação da Constituição Federal em 1988, que estabeleceu novos requisitos menos rigorosos que os anteriormente existentes, e transferiu para os Estados Federados, a responsabilidade de disciplinar o processo de emancipação dos municípios, houve um significativo avanço das emancipações municipais no Brasil, tendo o País neste período, passado de 3.391 municípios em 1980 para 5.507 no ano 2000, ou seja, neste período, foram criados 2.116 novos municípios, chegando em 2014 com 5.570 municípios, espalhados pelos diversos estados do território brasileiro. Diante desta realidade, nos últimos anos, o estudo da temática emancipação municipal, tem sido foco de diversos debates, tanto na imprensa, quanto na academia e nos meios políticos no Brasil (FÁVERO, 2004).

No que diz respeito ao binômio centralização-descentralização do estado nacional, nas ações político-administrativas, em relação aos entes federativos, não podemos deixar de considerar que o papel político exercido pelos municípios, no decorrer da história nacional, tem mostrado que eles não significam necessariamente descentralização de poder, nem são sinônimo ou reflexo da democracia, pois ao longo do tempo, em muito casos, os municípios tem exercido apenas o papel de agentes operacionais de políticas públicas, implementadas por outras escalas governamentais, principalmente da União. A exemplo disto podemos citar a operacionalização do Sistema Único de Saúde (SUS) do Ministério da Saúde e da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) do Ministério do Desenvolvimento Social.

Porém, ainda é importante considerar que o papel da escala local na vida do cidadão, também precisa ser verificado mais amplamente, pois conforme Vainer (2001), no Brasil pensar que a escala local é solução para as questões municipais, reduz os problemas a uma dimensão puramente gestonária. Há que se ver, por exemplo, que o município representa o Estado Nacional e é por isso, mas não somente, que pode ser considerado frágil o discurso segundo o qual é no município que as pessoas vivem, onde se constrói a política e a democracia, pois muitas das garantias básicas dos cidadãos, como por exemplo, o acesso à saúde, salienta o autor, são articuladas e viabilizadas pelas diversas escalas que compõem o conjunto do território. Neste caso, o estado federativo e a própria federação e, não necessariamente pelo ente municipal. E assim, por tais motivos o processo emancipatório no Brasil, segundo Fávero (2004), continua a ser questionado sob diversos enfoques.

Devido a tais questionamentos, dentre outros fatores, a Emenda Constitucional nº. 15/96 embora estabelecida sob o regime democrático, tem toda a sua fundamentação baseada nos municípios como ordem administrativa e não política. Tendo sido promulgada num momento em que a própria política vigente pensava o Estado com forte ênfase administrativa, esta Emenda Constitucional foi motivada pela necessidade de maior regulamentação para novos municípios. Como desdobramento dela, tem se debatido a introdução de critérios rigorosos para a criação de novos municípios e a exigência do Estudo de Viabilidade Municipal (EVM).

Na lista dos debates sobre a liberação ou não de novas emancipações distritais, várias propostas vem sendo discutidas após 1996, sendo que em 2013, tramitaram, respectivamente, na Câmara e Senado Federal, projetos de lei² que visavam regulamentar o dispositivo constitucional. Entretanto, mesmo tendo sido aprovados nas duas casas legislativas, a matéria foi vetada em outubro de 2013, pela Presidente Dilma Rousseff. O veto presidencial foi embasado na justificativa de que a aprovação da matéria pelo executivo federal estimularia a criação de pequenos municípios pelo País, fragmentando ainda mais, segundo o executivo, a divisão dos recursos do FPM e impedindo uma boa gestão municipal. Desta forma, à partir do veto do executivo federal o processo de criação de novos municípios continua, temporariamente, restrito no Brasil (REDE BRASIL ATUAL, 2014).

Recentemente, em 2014, a matéria criação de municípios voltou a ser discutida no Legislativo Federal. Em função disso, também tramitou na Câmara Federal, novo projeto visando regulamentar a lei de criação dos municípios. O Projeto de Lei Complementar - PLP

² Projeto de Lei Parlamentar - PLP 416/08, na Câmara, e Projeto de Lei Suplementar - PLS 98/02 no Senado.

397/14, do senador Mozarildo Cavalcante (PTB-RR). Este projeto foi aprovado na Câmara Federal e tramitou no Senado Federal a partir de maio de 2014. Este novo projeto fez parte de um acordo entre executivo e legislativo federal, para resolver impasses em relação ao projeto anterior do próprio Senador Mozarildo Cavalcante (PLP 416/08, na Câmara, e PLS 98/02 no Senado), aprovado nas duas Casas do Congresso, mas vetado pelo executivo federal, em outubro de 2013.

Após tramitação, o Plenário do Senado aprovou em agosto de 2014, o texto substitutivo da Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei do Senado - PLS 104/2014 – Complementar, o qual dispõe sobre o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios, nos termos do § 4º do art. 18 da Constituição Federal e dá outras providências, projeto que regulamenta a criação de municípios no País. No total foram 52 votos favoráveis e quatro contrários.

No entanto, em agosto de 2014, o executivo federal vetou novamente o novo projeto aprovado pelo Senado Federal para regular a criação de municípios no Brasil, o qual havia sido apresentado como alternativa ao PLS 98/2002 — Complementar. A justificativa para o veto foi de que a aprovação do projeto causaria aumento no número de municípios e das despesas com as novas administrações municipais (SENADO FEDERAL, 2014).

A partir dessa temática apresentada de forma genérica para o município, o presente estudo se propõe a debater o tema, tomando por referência a Mesorregião Centro-Ocidental do Paraná. Tendo em vista a intenção de contribuir para um tema ao mesmo tempo, significativo e complexo, adotaremos neste estudo a perspectiva da sociedade que vive nas áreas influenciadas pelo processo emancipatório.

Sobre o recorte espacial

O recorte espacial da pesquisa centra-se na Mesorregião Centro-Ocidental do Paraná, que é formada pelas microrregiões de Campo Mourão e de Goioerê. A microrregião de Campo Mourão é composta pelos seguintes municípios: Araruna, Barbosa Ferraz, Campo Mourão, Corumbataí do Sul, Engenheiro Beltrão, Farol, Fênix, Iretama, Luiziana, Mamborê, Peabiru, Quinta do Sol, Roncador e Terra Boa. A microrregião de Goioerê é composta pelos municípios de: Altamira do Paraná, Boa Esperança, Campina da Lagoa, Goioerê, Janiópolis, Juranda, Moreira Sales, Nova Cantú, Quarto Centenário, Rancho Alegre d'Oeste e Ubitatã.

Fazem parte como recortes para estudo mais aprofundado desta pesquisa, os seguintes municípios desta Mesorregião: Farol, Luiziana, Quarto Centenário e Rancho Alegre d'Oeste.

Os dois primeiros são pertencentes a microrregião de Campo Mourão e os dois últimos, pertencentes a microrregião de Goioerê.

Quadro 1 – Recorte Espacial do Estudo

Microrregião	Município	Data de Instalação
Campo Mourão	Farol	01/01/1993
	Luiziana	01/01/1989
Goioerê	Quarto Centenário	01/01/1997
	Rancho Alegre d'Oeste	01/01/1993

Fonte: Elaborado pelo Autor (2015)

Compreendemos esta problematização como parte de outras dinâmicas regionais expressivas, do ponto de vista social. Neste contexto, um dos grandes desafios desta Mesorregião, que tem apresentado perda populacional nos últimos anos (IBGE, 2014), principalmente no campo, em decorrência de fatores diversos, tendo sido identificar perspectivas para viabilizar a permanência e melhorar a condição de vida, dos cidadãos residentes nas localidades que integram a Mesorregião Centro-Occidental Paranaense.

Considerando que as perspectivas para melhoria dos espaços de vivência e convivência dos cidadãos nos municípios, parecem passar pelo campo dos avanços locais, integradas de modo sustentável, acreditamos que uma das alternativas possíveis, encontrada pelos gestores locais, para o tão almejado avanço, tem sido a busca pela emancipação dos distritos, elevando-os a categoria de municípios, processo este que ocorreu em diversas localidades do Estado do Paraná, nos últimos vinte anos (ENDLICH, 2009).

A partir desta contextualização e da caracterização do objeto de estudo, a seguir é possível apresentar as questões que motivaram esta pesquisa, considerando que pretendemos contribuir ao debate do significado atual dos municípios no Brasil, na perspectiva social como já sinalizamos.

Para que possamos avaliar com profundidade as implicações do processo de emancipações político-administrativas de distritos da Mesorregião Centro-Occidental do Estado do Paraná, no período de 1988 a 2015, formulamos as seguintes questões de pesquisa: i) Constituem os novos municípios no Brasil, espaços em que a sociedade alcança melhor acesso a equipamentos e serviços públicos? Há ganhos sociais locais com esse processo emancipação? ii) Há efeitos decorrentes do processo de emancipação político-administrativa, em municípios da Mesorregião Centro-occidental do Paraná, no tocante a aspectos relacionados a criação de novos espaços sociais e políticos para os cidadãos? iii) Há

contribuições sociais, econômicas e espaciais, decorrentes do processo de emancipação político-administrativa, para a Mesorregião Centro-Ocidental do Estado do Paraná?

DELINEAMENTO E HORIZONTE DA PESQUISA

Como já apresentamos, o recorte espacial da pesquisa é a Mesorregião Centro-Ocidental Paranaense e o recorte temporal, o período de 1988 a 2015. Dentro da referida região selecionamos quatro municípios, sendo dois da microrregião de Campo Mourão (Luiziana e Farol) e dois da microrregião de Goioerê (Quarto Centenário e Rancho Alegre d'Oeste), porque são os que foram recentemente emancipados. Por recentemente emancipados compreendemos os municípios que passaram por esse processo após a Constituição de 1988.

A relevância da pesquisa está na busca de uma perspectiva de análise para a polêmica questão da emancipação de municípios, a partir da população que vivencia a realidade social dos referidos espaços. Trata-se de um tema amplamente abordado, mas com outras preocupações ou perspectivas. Buscamos debater as motivações e resultados de tal processo, na criação de novos espaços sociais e políticos para os cidadãos que residem nestes municípios, sob a ótica dos cidadãos das localidades emancipadas.

A pesquisa teve um caráter exploratório, com o intuito de descobrir relações entre as variáveis do estudo. Uma pesquisa pode ser considerada de natureza exploratória, quando esta envolver levantamento bibliográfico, entrevistas e aplicação de questionários, junto a quem teve ou tem, experiências práticas com o problema pesquisado (GIL, 1999).

O delineamento foi do tipo transversal, uma vez que foram verificadas as motivações e resultados do processo de emancipações político-administrativas, nos municípios objetos de estudo, em determinado ponto no tempo.

Assim, houve a necessidade de elaboração de um Instrumento de Coleta de Dados (ICD) que foi aplicado junto à população dos municípios pesquisados. Em Farol e Quarto Centenário o ICD foi utilizado como questionário.

Em Farol foram destinados ICDs para 83 pesquisados, enquanto em Quarto Centenário foram 78 questionários. Todos os questionários foram aplicados pessoalmente aos residentes nos municípios, no intuito de observar e apreender também, além das respostas coletadas pelos quesitos do ICD, outras expressões, comentários e pontos de vista, emitidos pelos mesmos e não possíveis de serem constatadas, somente pelas perguntas do questionário, sem a interlocução entre o aplicador e o respondente.

No entanto, vínhamos percebendo algumas dificuldades para trabalhar de modo quantitativo com os questionários. Isto ocorreu porque com esse procedimento, pretendíamos distribuir a aplicação deles em todas as faixas etárias, a partir dos 18 anos. Contudo, não eram todas as faixas etárias que haviam vivenciado o processo de emancipação dos municípios do recorte espacial da pesquisa e que poderiam contribuir de modo significativo, avaliando as transformações ocorridas. Ainda que, falemos de municípios recém-emancipados, o processo ocorreu há aproximadamente três décadas. Referimos-nos a municípios recém-emancipados porque foram os últimos a passar por esse processo no Brasil.

Deste modo, decidimos por um procedimento de cunho mais qualitativo. Em Luiziana e Rancho Alegre d'Oeste, aproveitamos o mesmo instrumento (ICD), mas como roteiro de entrevista. Realizamos 30 entrevistas em cada um destes dois últimos municípios. Nos primeiros municípios mencionados, além dos questionários aplicados, também foram realizadas entrevistas com pioneiros e cidadãos ligados a política local, o que nos permitiu a adaptação de procedimento.

Isto se deve ao entendimento de que as informações sobre os motivos e como se processaram as emancipações dos distritos, se encontravam junto a uma parcela dos sujeitos da pesquisa que vivenciaram todo o processo, e/ou aqueles que têm idade suficiente para conseguir avaliar o que significou o processo e sobre as transformações advindas com a emancipação desses distritos. Assim, priorizamos entrevistas junto aos moradores que, de alguma forma, participaram e participam de ações políticas e sociais que envolveram o processo de emancipação, bem como as transformações resultantes da emancipação desses municípios. Acreditamos que são estes que nos possibilitarão resgatar a história dos movimentos e as ações que culminaram na emancipação dos mesmos.

Na sequência listamos os municípios e alguns dos respectivos entrevistados, cuja caracterização encontra-se no Apêndice B.

- a) Farol: Adelson F. dos Santos, Angela M. M. Kraus, Bianca Aguis, Claudeci Bueno, Cleyton S. Rodrigues, Diego de Melo, Edson Martins, Gentil L. Costa, Gilmar A. Cardoso, José O. da Rocha, Julio Garcia Neto e Luiz C. Benisz.
- b) Luiziana: Ana Rosa Maikult, Antoniel dos Santos “Bia”, Augustinho Vecchi, Cleonice Ap. D. de Brito, Cristina A. dos Santos, Denise Vedovato, Dimas P. dos Santos, Dirce Lopes, Irene Pechin dos Santos, Ivo Vedovato, José Alberto Salvadori, José de S. Santos, Luci Macena Vedovato, Luzinete Esquerdo, Marciano Oliveira Alves, Maria Eunice de França, Mauro Matias, Mauro A.

Slongo, Nelson J. Tureck, Onir T. B. Ferri, Santo Monegat, Sergio M. Amorin, Vanessa R. de Almeida e Vilson Tureck.

- c) Quarto Centenário: Alice Miyashita, Cida Bugno, Geremias F. da Costa, José Guilherme P. de Souza, Laide Pascoal do Prado, Nilson Tognato e Reinaldo Krachinski.
- d) Rancho Alegre d'Oeste: Angela M^a Fiorotto, Antonio A. Alves, Chirlei A. S. S. Godoy, Dayane P. Araujo, Fabio Pepcce, Fernanda Borgo, Gaspar S. de Melo, Geraldo Fernandes, Isabel C. B. Da Silva, Ivone V. De Brito, José L. M. da Costa, José P. da Silva, Josiane R. Monção, Lydia M. R. Costa, Manoel A. Roque, Marcelo M. dos Santos, Milton S. Melo, Milton Vigar, Nair R. Roque, Reinaldo F. Dias, Robson A. Da Silva, Rosangela da S. Moreira, Rosangela M^a S. Moura, Suely A. P. da Silva, Valdinei J. Peloi, Valdir P. De Araujo, Valdemir P. dos Santos e Welliton C. B. da Silva.

Os dados coletados foram sistematizados em tabelas, quadros e gráficos. Com base no levantamento empírico, fundamental para este trabalho, analisamos o processo de emancipação e os resultados sociais e econômicos em cada município. E, por fim, realizamos reflexões e debates sobre as implicações sociais e econômicos do referido processo, pois entendemos que a produção do espaço social e a emancipação, não podem ser compreendidas, senão no quadro de um movimento totalizador, no qual todas as variáveis se interagem e evoluem juntas (SANTOS, 1982).

Para efetivarmos a pesquisa foi necessário também buscar dados secundários, encontrados especificamente na base de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), bem como, nos Cadernos do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes) e na Comunidade dos Municípios da Região de Campo Mourão (Comcam). Bases que mostram dados diversos e índices de desenvolvimento econômico e social desses municípios, referentes aos anos de 1991 a 2015.

Estes dados foram úteis para verificarmos a evolução dos municípios estudados, após a emancipação dos mesmos, ou seja, a situação nos diferentes momentos em que foram coletados. Isso foi necessário também para podermos caracterizar a área geográfica, as dimensões territoriais, densidade populacional e origem dos mesmos.

Estruturamos ainda como procedimento complementar, uma galeria de fotos com, aproximadamente, uma centena de registros fotográficos, através dos quais procuramos apreender e demonstrar por imagens, a situação anterior (enquanto distrito) e a situação atual (após a emancipação) dos quatro municípios que compõem o recorte espacial do estudo.

Uma vez introduzido o tema e objeto de estudo, e com o fim de propiciar um melhor entendimento da dinâmica desta pesquisa, procede a esta introdução os aportes teóricos, com o propósito de estabelecer as bases para o estudo proposto.

ESTRUTURA DO ESTUDO

Para atender a proposta do estudo, estruturamos a tese em cinco módulos, introdução, três capítulos e considerações finais. A introdução foi elaborada de modo a apresentar um quadro geral acerca da pesquisa, como o contexto, o delineamento, o horizonte da pesquisa, a estrutura do estudo e o estado da arte das pesquisas sobre o tema.

O primeiro capítulo objetiva situar o debate acerca do objeto da tese, o município como espaço social. Fazemos uma breve retomada sobre a origem do município e seu desenvolvimento ao longo da história; em seguida nos ocupamos das escalas territoriais; após abordamos o município como elemento de possibilidades para consolidação do espaço social e político para os cidadãos, enfocando a discussão teórico-conceitual sobre espaço social e político e sua correlação com o ente município.

No segundo capítulo, percorremos a história sobre os aspectos referentes às normas e competências do município brasileiro à partir do Brasil Colônia e Império, passando pelas diversas Constituições Republicanas até chegar ao município frente a Constituição de 1988. Após a promulgação dela, o município brasileiro emerge no cenário nacional, com características diferenciadas daquelas que o município possuía antes. Finalizamos o capítulo com o debate acerca dos resultados advindos da Emenda Constitucional nº. 15/96, a qual foi promulgada com a finalidade de cercear a criação de novos municípios no Brasil, a questão da arrecadação de tributos no Brasil e a distribuição dos mesmos entre os entes federativos.

O terceiro capítulo, descreve geográfica e detalhadamente o recorte territorial trabalhado, para mostrar os municípios recém-emancipados em análise. Visa também responder as perguntas de pesquisa, por meio de descrição do objeto de estudo e reflexões sobre os processos emancipatórios dos municípios pesquisados, procurando correlacionar tais resultados, com os municípios vistos como espaços sociais, buscando evidenciar que eles podem ser considerados como a materialização destes espaços para os cidadãos.

O ESTADO DA ARTE

Lançamos um olhar ao estado da arte, na intenção de mapear, mas sem a pretensão de exaurir o tema, a produção acadêmica sobre a emancipação de municípios, em diferentes áreas do conhecimento, para conhecer em que aspectos e dimensões vêm sendo destacados e privilegiados, estudos referentes ao tema proposto nesta pesquisa.

Dentre os vários estudos que tratam sobre o tema criação e/ou emancipação de municípios, nos diversos períodos da história do Brasil e sob enfoques diferenciados, citamos aqui as pesquisas realizadas por Zenha (1948), Maia (1883), Bremaeker (1992), Mello (1992), Cigolini (1999), Cigolini (2009), Gomes e MacDowell (2000), Vainer (2001), Tomio (2002), Fávero (2004), Endlich (2006), Corralo (2006), Paloni (2008), Klering, (2008), Cigolini (2009), Krueel (2011), Meirelles (2006), Hidrón (2008), Santos (2008), Endlich (2009), Endlich e Rocha (2009) e Klering (2013), dentre diversos estudos da área da Geografia Humana e áreas do conhecimento científico. Tais estudos procuram demonstrar o estado da arte sobre temática das emancipações municipais, delineando claramente que existem dois campos opostos sobre o mesmo: de um lado os que defendem as emancipações municipais e, de outro, aqueles que são contrários ao processo. A seguir procuramos sistematizar e sintetizar estes estudos.

Maia (1883), mesmo no século XIX escreveu sua obra “O Município: estudos sobre a administração local”, de tal forma, que mesmo, em pleno século XXI, continua atual. Para começar traçar a evolução histórica do município e aos problemas de administração local, mostrando a vida municipal desde os tempos primitivos, reportando-se à existência de comunas na Índia, antes mesmo do próprio município Romano, e cujos vestígios foram encontrados na Ásia, após a conquista de Alexandre. Discorre em seguida, a respeito do municipalismo em Roma e na Gália, e salienta como as liberdades comunais francesas resultaram do próprio esforço e não da generosidade da realeza. Aborda também, a propósito das comunas em outras regiões européias, inclusive na antiga Lusitânia, tratando da fundação das primeiras vilas brasileiras, germes de futuros municípios. Partidário da autonomia municipal, adverte aos homens de seu tempo quanto aos sofismas e incoerências, da centralização administrativa, expondo as vantagens do município livre.

Quando se busca entender quais são os motivos que levam os distritos a pleitear o desmembramento, Mello (1992) assinala que, a princípio, são três os fatores que estariam ligados a emancipação municipal: a participação das novas unidades políticas na distribuição do FPM; a ausência de serviços públicos essenciais nos distritos; e a não elevação da carga

tributária para os eleitores da nova localidade. Para o autor, o fato de o novo município surgir com a certeza de que receberia recursos financeiros para sua manutenção e para a prestação de serviços, incentivaria muitos políticos a criar municípios, pois, com a instalação das câmaras de vereadores e prefeituras, passariam a ter cargos para manter apadrinhados políticos e cabos eleitorais.

Quanto à ausência de serviços públicos essenciais, para Mello (1992) a emancipação seria uma estratégia da localidade, para inserir no sistema federativo nacional. Por último, enfatiza que, se a criação de municípios levasse a um aumento da carga tributária local, os eleitores pensariam melhor sobre as vantagens e limitações que o processo como um todo traria para a localidade, antes de se manifestarem favoráveis ao mesmo.

Cigolini (1999) ao realizar estudo sobre a fragmentação do território em unidades político-administrativas, no Estado do Paraná, pesquisou as conseqüências da emancipação para alguns indicadores sociais nos municípios, tais como saúde, educação e saneamento. Enfatiza o autor que, naquele momento, percebeu clara ausência de trabalhos que buscassem identificar as razões dessa divisão territorial, bem como, o porquê da intensidade dos últimos anos. Assim, dentro desse contexto, tendo como pressuposto o território, antes do espaço concreto, são relações sociais projetadas sobre o espaço e que os municípios são unidades territoriais de caráter formal que recortam o espaço, e tendo ainda como recorte territorial o Estado do Paraná. O estudo proporcionou uma discussão sobre a temática das emancipações no referido estado, durante a década de 1990.

Para Fávero (2004) o tema das emancipações municipais tem, ultimamente, despertado várias discussões nos meios políticos, acadêmicos, institucionais e administrativos no Brasil. Para melhor compreender as motivações que levam a este processo, o autor realizou um estudo sobre o tema, onde buscou conhecer, através do registro histórico, todo o processo anterior da criação dos municípios, desde a criação no período Romano até a transferência para o Brasil, pelos portugueses. O mesmo elaborou análises sobre o desempenho dos municípios brasileiros e paulistas, na década de 1990 – último grande movimento emancipacionista no País, através de vários aspectos, tais como demográfico, físico, econômico, financeiro e social, e também se utilizando dois indicadores básicos, recentemente desenvolvidos e aplicados nestas análises: o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDH-M, da ONU e o Índice Paulista de Responsabilidade Social – IPRS, da Fundação SEADE. Esse estudo concluiu que a verificação do grau de desempenho econômico e social destes entes federativos, bem como a dependência financeira que ficam submetidos a Estados e União, em especial os pequenos municípios, permitem formalizar um conceito sobre os

atuais quesitos mínimos determinados para emancipações municipais, verificar os aspectos positivos e os negativos, os reflexos provocados na economia local e nas finanças públicas, de maneira que possa nortear onde deve se intervir com objetivos de minimizar as distorções e fortalecer os pontos positivos deste processo.

Endlich (2006) tem realizado e orientado, nos últimos anos, diversos estudos e produzido vários trabalhos de pesquisa, nos quais busca aprofundar o debate e explicar o município no Brasil, sob diversas perspectivas, no que tange as escalas de divisão territorial: local, estadual, nacional e global. Para a autora, de uma maneira geral, o município representa a materialização da escala local. Portanto, ressalta a mesma que “[...] Refletir sobre o município corresponde acompanhar a produção e tratamento político da escala local, em especial em um mundo que possui agentes capazes de apropriarem-se de escalas cada vez mais amplas [...]”. Em um de seus estudos recentes, realizado em municípios com pequenos núcleos urbanos, na Região Noroeste do Paraná, a autora debate sobre o surgimento de uma densa rede urbana, com muitas pequenas cidades, apontando que estas características decorreram de atributos peculiares daquele momento, quando tais localidades explicavam-se, basicamente, pelos papéis de localidades centrais. Em suas análises verifica que, em meio à tendência geral de declínio demográfico dos municípios polarizados por pequenas cidades, alguns possuíam uma dinâmica demográfica de crescimento. Assim, os municípios foram selecionados pela autora, com o objetivo de aproximar o foco da análise, bem como de estabelecer algumas comparações acerca destas dinâmicas diferenciadas e de problemas comuns.

Para a autora, a ênfase do estudo com pequenos municípios recai sobre a construção e re-construção da escala local, seu significado político e seus limites. Dentre as conclusões de seu estudo, a mesma aponta que, nestas localidades, as políticas territoriais estiveram afinadas com o processo de centralização e concentração do capital. Entretanto, aponta também que, em tais localidades, formaram-se novos referenciais de desenvolvimento que trazem para a pauta – política e acadêmica - as áreas não-metropolitanas, as quais são frequentemente esquecidas. Ressalta ainda, que a nova política territorial é voluntarista e traz consigo uma série de atributos que admitem múltiplas interpretações. Em complemento à suas conclusões, a autora indica a supramunicipalidade, como sendo uma possibilidade de articulação política, tendo em vista a finalidade de superar as deficiências de serviços e equipamentos públicos nas pequenas cidades.

Num estudo realizado por Corralo (2006) sobre o tema autonomia municipal, o autor aponta a mesma como um direito fundamental na Constituição brasileira, abordando as

relações de poder e o desenvolvimento histórico-sociológico do município. Para ele, como o Estado brasileiro se organiza como uma federação, é preciso estudar o federalismo e a autonomia municipal, perpassando as diversas formas estatais. Ademais, com base no Direito Comparado e em ordenamentos constitucionais, o mesmo analisa a autonomia política, auto-organizatória, administrativa e financeira de nove Estados federais, bem como, a relação existente entre o federalismo e a autonomia municipal. Por fim, o mesmo discorre sobre os direitos fundamentais, iniciando com a avaliação histórica desses direitos e adentrando no estudo das normas de direito fundamental. Também se analisa a dignidade da pessoa humana, o desenvolvimento do município brasileiro, no contexto histórico-federativo nacional e a relação entre o federalismo e os direitos fundamentais. Em suas conclusões, o autor aponta as disposições constitucionais pertinentes à autonomia municipal, como normas de direito fundamental.

Paloni (2008), em sua pesquisa procede a análise do impacto do Estudo de Viabilidade Municipal - EVM, no desenvolvimento nacional a partir dos municípios. Aponta o autor que o EVM introduzido no Brasil, pela Emenda Constitucional 15/1996, mas que, entretanto, o mesmo ainda não foi regulamentado pelo Congresso Nacional. O estudo analisa também a instituição municipal, desde sua introdução pelos portugueses, no período do Brasil colonial, até a promulgação da Constituição Federal de 1988. Aponta o estudo que o significativo número de Municípios criados no Brasil até 1996, na maioria das vezes, sem condições mínimas de sustentabilidade deixou evidente a fragilidade do Pacto Federativo Brasileiro, quando não são adotados critérios sérios e conscientes para a criação de novos municípios.

A conclusão do estudo busca demonstrar a importância do EVM, como uma oportunidade real para a mudança de paradigmas e da forma como se encaram os municípios. O autor conclui ser este instrumento, uma oportunidade única, sem precedentes na história do Brasil, para se fortalecer o poder municipal a partir da valorização das microrregiões.

Para Klering, (2008), professor e pesquisador, as emancipações de localidades tem sido objeto de estudo há vários anos, tendo o autor já conduzido e orientado diversos estudos e produzido vários trabalhos de pesquisa debatendo o tema.

Em um de seus recentes trabalhos, debatendo a reportagem "Cidades fora do Mapa" publicada em 15/11/2008, pela Revista Veja, na qual a revista tece críticas injustas à criação e existência de 29 municípios gaúchos que foram criados por lei em 1996, e instalados no primeiro dia de 2001, referindo que o "FPM acaba servindo para sustentar uma casta de privilegiados, já que cada novo município precisa ter prefeito, vice, vereadores e um batalhão de servidores públicos", o autor, em contraposição, aos pontos de vista manifestados pela

revista Veja, argumenta, dentre outros aspectos, que em defesa da existência e razão dos pequenos municípios, inclusive dos 29 Municípios gaúchos instalados em 1996, pode-se recorrer a uma matéria da própria Revista Veja, publicada no 10 de outubro de 2007, intitulada "Um Brasil Europeu", pois nesta matéria, a Revista Veja anunciava de forma eufórica de que em vinte municípios da região da Serra Gaúcha, despontava um novo conjunto de indicadores, caracterizando um lugar de brasileiros bem instruídos, de economia vibrante e de instituições que funcionam. Dentre os bons indicadores destacados, foram elencados: baixos níveis de pobreza, de analfabetismo e de criminalidade; de alta expectativa de vida, de expressivo percentual de jovens freqüentando universidades, baixa taxa de mortalidade infantil, baixo nível de desemprego e elevado percentual de domicílios com água encanada. Ressalta ainda o professor que, dentre os vinte municípios enfocados, um deles (Bom Princípio) é destacado como exemplo de gestão pública; outro (Picada Café), na gestão da saúde; mais outro (Linha Nova), como exemplo de tranquilidade (segurança). Tais distinções foram ancoradas em estatísticas oficiais, especialmente do IBGE, destaca Klering.

Ao conduzir uma avaliação dos efeitos positivos do processo de emancipação em municípios do Rio Grande do Sul, Klering (1998) comenta que há diversos fatores que pesam a favor dos processos emancipatórios. Para ele, um argumento significativo a favor da criação de municípios, reside no fato de que os recursos colocados à disposição da nova municipalidade possibilitam investimentos em saúde, educação e infraestrutura, dentre outras áreas, em um nível de qualidade e eficiência superior à ofertada sob a condição de distrito. Assim, segundo ele, proporcionam-se condições para a melhoria dos indicadores sociais e econômicos do antigo distrito, agora novo município e, por consequência, favorecendo também a criação de fatores para melhoria das condições de vida das pessoas que lá residem.

Sob esta ótica, Klering (1998) salienta que ao se analisar novos municípios sob vários aspectos, foram constatadas diversas melhorias em itens relacionados a volume do Produto Interno Bruto (PIB), saúde, infra-estrutura e projetos diversos.

Ainda segundo o autor, no que diz respeito aos aspectos relacionados a arrecadação municipal, a criação de novos municípios parece ser positiva para as pequenas localidades do interior, uma vez que as mesmas passam também a participar da divisão dos recursos provenientes do FPM.

Para Tomio (2002), mesmo com a perspectiva de redução dos valores do FPM, transferidos pelo governo federal para as localidades, o fundo garante a formação de pequenos municípios, com pouca ou nenhuma perda para aquele que foi desmembrado, já que o ônus (o jogo de soma zero) distribui-se entre todos os municípios do Estado. Salienta ainda o autor,

que na maioria dos casos, os ganhos proporcionais, devido ao incremento do FPM per capita, geram pouca oposição da sede à emancipação, quando se pensa cada caso individualmente, porque só há benefícios aos agentes municipais, tanto da localidade desmembrada, quanto da sede municipal.

Cigolini (2009), em estudo realizado sobre o fenômeno das emancipações, argumenta que tal fenômeno, tem chamado a atenção da imprensa e da sociedade e foi caracterizado por muitos, como sendo um processo nocivo ao Brasil, por representar aumento de custos para a manutenção de novas máquinas públicas, dos locais onde os novos municípios são instalados. Entretanto, sob outro prisma, o autor aponta alguns argumentos que defendem que a criação de municípios incentiva a participação política e melhora a qualidade de vida local, em razão dos investimentos em serviços essenciais, além de possibilitar a construção de espaços para o exercício da cidadania. As causas da criação dessas unidades e suas conseqüências também foram analisadas por vários pesquisadores, segundo ele. Entretanto, a abordagem dos trabalhos que o mesmo menciona, tem sido, de maneira geral, limitadas a aspectos circunstanciais do fenômeno, pois buscam relações causais entre elementos conjunturais, como, por exemplo, a existência de mecanismos de repasse de recursos e a criação dos municípios.

Para este autor é preciso ainda explicar a criação de municípios, como fenômeno resultante da relação entre a sociedade e o espaço, cuja reflexão teórica propõe a divisão territorial, como componente estrutural na formação do próprio território. Nessa abordagem do autor, a ocupação do território brasileiro e a formação de governos locais foram considerados fenômenos intrínsecos. Para demonstrar esse processo, o mesmo utilizou-se do território nacional como escala espacial de análise, e a história do Brasil, como escala temporal. O longo período de formação do espaço brasileiro foi abordado com base nas formas históricas de governo: Colônia, Império e República. Para cada um dos períodos foram demonstrados aspectos referentes à ocupação do território e de como se comportava a malha de municípios à medida em que isso ocorria, buscando explicações sobre esse comportamento.

Kruel (2011) em seu estudo sobre “Compromissos dos gestores públicos para com o desenvolvimento de seus municípios: a construção de um fenômeno psicossocial”, a autora argumenta que, a despeito do volume de material produzido e disseminado acerca do desenvolvimento, este tema se mantém atual e importante, face às dicotomias e lacunas existentes entre riqueza e pobreza, crescimento econômico e exclusão social, aumento do conhecimento/tecnologia e degradação ambiental. No estudo, a mesma analisa a formação do

compromisso do gestor público para com o desenvolvimento de seu município, no qual opta por um embasamento na Psicologia Social, associando-a à Sociologia do Desenvolvimento e à Sociologia Social do Discurso. O trabalho demonstra que o compromisso dos gestores para com o desenvolvimento de seus Municípios é, ao mesmo tempo, produto da sua formação e história pessoal, de suas características inatas/intrínsecas e também, produto das conformações sociais, que criam representações, e que se constroem e reconstroem a partir delas, sempre em uma relação recíproca, embora não necessariamente equilibrada, argumenta a autora.

Meirelles (2006), advogado e jurista, em seu livro “Direito Municipal Brasileiro”, proporciona, ao mesmo tempo, um manual, de uso diário pela Administração e pelos seus administrados, e um tratado do Direito Municipal, para orientação e estudo dos operadores do Direito e pesquisadores sobre o tema do direito municipal. A obra é clássica e pioneira na matéria, mas atualizada nos seus aspectos mais polêmicos, como a aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Estatuto da Cidade, e as Emendas Constitucionais nºs 29 e 31, inclusive com a análise do polêmico IPTU progressivo e alterações introduzidas por essas Emendas Constitucionais. Além destes temas relacionados ao direito municipal, o livro aborda também, questões relacionadas ao processo de centralização e descentralização do estado nacional brasileiro, sobre a instituição município, nos diversos períodos da história do País, desde o Brasil colonial, passando pelas diversas constituições federais, até a promulgação da Constituição Federal de 1988, quando o município brasileiro é alçado à categoria de ente federado, emergindo assim, no cenário nacional, com um novo e diferenciado papel.

Zorzanello (2015) discute em seu estudo o fenômeno da criação de municípios no Brasil, tendo como objeto de estudo, os municípios de Goioxim e Marquinho, no Estado do Paraná. A autora coloca que tal fenômeno, o da criação de Municípios, foi fortemente impulsionada à partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, provocando significativa compartimentação de seu território. Em sua pesquisa, a mesma analisa as emancipações de Goioxim e Marquinho, com o objetivo de compreender como a elevação de distritos à posição de municípios, possibilitou transformações socioeconômicas, implicando em maior justiça espacial para estes territórios. Observamos nesse trabalho preocupações similares as nossas.

As aproximações anteriormente expostas, sobre a emancipação de municípios, concordam em estabelecer a natureza da produção e interações desses espaços que são geradas a partir da busca por melhores condições de vida, por parte da população local.

Na sequência abordaremos o contexto histórico do município no Brasil, desde que este foi transferido do reino de Portugal para a Colônia.



Representação da cidade livre de Aachen (Alemanha) na Idade Média
Fonte: <http://www.passapalavra.info/2014/11/101093>. Acesso em 20/12/2015

1 MUNICÍPIO: ESPAÇO SOCIAL E POLÍTICO

“Existem apenas duas classes sociais, a dos que não comem e a dos que não dormem, com medo da revolução dos que não comem”

(Josué de Castro)

Este capítulo tem como objetivo situar o debate acerca do objeto da tese, o município como espaço social. Representa uma tentativa de estabelecer teoricamente possíveis pressupostos para abarcar o município como espaço social, tanto nas dimensões materiais quanto simbólicas.

Dentro do amplo espectro de definições, significados e possíveis interpretações que podem ser atribuídos ao conceito de “espaço”, devemos notar que esta diversidade não corresponde a uma suposta “neutralidade” do espaço, onde o espaço não é um ponto de partida ou de chegada conceitual ou epistemológica; o espaço não é um recipiente simples de fenômenos, relações, estruturas, objetos materiais, mas de movimentos que situam o espaço em um primeiro plano de importância para a consumação de relações e interações dos agentes sociais (LEFEBVRE, 2006). Isto é especialmente importante quando tal discussão define o papel do espaço na emancipação de municípios e a sua construção a partir de processos sociais e, portanto, a possibilidade de trazer essa análise para questões mais específicas, como as características dos processos emancipatórios e os respectivos efeitos das mesmas, em cada um dos municípios estudados empiricamente.

Há várias possibilidades de enfoque, aqui no caso, os municípios serão tratados como novos espaços sociais e políticos, com o olhar a partir da sociedade local. Dessa forma, este capítulo encontra-se estruturado em três itens, como se segue.

No primeiro, apresentamos uma breve retomada sobre a origem do município, fazendo um percurso histórico, visando mostrar como surgiram os primeiros municípios no mundo, por entendermos que a adequada compreensão da instituição município, tal qual como ele é hoje, requer, inicialmente, o conhecimento e compreensão desta instituição ao longo da história.

O segundo ocupa-se das escalas territoriais: a instituição município como materialização da escala local, onde discutimos a sobreposição e inter-relação entre as escalas territoriais (nacional, estadual e municipal).

Por fim, no terceiro, município: elemento de possibilidades para consolidação do espaço social e político para os cidadãos, expomos a discussão teórico-conceitual sobre espaço social e político, e sua correlação com o ente município. Para tanto, utilizamos autores como Henry Lefebvre (2006), Milton Santos (1998), David Harvey (2000), dentre outros.

1.1 BREVE RETOMADA HISTÓRICA SOBRE A ORIGEM DO MUNICÍPIO

Neste subitem apresentamos uma retomada sobre a origem histórica do município, visando mostrar como surgiram os primeiros municípios no mundo, por entendermos que a adequada compreensão da instituição município, tal qual como ele é hoje, requer, inicialmente, ao menos, o conhecimento e compreensão desta instituição ao longo de seu processo de formação histórica.

Para melhor compreendermos como surgiram os primeiros agrupamentos humanos e, posteriormente, os municípios, é necessário fazermos um resgate das suas origens para reconstruir, mesmo que de forma sintética, a sua trajetória, no espaço temporal na história. Entendemos que fazer esse percurso nos ajuda numa melhor compreensão da instituição do município na atualidade que é o nosso foco.

O município na Antiguidade corresponde, na ótica atual, ao que era conhecido em forma de vilas e aldeias. Este se originou nos primórdios da humanidade, pela necessidade de formarem agrupamentos, garantindo assim a sobrevivência dos que ali habitavam. Com o passar do tempo esses povos foram desenvolvendo a agricultura, que requeria terras férteis, fertilidade esta que era proporcionada pelos rios, e que os limitou e os forçou a habitarem uma região fixa, tendo como princípio direto a necessidade alimentar e o acesso à água potável. Segundo Mumford (1998), o valor dos rios e dos vales teve grande importância no processo de urbanização. Basicamente não afirma que todos os agrupamentos humanos nasceram e cresceram orbitando o curso dos rios, contudo, a princípio, o terreno fértil dos vales se revelou ser de extremo valor para tais agrupamentos que conseguiam tirar dessas terras colheitas, produções muito maiores do que em qualquer outra região.

O alimento que anteriormente era destinado ao consumo imediato passou a ser produzido em grande escala, gerando assim a necessidade de sua estocagem. O aumento da produção de alimentos proporcionou, de certa forma, o aumento da população. Essas circunstâncias deram início às primeiras aldeias, exigindo certa organização para a sociedade que surgia.

No decorrer do tempo, foi nascendo entre os indivíduos, desses agrupamentos humanos, o denominado espírito municipal, que pode ser entendido como as aspirações de uma dada população (crenças, ideias, opiniões), que busca defender e propugnar tudo quanto lhe diz respeito. Isso se justifica devido ao apreço que cada grupo tinha à sua autonomia, tendo assim se iniciado os primeiros vestígios do que, posteriormente, viria a ser o município.

Para Maia (1883, p. vii) o espírito municipal confunde-se com o espírito público, e afirma: “Dê-se ao município a posse de si mesmo, e elle saberá incutir no espirito publico o sentimento do dever e da responsabilidade que tornam o civismo expontaneo e resistem a todo o genero de oppressões”.

Consideramos importante aqui fazermos um breve comentário, acerca de João de Azevedo Carneiro Maia, dado a relevância de seus estudos sobre o município. Foi jurista, intelectual, poeta, escritor, historiador e fazendeiro, nascido em 1820, na Província do Rio de Janeiro, formou em Direito em 1843, e é considerado o Pai do municipalismo brasileiro (BRUNO, 2004), pois sua obra “O município” é considerado, ainda nos dias atuais, a mais erudita que já foi escrita, no sentido de fomentar transformações na estrutura do Estado. Para ele “o elemento municipal deve ser estudado, antes de tudo, em sua constituição histórica”, e explica:

No estudo da instituição municipal não se póde prescindir da sua historia. Sobre a vantagem do methodo, acresce a de mostrar-se pelo factos que o governo local em sua origem, como em sua constituição definitiva, não foi uma liberalidade do poder, conforme pretendem os sectários da centralisação administrativa; mas um direito adquirido e imposto pela energia moral dos povos que estavam em condições de exercê-lo. (MAIA, 1883, p. 3).

Como podemos observar, o autor faz uma análise da história sobre a origem dos municípios, na qual enfatiza o poder do povo, na conquista de sua liberdade de organização local. E isto, segundo Maia (1883), se deu na história dos municípios, nos diversos reinos e países por onde existiu e difundiu-se, desde o Império Romano.

O Império Romano que dominou vasto território, na antiguidade, além de sua capital Roma, era formado pela Itália, cujas cidades possuíam grande prestígio, e seus cidadãos respeitados como romanos, e pelas províncias, as cidades conquistadas pelo império, que se dividiam em colônias e municípios.

Eram considerados municípios, as cidades habitadas por pessoas não originárias de Roma, mas que detinham todas ou parte das prerrogativas dos cidadãos romanos, condição atribuída a seu povo. Eram regidas por suas próprias leis e costumes, ao contrário das colônias, submetidas que eram à legislação de Roma.

Antes de continuarmos pontuando a origem e história do município, é importante fazermos a distinção entre cidade e município, pois acredita-se que sob o aspecto formal, o município é a entidade territorial local investida de autonomia. Assim, não se pode perder de vista, a distinção conceitual entre a cidade e o município, pois muitas vezes os dois se confundem.

Para Harvey (1980) as cidades devem ser compreendidas como uma forma de organização do espaço pelo homem, bem como a expressão de processos sociais, na forma de um ambiente físico construído sobre o espaço geográfico. Quanto ao município é a instituição criada a partir de Roma, pois é uma entidade jurídica em relação a uma unidade imediatamente superior, tanto em suas origens pelo Direito Romano, como até hoje (PALONI, 2008).

Assim, podemos argumentar que a cidade é uma realidade social, territorial e econômica; o município é, ao contrário, uma realidade que surge por um reconhecimento atributivo de caráter jurídico a respeito daqueles elementos.

A própria etimologia da palavra município é esclarecedora acerca do seu significado. De acordo com Birkholz (1979), deriva de duas palavras latinas: *munia* – prerrogativas e, *capere* – conservar. Logo, o município como unidade administrativa local significa: conservar as suas prerrogativas. Segundo a definição romana é a distribuição administrativa de um estado, com independência administrativa, que são compostas de certos órgãos político-administrativos. Sobre esta definição encontramos corroboração em Castro:

De conseqüência, as comunidades que recebiam essas vantagens chamavam-se municípios, isto é, *manus, eris*, quer dizer, na língua latina, dádivas, privilégios, e *capere* (*capio, is, cepi, captum, ere*), verbo latino que significa receber. Daí, o município etiologicamente explicado, aquela entidade que recebeu privilégios. (2010, p. 6)

Como afirma o autor, municípios eram as comunidades que recebiam benefícios, justificada como aquela entidade que adquiriu privilégios. Sendo assim, surge de fato o município em Roma, como título facultado as determinadas cidades, pela conquista do exército Romano, onde os vencidos ficavam subordinados às ordens do Senado e recebiam em troca da sujeição alvitrada e disciplina às leis romanas, a autorização ao direito de prosseguirem com a prática ao comércio, sua vida civil e de eleger os seus representantes para gerir a própria cidade (HIDRÓN, 2008).

A organização municipal em Roma foi consolidada pelo Império Romano. O municipalismo romano deve certa consideração a Julio César, 40 a.C., com edição de *Lex Julia Municipalis*, lei que expandiu o regime municipal a todas colônias da Itália, e províncias conquistadas por Roma, na Grécia, Gália e Península Ibérica, sendo essencial para a força e sobrevivência do município romano. Segundo Meirelles (2003), é dessa forma que o município chegou a países como França, Espanha e Portugal, modificando-se paulatinamente à medida que o regime municipalista era implantado, nos diversos países e colônias ao redor do mundo.

Entretanto, no fim do Império Romano, com o centralismo absoluto do Imperador Constantino, a importância do município romano deixou de existir, já que grande parte de suas atribuições foi submergida paulatinamente pelo Imperador e se esgotava juntamente com o término do Império (CASTRO, 2010).

Assim, segundo Endlich (2006) os municípios romanos aos poucos foram substituídos por distritos caracterizados. Neste momento a sociedade tendia a ruralização, ao parcelamento do solo, que, em alguns casos, se configurou em latifúndios. Essa desintegração enfraqueceu as escalas locais, destituindo poderes que as englobava. A força da escala local vai ressurgir na Idade Média, fruto do processo de revolução comunal – revolução de comunas sem heróis e instituições centrais – formando assim núcleos autônomos.

De acordo com Kropotkin (2000) o Império Romano foi um Estado no sentido próprio da palavra, subsistindo como o ideal para um legislador. Seus entes federados formavam uma rede fechada, na qual tudo decorria de Roma, a vida econômica e militar, as relações judiciais, riqueza, educação e até mesmo a religião. De Roma, vieram às leis, os juizes, seus soldados para defender o território; os governadores eram considerados deuses. Tudo era decidido por meio do Senado, César era o onipotente, onisciente, deus do Império.

Nesta forma de governo cada província, cada distrito teve a seu centro de poder “Capitólio” em miniatura, que era uma pequena extensão romana de seu soberano dirigindo toda a sua vida. A lei imposta por Roma governava o Império, e este império não representava de forma alguma uma confederação de cidadãos (KROPOTKIN, 2000).

Entretanto, a invasão dos bárbaros culminou com a destruição destas localidades, pois seus habitantes foram incapazes de resistir por muito tempo aos ataques. Assim, a invasão chegou aos centros urbanos, destruindo aquele Império para renascimento de uma nova civilização. Tomando como ponto de partida essas civilizações bárbaras, verificamos que, a partir deste período houve o nascimento dos estados modernos, que devastaram o poderoso Império Romano, evoluíram e formaram o Estado (KROPOTKIN, 2000).

Após a queda do Império Romano e invasão visigótica, o regime municipal permaneceu com sua importância, de tal forma que foi aderido em duas grandes fases, sendo elas: a fase feudal e a fase comunal. Na fase feudal, dominava a vontade absoluta do Senhor, por meio de um regime centralizado e inorgânico; e na fase comunal, a percepção da organização administrativa que era imposta e respeitada (CASTRO, 2010).

O município na fase Feudal da Europa praticamente desaparece, em razão do esvaziamento das cidades e da desorganização da vida urbana. Cidades formadas deixaram de existir, dando lugar ao feudo e ao senhor feudal, único dono de terras, com o apoio da Igreja Católica (PALONI, 2008, p. 23).

Como observamos, o poder de decisão local passara às mãos de um único senhor. Já não havia lugar para escolha dos administradores da vida coletiva como na cidade antiga. Os cidadãos de outrora se transformaram em servos, trabalhando em regime servil, sem direito à propriedade.

Em contrapartida, Piotr Kropotkin (2000), afirma que no século XI e XII houve na Europa, uma revolução de cunho federativo, nascendo uma fase das comunas rurais ou municípios livres, o que refreou a evolução dos reinos despóticos e teocráticos. Para o autor enganam-se os historiadores modernos das Universidades, quando explicam que todas as instituições tiveram sua origem em Roma. Para ele é compreensível que estes não consigam abarcar o sentido do movimento comunalista, pois foram educados no espírito das coisas romanas. E argumenta:

Por um lado, o município da Idade Média, a cidade livre, tem a sua origem na comuna rural; e, por outro, nas mil e uma fraternidades e guildas que se constituíram à parte, isto é, fora da união territorial. Sob a proteção do seu recinto fortificado e das suas torres, a Federação destas duas espécies de uniões aperfeiçoou a comuna ou município da Idade Média (KROPOTKIN, 2000, p. 32).

Similarmente ao ponto de vista de Kropotkin (2000), Maia (1883, p. 4-5) também refere-se a revolução das comunas na Europa no século XI e XII:

Foram estas mesmas cidades, depositárias das tradições livres do antigo municipalismo, que, no correr dos séculos XI e XII sob a forma activa e perseverante das *communas*, opozeram essa resistencia tão longa e heroicamente porfiada, que um dia, veiu a libertal-as do jugo odioso do feudalismo.

E, elucida argumentando que o municipalismo de hoje deve a si mesmo tudo o que diz respeito ao mecanismo do sistema representativo. Acrescenta que “É sempre das entranhas da democracia que surge a liberdade municipal sem vexame, e das mãos ambiciosas do poder que lhe vêm as cadêas forjadas no interesse da unidade absoluta” (MAIA, 1883, p. 7).

Por outro lado, Castro (2010), assinala que no final do século XI, na Europa, já não existia nenhuma instituição, nenhum agente com função destinada aos cuidados da cidade e, conseqüentemente, do município. Assim, o município foi eliminado como instituição nessa fase feudal.

Somente no decorrer do século XII, essa situação começaria a mudar, graças às Cruzadas. É aqui que começa a fase comunal, pois nessa época teve início a alternância, na relação entre os senhores feudais e os homens livres, graças ao reaparecimento da moeda para

o financiamento da retomada da Terra Santa, bem como para se poder adquirir os novos bens que chegavam de lá.

De maneira tímida, renascia a classe dos mercadores, dos comerciantes e dos artesões. Essa nova classe se reunia e, para se proteger, se instalava em locais fortificados por muralhas. Com o dinheiro obtido da venda de seus produtos, no novo comércio que florescia, pagavam ao senhor feudal pelo direito de ali produzir e comerciar com liberdade. Tal situação era interessante ao senhor feudal que, para financiar a Guerra Santa³ exigida pela Igreja e pelos reis, necessitava do dinheiro desse novo empresariado. No entanto, os comerciantes impuseram uma condição, a de que administrassem sozinhos os negócios internos do *burgo* onde vivam e produziam. Assim, ressurgia a autonomia da administração das cidades, sendo novamente organizadas em municípios, pois faziam parte de um reino, composto por várias cidades subordinadas a um poder central.

Até então não se pode afirmar que existia de fato um poder central, pois de acordo com Castro (2010), o município na forma intitucional semelhante a romana, foi sendo incorporado paulatinamente. Como podemos notar, o mesmo sistema medieval que sufocara o sistema municipal era o responsável por sua reabilitação. Como salienta Paloni:

A Europa resgatava o legado romano. A formatação administrativa municipal herdada pela *Lex Julia Municipalis*, que na Antiga Roma recebia a denominação de *Conselho dos Magistrados*, na Idade Média foi substituída pelo *Colégio dos Homens Livres*, com funções administrativas, policiais e judiciais. Esses *Homens Livres*, entretanto, pagavam por sua autonomia ao senhor feudal ou ao rei; autonomia essa personificada pelas *cartas de foral*. (2008, p. 25).

Marcam esse período as cartas de garantias municipais (*Fueros municipais*), isto é, a qualidade de cidades com autonomia e independência, caracterizada e atribuída pelos militares, soberanos e pelas ordens eclesiásticas, em sua própria autoridade, aquelas populações e agrupamentos humanos, no cenário das reações generalizadas que se lançam contra o feudalismo, as quais exerceram desempenho fundamental para a consolidação do poder real, as instituições municipais (CASTRO, 2010).

Em Portugal e Espanha não foi diferente, com o renascimento das cidades e de sua autonomia, o sistema de *cartas de foral* outorgadas pelos senhores feudais ou pelos reis, também serviu para garantir a expulsão dos árabes do território português. Isso porque essas cartas permitiram que se avançasse cada vez mais para o sul do território português, povoando o espaço que antes era ocupado pelos árabes. *Foral*, segundo Herculano (1916), é uma carta que designava a povoação de uma determinada localidade, tratava-se de um diploma de

³ Guerra Santa: guerra de reconquista de territórios cristãos ocupados pelos muçulmanos (FLORI, 2002).

regulamentação dos direitos e dos deveres coletivos das vilas e dos lugares. Com a recuperação do território ibérico o regime foraleiro continuou, como forma instituidora dos *concelhos* locais.

Como exemplo de uma dessas cartas compilamos de Conde (1996, p. 220-22), a Carta de Foral de Tomar de 1162, com texto em português arcaico, como se segue.

Foral de Tomar de 1162

Em nome de deus amen. Eu Mestre gualdim em sembra com os meus freyres avos que em thomar sodes moradores grandes e pequenos de qualquer ordin que seiais e aas uossas geerações prougue a nos freires do temple permensentes nafee de salamon fazer a vos urna carta de firmidoen do direito dos vossosherdamentos os quaes hi pouoades do foro e do seruiço.

[1º] Item primeiramente que nunca a nos façades seara

[2º] e de roubo e de forçado non dedes senon a ho adail as duas partes e avos fiquem has duas

[3º] e dacaria e de toda aquella caualgada em que el Rey non for a nos aquinta parte e a vos as quatro partes sem nenhuma alcaidaria.

[4º] se alguns dos caualeiros comprar vinha ao peon seja libre

[5º] e se casar com a molher do peom toda que ouuer seja liure

[6º] e se o peom poder seer caualeiro aia o foro de caualeiro.

[7º] Caualeiros aiam sas herdades liures

[8º] e se algum dos caualeiros veer a vilice e non posa seruir em cavalaria enquanto viuer aia homrra de caualeiro

[9º] e se o caualeiro morrer a molher que ficar seja homrrada como em diasde seu marido

[10º] e nenhum filhe esta ou filha doutro qualquer por molher sem vontadesua e de seus parentes.

[11º] Saiom non vaa seelar casa de nenhum caualeiro

[12º] e se algum caualeiro fazer alguma cousa desconuenhauel venha aoconçelho e seja julgado dereitamente:

[13º] o juiz e o alcaide sejam a vos postos sem ofreçon.

[14º] Clerigos de thomar ajam em todallas cousas homrra de caualeiros emvinhas em terras e em casas

[15º] e se a algum dos caualeiros morrer o cauallo e não poder auer ondecompre outro nos lho daremos

[16º] e se lho non dermos este homrradamente atee que possa auer ondecompre outro.

[17º] Emfançon nem algum homem nam aja em thomar casa nem herdadesaluo quem quiser morar vosco e seruir come vos.

[18º] Em nenhuma asenhas non dedes mais ca deXIIIpartes huma sem Offreçom:

[19º] peoes dem deraçom quanto soem dar os peoes de coimbra perquarteiro de XVAlqueires sem braço posto e sen tauoa.

[20º] de vinho e de linho den a oitaua parte.

[21º] de madeira que tragam pera vender den a oitaua parte.

[22º] En lagradiga de vinho de çinco moyos a fundo dem hum almude e se mais for de huma quarta sen ofreçon e sen jantar:

[23º] nenhum caualeiro estraynho entre em casa dalgum sen uontade do senhor da casa:

[24º] se algum laurador ouuer eiuiçon nom faça com elle foro.

[25º] Almocreues façam hum seruiço em no anno

[26º] e antre vos non seja nenhuma ameaça:

[27º] e se algum dos vossos quiser yr a ouro senhorio ou a outra terra ajapoder de doar ou de vender o seu herdarnento a quen quiser que en ele more, e seja nosso homem assy come hum de vos.

[28º]Atalayasponhamos ameadade do anno e vos ameadade:

[29°] non dedes portagem nem alcauala nem de comer aas guardas da cidade ou da porta.

[30°] Thomar nunca a damos por alcaualla algum.

Aqueste foro e aqueste costume com boos homeens deus querente stabelecemose outorgamos assy a vos come aos vossos sucessores perdurauelmente e firmementeteer o firmamos sem nenhum corrompimento: se alguem a qual cousaser feita noncreemos dos nossos sucessores o mestre ou os frades ou outroestrainho aquestenosso stabilicimento quebrantar quiser da vingança de deus seja quebrantado epereça con o diaboo e con os seus anjos e sem fim sejaatortentado saluo se corregeras cousas dignas asas per emenda.

Feita a carta de firmidoen no mes de nouembro Era mil cc. Reynante dom AfonsoRey de Portugal filho do conde dom Anrique e da Rainha dona Tareja neto do gram Rey dom Afonso.

Dom payo dayam a notou testemunhas dom tiçom Alcaide de sanctarem, Pedro Pirez Alferez, gonçalo de saujal, dom Rodrigo, conde.

Um aspecto que não podemos deixar de levar em consideração quanto as *cartas de foral* é no que se refere ao povoamento e as normas administrativas que ordenavam os espaços sociais, processo que garantiu a emancipação dos municípios daquela época, e sua organização administrativa, e ao mesmo tempo a manutenção do patrimônio real (corôa).

Assim refere-se Eduardo de Hinojosa (1983, p. 45) sobre as instituições municipais da Península Ibérica. “São a criação mais original e fecunda Idade Média”. Aqui se percebe que, seja qual for a sua origem, trata-se sempre de comunidades vicinais, constituídas em territórios de extensão muito variável, cujos agentes gozavam de ampla autonomia, no seio do domínio fundiário real ou senhorial. Sobretudo, quando situadas em zonas ermas e distantes, inexoravelmente, reuniam em assembleia, onde, democrática e diretamente, resolviam os problemas comuns.

Acreditamos que esses municípios eram de fato, antes da outorga da *carta de foral* pelo Rei ou por um senhor laico ou eclesiástico; mas o diploma escrito era sempre bem vindo, em nome da certeza das relações dos moradores entre si e destes com a entidade outorgante. Por via de regra, os forais eram, fundamentalmente, um repositório de normas sobre: liberdades, garantias das pessoas e dos seus bens; impostos e tributos; multas para os delitos; imunidades coletivas; serviço militar; encargos e privilégios; conservação e construções de obras de interesse comum, dentre outros (HINOJOSA, 1983; HERCULANO, 1916; MAIA, 1883).

Cabe lembrar que o território português se formou como nação em 1139, quando o Papa Alexandre III, por meio da *Bula Manifestis Probatum*, reconhece a existência de Portugal como país independente e vassalo da Igreja Católica Romana. O novo Estado vivia ainda sob uma conformação feudal, com pouco ou nenhum controle central. Assim, as pequenas vilas e os agrupamentos sociais já existentes, bem como aqueles que surgiram após

a independência de Portugal como nação, vivenciaram um período livre e distante de qualquer tipo de centralização monárquica. Dessa forma os primeiros municípios portugueses nasceram e cresceram, sem grande controle de autoridades nacionais, onde as regras eram ditadas pelos *forais* e costumes locais.

Nesse período histórico, o *Foral* não era concedido pelo senhor feudal, mas como um documento real de concessão de foro jurídico próprio, aos habitantes medievais de uma povoação europeia (no caso de Portugal, também a qualquer nova localidade fundada em seu reino) que queria se libertar ou manter-se livre do poder senhorial ou feudal, erigindo-se em *Concelho*, com autonomia municipal, ou seja, colocando-se no domínio e jurisdição exclusiva da Coroa.

Maia (1883, p. 20) assinala que os conselhos portugueses tinham a prerrogativa de enviar homens-bons (procuradores) à Corte, a fim de lá defenderem os direitos municipais. “Os procuradores do povo formavam nas côrtes uma espécie de Terceiro Estado, e mais de uma vez o elemento municipal tomou ali uma parte activissima nos negocios do reino”. Menciona ainda que em 1385, esta Corte aclamou rei João I, impondo-lhe, inclusive, condições para o exercício de seu reinado, como “formar o seu conselho de cidadãos das principais cidades do reino escolhidos por propostas de listas tríplexes; ouvir os povos em tudo que fosse de seus interesses, não impôr tributos e fazer a paz ou a guerra, sem o seu consentimento”.

Assim, somente em 1446, com a criação das Ordenações Afonsinas houve a efetivação do poder centralizador da Coroa sobre seus súditos. Com esse novo arquétipo legal, o Rei padronizou e dispôs sistematicamente sobre a administração das cidades e vilas, a aplicação da justiça secular, bem como do relacionamento entre Estado e Igreja (ALMEIDA, 1870).

A evolução aconteceu a partir das Ordenações Manuelinas, outorgadas por D. Manuel I, em 1521, que além de manter a base organizacional anterior, criou novas figuras para o funcionamento do Estado, dentre elas os agentes públicos e estrutura dos *Concelhos* e Câmaras. Estas também recebiam o nome de *Mesa de Vereação* e, nas principais cidades, a *Mesa* era denominada de *Senado da Câmara* (ALMEIDA, 1870).

Seguiram-se a essas, as Ordenações Filipinas em 1603, quando Portugal se encontrava anexado à Espanha, ordenadas pelo rei espanhol Filipe I. Esta se mostrou uma legislação avançada por estabelecer procedimentos específicos, e até mesmo refinados, inclusive com previsão de eleição de juizes, vereadores e procuradores. Ainda, previa atribuições e limitações das Câmaras quanto à administração, rendas públicas, regulamentação dos ofícios e

do comércio. Digno de menção, nesse novo sistema, o controle mais rigoroso em relação à prestação de contas anual dos provedores ao *Desembargo do Paço*.

Percebe-se pela exposição que as Ordenações Filipinas esmeravam-se pela organização das vilas, elencando em Livros e Títulos, as funções de cada agente público. Exemplo disso eram as tarefas e responsabilidades atribuídas aos *almotacéis* que eram os inspetores nomeados pelas Câmaras, responsáveis pela obediência às posturas municipais, fiscalização dos estabelecimentos comerciais, oficinas e que detinham poder para impor e cobrar multas, prender e castigar os infratores (ALMEIDA, 1870).

Podemos observar que nessa época, (meados do século XV), a supremacia do Rei deixava perceber no horizonte o delineamento de um Estado Soberano. Com o fortalecimento do poder real, multiplicaram-se as leis uniformizadoras e homogeneizadoras do Reino de Portugal, quase todas compiladas nas Ordenações, o que conseqüentemente, fizeram deixar de vigorar, as normas que constavam nas *cartas de forais* sobre administração municipal, permanecendo apenas os encargos e prestações devidas pelos *concelhos* ao Rei ou aos Senhores.

Entendemos, assim, que os estatutos da autonomia municipal, acabaram por ser absorvidos pelo poder central no Reinado de D.Manuel I. Esse processo não permitiu a atualização da autonomia dos *concelhos*; pelo contrário, limitou-o, atualizando apenas as obrigações fiscais. Nesse sentido, podemos argumentar que, o que ocorreu foi uma espécie de “reforma” nas *cartas de foral*. Portanto, continuou uma sociedade de ordens ou estamentos, mas com um Rei impondo o seu primado na esfera local (municípios), nos sistemas administrativo, político e jurídico, pelos quais se repartia a autoridade.

Dessa forma, as Ordenações uniformizaram e restringiram o poder local em Portugal, com o estabelecimento das competências dos *Concelhos*. A instituição das Ordenações reais coincidiu com o período histórico de criação e afirmação do Estado Nacional, o que acarretou maior centralização das atividades do Estado, em detrimento dos governos locais. Os agentes reais possuíam diversas atribuições, dentre elas, as responsabilidades sobre o governo local, por exemplo, no tocante a sua infraestrutura.

No entanto, observamos que, da antiguidade, só resistiu a tradição romana dos *edís* e dos medievais, os Conselhos dos Homens Livres, que atualizada se tornou nas Câmaras Municipais, e as atribuições edilícias simplesmente administradas das urbes, se converteram em funções politico-administrativas do município atual, compreendendo não somente as ordenações da cidade, mas todos os setores urbanos e aspectos rurais que atingem a vida da

cidade (CASTRO, 2010). Assim, cabia ao município a ordenação e administração de tudo que se dirija ao bem estar da sociedade local e, conseqüentemente, dos cidadãos.

Em suma, esse foi o *Concelho* português do século XII até o início do século XVI, o qual sofreu alterações ao longo de sua história, possuindo maior ou menor poder, em contraste ao maior ou menor poder centralizado pelo rei, o que procuramos demonstrar através da matriz apresentada no Quadro 2.

Quadro 2 – Matriz espaço temporal sobre a instituição município

Municípios		Origem	Produção	Espírito Municipal (Público)	Administração	Organização Social	Fontes
Antiguidade	Período Primitivo	Agrupamentos humanos (Vilas e Aldeias)	Agricultura	Aspirações (Crenças, ideias e opiniões)	Regida pelo código moral (Anciões e Sábios)	Não havia autoridade constituída (Uso, costumes e tradição)	Munford (1998) Maia (1883)
	Império Romano	Cidades conquistadas (habitadas por pessoas não originárias de Roma)	Agricultura, mineração, manufatura e comércio	Sentimento de dever e responsabilidade	Entidade Jurídica, com administração local subordinada as ordens do Senado (Leis romanas)	Regida pelas próprias leis e costumes	Maia (1883) Kropotkin (2000) Meirelles (2003) Paloni (2008) Hidrón (2008) Castro (2010)
Idade Média	Fase Feudal	Feudos	Agricultura, criação de animais (auto-suficiente)	Servidão	Centralizada e inorgânica (Poder político, jurídico e militar)	Estamentos (Nobres, clero e servos)	Maia (1883) Kropotkin (2000) Endlich (2006) Paloni (2008) Castro (2010)
	Fase Comunal	Burgos e Comunas Rurais (ou município)	Agricultura, artesanato e comércio	Resistência ao jugo do Feudo (Liberdade)	Autonomia - <i>Cartas de Foral</i> (Normas administrativas que ordenavam os espaços sociais)	Classes dos mercadores, comerciantes e artesões	Maia (1883) Hinojosa (1983) Herculano (1916) Kropotkin (2000) Castro (2010)

Fonte: Elaborado pelo Autor (2015)

Assim, de acordo com o exposto, podemos conhecer um pouco sobre os antecedentes da municipalidade, visando entendermos como o município existiu em Portugal, antes do descobrimento do Brasil, já que, a partir de então, a legislação aplicada ao município era a mesma de Portugal. Portanto, no segundo capítulo, pretendemos aprofundar os estudos sobre o tema, isto é, o processo evolutivo do município brasileiro, cujo poder local também variou ao longo de sua história.

Atualmente, no Brasil e em outros países, a figura do município se modificou em estrutura e atribuições, passando a se organizar por normas próprias, pelo Estado-Nação, que lhe proporciona autonomia e concede competências administrativas na esfera local. O aumento das cidades e as dificuldades no campo, devastaram as afinidades entre as vizinhanças e o espírito comunitário que os distinguiram dos municípios na Antiguidade (CASTRO, 2010).

O município passa a abranger a condição de direito outorgado, se unitário pela soberania do Estado, e se federativo pela União.

Procuramos compreender neste trabalho o município, como forma de institucionalização formal da escala local. O seu governo possui atribuições e funções governamentais no âmbito local. Segundo geógrafos, historiadores e sociólogos (Maia, Santos, dentre outros) o processo de criação de municípios se dá mediante a necessidade da resolução de problemas da vida em comunidade, onde uma região específica passa a ser instituída como uma entidade de cunho superior, tendo por princípio intermediar e estabelecer regras para resolução de tais conflitos.

Neste sentido, município é definido por Fabris (2008, p. 72) como:

[...] sinônimo de governo local, comumente denominado, em português, de vila, freguesia, conselho, comuna, [...] ou qualquer outra atribuição que venha designar o conjunto de instituições com funções governamentais no âmbito local.

Entendemos, desse modo, que o município está vinculado a existência de um governo local, e este por sua vez, no arranjo político institucional atual, atrelado à presença de poder público, dentro do território de um País. Portanto, o município institucionaliza a escala local que está vinculada a escalas mais amplas de poder que foram sendo produzidas.

Isto posto, acreditamos que para entender como pode ocorrer a materialização do espaço social na vida das pessoas, precisamos entender a existência e a dinâmica de funcionamento das escalas territoriais, as quais fazem parte do cotidiano desses indivíduos, em maior ou menor intensidade.

1.2 O MUNICÍPIO COMO INSTITUCIONALIZAÇÃO DA ESCALA LOCAL

Neste subitem apresentamos uma discussão a respeito da sobreposição e inter-relação entre as escalas territoriais (nacional, estadual e municipal), para apresentarmos e discutirmos o município, como sendo a materialização da forma política desta escala local.

Entendemos que o debate acerca das escalas e suas interações são fundamentais para compreendermos a atual dinâmica do espaço, o que nos parece requerer a necessidade de um melhor entendimento também, sobre como o mesmo ocorre na sociedade, tanto na escala nacional, quanto nas demais escalas instauradas no território. Assim, pressupomos que o entendimento dessa dinâmica requer uma discussão, mesmo que inicial e breve, sobre como a mesma se processa, uma vez que a dinâmica espacial do País, parece estar diretamente relacionada as escalas territoriais, conforme salienta Vainer (2001).

Para Smith (1990), a escalaridade da vida cotidiana está impressa e expressa em todas as configurações escalares, desde o nosso corpo até o internacional, passando pelo comunitário, urbano, regional. Segundo ele, as escalas não são dadas, mas são, elas mesmas, objeto de confronto, como também é objeto de confronto a definição das escalas prioritárias, onde os embates ocorrerão.

No Brasil, o município é definido como uma unidade da federação. Sendo assim, é concebido como território com fronteiras delimitadas, mas que comporta múltiplas relações, proporcionando a interação entre o homem e o espaço, bem como entre o homem e as demais escalas que permeiam o local. Nesse sentido, há que se considerar que é no território que se encerram as relações marcadas pelo poder (RAFFESTIN, 1993). Portanto, quando uma sociedade se apropria de um espaço e começa a estabelecer relações de domínio, o espaço passa a configurar um território que vai sendo construído ao longo do tempo.

O território, por sua vez, permite uma análise baseada nas produções econômicas, políticas do espaço, formas de relacionamento do homem com seu meio, religiosidade, cultura, manifestações étnicas, dentre diversos outros aspectos. Ele pode ser estudado e entendido como forma de apropriação local espacial, nacional, regional ou supranacional.

Segundo Sánchez (1991), a leitura Geográfica Política, antes focalizada apenas no Estado, atualmente é abrangida por três escalas: mundial, nacional e local.

Dado o entendimento das escalas territoriais e da ocupação do espaço, podemos entender que as transformações contemporâneas, relacionadas com a globalização e a ascendente mobilidade do capital, provocam um aumento da velocidade das mudanças dos espaços. Para Harvey (1989) e Lefebvre (2006), a ação da globalização tende a reduzir o

espaço-tempo e nulificar o espaço físico, com a desincorporação das relações econômicas, sociais e políticas de suas condições locais e territoriais prévias.

A clássica divisão de escalas territoriais, comumente caracterizada como local, regional, nacional e internacional tem a tendência de enfraquecimento das escalas intermediárias e o fortalecimento das escalas extremas: a local e a global. Para Markusen (1995), esta característica de articulação das escalas local e global, sem a necessidade da intermediação de escalas intermediárias, como a escala nacional, por exemplo, é fruto da melhoria do sistema de comunicações e do acesso imediato à informação. Ele considera que este processo tende a aumentar as diferenças entre as regiões de um mesmo País, causando também o aumento da competição entre as localidades, ao invés de provocar a homogeneização dos espaços econômicos nacionais.

Florida (1995, p.) considera que “a natureza das transformações econômicas tornam a região, unidade chave na economia global. Em essência, globalismo e regionalismo são partes do mesmo processo de transformação econômica”.

Entendemos por isto que, a globalização altera significativamente os meios produtivos, as relações técnicas e sociais e produção, padrões organizacionais e, conseqüentemente, as escalas territoriais. Este processo é, simultaneamente, decorrência e condicionante das profundas mudanças tecnológicas ocorridas nos últimos anos. Brenner (1998) por sua vez, salienta que estas mudanças têm profundo impacto nas relações internacionais e nas escalas territoriais. A este processo, Harvey (1989) denominou de compreensão do espaço-tempo, que, por sua vez, tem ocasionado demasiadas alterações estruturais.

Estas mudanças estruturais direcionadas para as escalas territoriais, podem provocar um ciclo de mudanças na tecnologia e, por conseguinte, em outros aspectos. Primeiramente, elas permitem e induzem à generalização dos novos elementos de comunicação e controle, tais como, informática, e-mail, sistema online, dentre outros, e como conseqüência, elas fomentam a ampliação do fluxo de informações econômicas, científicas, políticas e em outros setores. Em segundo lugar, as tecnologias mais recentes possibilitam o crescimento do comércio à distância, excedendo a marcante característica histórica de produzir e consumir o bem, simultaneamente, no mesmo lugar de produção. Em terceiro lugar, outro processo que também ampliou o comércio de bens, inclusive em âmbito internacional, foi a diminuição dos custos de transporte devido a mudanças da base tecnológica. Apesar da ampliação do contexto internacional neste âmbito, a globalização não extingue os contextos sociais e institucionais locais, pelo contrário, revigora a importância dos tecidos locais, principalmente porque é nas empresas, num âmbito local, que ocorre a relação com o espaço, sendo a partir desta

organização local que provêm a estrutura de um processo de natureza global. Para Conti (1997), ainda que o global constitua um espaço de fluxos que engloba diferentes e mutáveis sistemas locais, não há redutibilidade entre o local e o global, pois nem o todo pode ser fragmentado ou dividido em partes e nem a soma das partes reconstitui o todo, porquanto que são auto-organizativos e, por isto, não são desmembráveis. Sendo assim, cabe salientar que o local, o global e as demais unidades político-administrativas, demandam escalas mínimas que permitem o controle e a análise dos mesmos. Por isso é necessário que se tenha a noção de como trabalhar essas escalas espaciais, pois cada processo possui uma escala que melhor explica sua ocorrência. O caso aqui é a inserção do município como materialização da escala local. Nesse aspecto é interessante ressaltar que no início do século XX, no âmbito das políticas escalares, qualquer relação com a finalidade de desenvolvimento, eram decididas entre as escalas nacional e internacional. Entretanto, hoje, essas se dão entre o global e o local, sendo o município o implementador das políticas públicas elaboradas em nível global (SILVA, 2008).

Após considerarmos as concepções de escala, é necessário também que se entenda acerca do território e espaço geográfico, que são elementos base para a configuração de município como espaço social e político. Então, a ideia de local, por sua vez, pode ser entendida como um município, parte de município ou um pequeno conjunto de municípios. Neste trabalho a ideia de local confunde-se com a de município, a mais localizada instância de poder no Brasil. O município é uma instância de poder político e é um recorte territorial. É uma das formas de domínio territorial-estatal. Na gestão política há uma hierarquização territorial, na qual o município é um dos níveis hierárquicos, que coincide com a escala intranacional relativa à localidade, correspondente ao espaço social da experiência cotidiana.

Por isso o papel dos municípios na promoção do desenvolvimento, aponta para o crescimento de suas responsabilidades, em relação às iniciativas voltadas para a melhoria das condições de vida e à busca de soluções dos problemas locais e, enfim, da sua gestão. Dessa forma, o município pode ser enquadrado como escala significativa dos fenômenos institucional e territorial que compõe um espaço para a ação da sociedade.

Castro (1988) define a escala geográfica como uma hierarquia de níveis de análise do espaço social, que pode ser concebido como um encaixante de estruturas, esclarecendo, porém, que nem toda área é uma estrutura.

No caso do município brasileiro é ainda fundamental acrescentar uma outra possibilidade de análise: aquela que incorpora a noção de escala, como referência da necessária articulação entre os três níveis da federação brasileira. Na menor escala do

federalismo brasileiro, o recorte municipal define uma realidade territorial, social e histórica e compõe um conjunto fortemente diferenciado que reflete as muitas desigualdades do País. Estas diferenças desafiam visões unívocas e abordagens que não consideram o fato de a sociedade viver no município e também nele organizar as esferas de ação para realizar seus interesses, tornando-o um espaço político por excelência, onde resistência e mudança se encontram permanente interação (CASTRO, 2005)

Etimologicamente, o termo território é proveniente do latim *territorium*, o qual possui o significado de pedaço de terra apropriado. Para melhor compreensão do termo território é importante a explanação do que vem a ser terra: fragmento do espaço onde se edificam relações, tanto materialistas como relações idealistas (HAESBAERT e ARAUJO, 2009, p. 43).

Também é comum confundir espaço com território. Uma das distinções mais claras é elucidada por Raffestin:

É essencial compreender bem que o espaço é anterior ao território. O território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível. Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente (por exemplo, pela representação), o ator “territorializa” o espaço. [...] O território, nessa perspectiva, é um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia ou informação, e que, por consequência, revela relações marcadas pelo poder. (RAFFESTIN, 1993, p. 143).

Assim, podemos perceber que para o autor, espaço e território não são termos homólogos, pois o espaço se constitui antes de se estabelecer o território.

Para Andrade (2004) o território não deve ser confundido com espaço ou lugar, pois este, o território, está muito ligado a idéia de domínio ou de gestão de determinada área. Nesse sentido a idéia de território dever ser ligada a idéia de poder, quer façamos referência ao poder público estatal, quer ao poder de grandes corporações empresariais que acabam por estender seus domínios por grandes áreas territoriais, ignorando, muitas vezes, as fronteiras políticas.

A escala geográfica, segundo Castro (1995), dever ser considerada como uma categoria real de análise, pois é ela que dá visibilidade a realidade do espaço. Quando falamos em real, entendemos que um dado espaço visto isoladamente de seu entorno, não consegue explicar o recorte espacial a ser analisado, no caso aqui, o município como escala local, mas sempre relacionado com as demais escalas.

Isto porque a dinâmica do desenvolvimento sócio econômico de um espaço local, se dá pela combinação de fatores das várias escalas. Acselrad (2002) corrobora com esta

afirmação ao mencionar que o processo de desenvolvimento local, não pode ser entendido simplesmente como uma resposta endógena aos problemas exógenos, ocasionados pela globalização, mas, pela interação entre os agentes de diferentes escalas, que lutam em prol do desenvolvimento, permitindo atender às necessidades e demandas dos agentes locais e regionais, não restringindo-sesomente aos aspectos econômicos. Em função disso, Rambo e Rückert (2008) lembram que a reunião dos diversos agentes, institucionais e sociais, é fundamental para elencar demandas, bem como potencializar especificidades do território (espaço), e assim, de forma coletiva, realizar ações concretas promovendo processos de desenvolvimento.

Desta forma, por entendermos que mesmo sendo termos distintos, território e espaço são elementos interligados pela sua natureza e finalidade e, que devido a descentralização política promovida no Brasil, após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF 1988), a qual implicou numa intensa descentralização administrativa por parte da União, ampliando assim as responsabilidades do município, em termos de administração e execução de políticas públicas, levando muitas vezes essas escalas territoriais a perpassarem conteúdos políticos e a veicularem ordens é que, no subitem seguinte discutiremos o espaço social, visando seu entendimento mais adequado.

1.3 POSSIBILIDADES PARA A CONSOLIDAÇÃO DO ESPAÇO SOCIAL

Ao propormos a reflexão com esse título temos um objetivo simples, que é o de sinalizar nossa preocupação, quanto a dimensão espacial que vem sendo institucionalizada como município e como pretendemos compreendê-la. Como já sinalizamos, muitas são as abordagens acerca dos municípios, como por exemplo preocupações que vem na perspectiva centralizadora e inquietações quanto a viabilidade econômica. O nosso objetivo é lembrar a dimensão social da sociedade que vive nestes espaços. Apresentamos a seguir algumas reflexões acerca do que pode ser compreendido como espaço social, entre os autores que a ele se referem e assim melhor situarmos o debate.

A necessidade de uma conceituação sobre o espaço social sugere o desenvolvimento de alguns temas que considerados fundamentais para o aprofundamento teórico, mas sem a pretensão de se chegar ao fim deste item com uma conceituação única e precisa. A proposta é traçar aqui um percurso teórico a partir da concepção dos principais autores que abordaram o tema (Émile Durkheim, Karl Marx, Friedrich Engels, Henry Lefebvre, David Harvey, Milton

Santos, dentre outros), pois, indubitavelmente, o espaço e o tempo, constituem um fenômeno de suma importância para compreendermos como se estrutura a vida em sociedade.

Sobre o tempo e espaço Durkheim (2000) levanta algumas questões e argumenta que não podemos conceber o tempo, senão sob condição de distinguir nele, momentos diferentes. Explica que a origem dessa diferenciação reside, sem dúvida, nos estados de consciências, entendidas aqui, enquanto geradoras dos fatos sociais que já experimentamos, e este passado pode se reproduzir no presente, na mesma ordem que havia se realizado anteriormente, contudo, se distinguindo de maneira espontânea deste presente. Quanto a distinção, podemos dizer que esta não consiste simplesmente em uma comemoração parcial ou integral de nossa vida passada. Ela é um quadro abstrato e impessoal que envolve não apenas nossa existência individual, mas a da humanidade. Ou seja, o tempo é vivenciado por toda uma coletividade, onde podem ser situados todos os acontecimentos possíveis, em relação a pontos de referências em um dado espaço fixo e determinado.

No que se refere ao espaço, Durkheim (2000) estabelece que a natureza heterogênea do espaço é uma parte da teoria geral sobre as origens sociais e as características desse pensamento. Para o autor, o espaço no sentido coletivo, tem uma origem social e existem evidências de que as classificações que definem o espaço são, estruturalmente, similares as formas sociais. Se o espaço for absolutamente homogêneo, nos parece não ter sentido coordenar a informação da experiência sensorial. Sendo assim, a noção de espaço longe de ser um traço universal do “espírito humano”, adquire uma feição particular em cada sociedade. Essa feição é a maneira de agir e sentir própria de uma sociedade, e esta precisa ser transmitida de geração a geração porque são externas ao indivíduo.

Na verdade, para Durkheim (2000, p. 20) essa feição são os modos “como a sociedade vê a si mesma e ao mundo que a rodeia”, como, por exemplo, a massa de indivíduos que a compõem, as coisas de que se utilizam e o espaço que ocupam, representando-os por meio de suas lendas, mitos, concepções religiosas, ideais de bondade ou de beleza, crenças morais e princípios, dentre outras. Nesse sentido, tal como será reiterado neste estudo, entre o espaço e a sociedade não existe um vínculo inquebrável, mas uma relação de ordem recursiva de influência mútua.

Então, o tempo e o espaço estão entrelaçados de maneira que a existência de um implica a existência do outro. Assim, quando se pensa nas ações da sociedade, indiscutivelmente, estas se desenvolvem em um tempo e espaço, além da existência de uma sociedade, pois seus movimentos, seu crescimento e seus problemas, são inerentes às suas

características geográficas, históricas, políticas, econômicas e culturais, logo fazendo com que se diferenciem uma das outras, porque foram desenvolvidas em tempos e espaços diferentes.

Sobre a concepção contemporânea, Soja (1993) argumenta que no, século XIX e durante todo o século XX, houve uma epistemologia essencialmente histórica que, até hoje, ainda perpassa a consciência crítica da moderna teoria social, na qual destaca a necessidade de enfatizar o espaço e problematiza: “o espaço ainda tende a ser tratado como fixo, morto e não dialético, e o tempo, como riqueza, a vida, a dialética e o contexto revelador da teorização social crítica” (SOJA, 1993). É preciso, portanto, incorporar essa dimensão espacial para a compreensão mais ampla da sociedade no novo milênio, de modo a encarar o espaço como algo além do receptáculo das ações sociais e das relações de produção.

Sendo assim, a importância do espaço e do tempo, foi levada em conta por alguns autores, tais como Henry Lefebvre e Milton Santos, dentre outros, em suas concepções de sociedade. Karl Marx e Friedrich Engels também trataram do tema, quando discutiram a dialética entre a cidade e o campo, e mostraram como o processo de industrialização levava a um grande desenvolvimento das localidades.

Para entender a importância do espaço social, não se pode esquecer que o espaço, concebido como natureza, “cria e não produz; ela oferece recursos a uma atividade criadora e produtiva do homem social; [...] a natureza não trabalha; e é mesmo um traço que a caracteriza: ela cria. O que ela cria (a saber: “seres” distintos), surge e aparece (LEFEBVRE, 2006, p. 64). Neste sentido, o espaço físico natural aparece como independente do homem, um espaço que teria evoluído sem a ação deste, segundo as leis da natureza. No entanto, o homem ao necessitar deste espaço geográfico, vai modificando-o, e com o tempo, vai lhe conferindo distintos valores, segundo os interesses do grupo que incide sobre ele, em cada momento histórico. Por isso, Karl Marx (2006) afirmou que os seres humanos fazem a história, mas não em circunstâncias de sua própria escolha e sim, em circunstâncias determinadas pelo passado. O mesmo acontece com o espaço físico que os seres humanos habitam. O homem faz do contexto físico natural, lugares habitáveis, porém não o fazem em um vácuo, mas limitado pelas circunstâncias sociais, econômicas e culturais em que se encontram, ou seja, com base na história.

Ao voltar a atenção para uma realidade social, que segundo Santos (1985), é a mesma estudada pela História, pela Economia, pela Sociologia, dentre outras, a Geografia parte dessa perspectiva e chama a atenção para a dimensão espacial dos fenômenos que nela se apresentam, tendo o espaço geográfico como uma de suas dimensões de manifestação ou uma de suas instâncias. Melhor explicando, o espaço passou a ser considerado uma instância da

sociedade, assim como são consideradas as instâncias econômica, política e a cultural. Logo, o espaço contém e é contido pelas demais instâncias, o que quer dizer que a essência do espaço é social (SANTOS, 1985). Portanto, a visão do espaço geográfico como mero palco foi superada, passando a ser considerada como uma instância social.

Milton Santos assim descreve:

O espaço é formado por um conjunto indissociável, solidário e também contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como o quadro único no qual a história se dá. É desta forma que o espaço físico natural se transforma em espaço social (SANTOS, 2006, p. 39).

Nesta definição o espaço geográfico nos parece ser onde se realizam todos os tipos de relações com toda a materialidade gerada associada a intencionalidades e condições sociais. E assim, os movimentos da sociedade vão atribuindo novos usos às formas geográficas, transformando a organização do espaço e criando novas situações de equilíbrio e ao mesmo tempo, novos pontos de partida para um novo movimento. Por adquirirem uma vida, sempre renovada pelo movimento social, as formas podem participar de uma dialética com a própria sociedade e, desse modo, fazer parte da própria evolução do espaço, tanto que o homem, em sua relação direta com o espaço, ora o considera como valor de uso ou valor de troca. Valor de uso quando lhe atribui um valor social, ou seja, como um bem útil, com capacidade e interesse em ser usado. O valor de uso é o que interessa à maior parte da sociedade, contudo ele não pode ser apropriado, sem passar pelo valor de troca que representa o interesse de parte menor dessa mesma sociedade, mas que limita e impõe restrições a apropriação do espaço.

Assim, esse mesmo bem espacial pode ocupar uma posição como valor de troca, enquanto o interesse é transferir seu uso para outra pessoa, isto é, como um bem e/ou produto em um ato econômico, o qual será vendido como um bem de arrendamento, sendo esta mudança precedida de uma quantidade em valor monetário (SÁNCHEZ, 1991). Note-se que é neste processo de transferência de valor que se assentam os negócios que caracterizam a produção física do espaço social. Bourdieu (1997) sobre o papel do espaço, afirma que este ora reflete o social como aglomerado, ora garante sua reprodução, constituído pelo social e que constitui o social, traduzindo e reproduzindo as relações sociais. A partir daí, o autor faz uma análise rigorosa das relações entre as estruturas do espaço social e as estruturas do espaço físico. Os seres humanos, através de seus corpos, ocupam um espaço físico que pode ser observado, em termos de sua localização espacial (cada corpo em relação a outros corpos e outras coisas) e do lugar ocupado (pela extensão, volume, superfície que este corpo ocupa).

Em relação ao espaço social, no entanto, são entendidos como agentes e sua existência ganha novos significados:

Os agentes sociais que são constituídos como tais em e pela relação com um espaço social (ou melhor, com campos) e também as coisas, na medida em que elas são apropriadas pelos agentes, portanto constituídas como propriedades, estão situadas num lugar do espaço social que se pode caracterizar por sua posição relativa aos outros lugares (acima, abaixo, entre, etc.) e pela distância que o separa deles. Como o espaço físico é definido pela exclusão mútua das partes, o espaço social é definido pela exclusão mútua (ou a distinção) das posições que o constituem, isto é, como estrutura de justaposição de posições sociais (BOURDIEU, 1997, p.160).

Como observa o autor, o espaço social tal como é descrito apresenta-se sob a forma de agentes dotados de propriedades diferentes e sistematicamente ligadas entre si. Essas propriedades, ao serem percebidas pelos agentes dotados das categorias de percepção pertinentes, funcionam na própria realidade da vida social como signos: as diferenças funcionam como signos distintivos, e isso inclusive à margem de qualquer intenção de distinção. Em outras palavras, é por meio da distribuição das propriedades, que o mundo social se apresenta, objetivamente, como um sistema simbólico que é organizado segundo a lógica da diferença, do desvio diferencial.

Milton Santos (1998) para definir o espaço toma como ponto de partida, as metamorfoses do espaço habitado. Para tanto utiliza diferentes enfoques:

- (1) a configuração territorial, que é o conjunto dos complexos naturais que vão sendo modificados pela ação do homem;
- (2) a dinâmica social ou o conjunto de relações que definem uma sociedade em um dado momento. (SANTOS, 1998, p. 111)

A configuração territorial é a disposição dos elementos naturais e artificiais de uso social sobre o território. Essa disposição vai variar conforme o momento histórico. A dinâmica social é a interação entre os componentes das variáveis econômicas, políticas, culturais, dentre outras, que em cada momento histórico dão um significado e um valor específico ao meio criado pelo homem.

Para Milton Santos (1998, p. 10) esses componentes é que formam o espaço e se interagem continuamente. Elucida o autor que “o espaço não é nem uma coisa, nem um sistema de coisas, senão uma realidade relacional: coisas e relações juntas”. Explica:

Em primeiro lugar, o espaço pode ser visto num sentido absoluto, como uma coisa em si, com existência específica, determinada de maneira única. É o espaço do agrimensor e do cartógrafo [...]. Em segundo lugar, há o espaço relativo, que põe em relevo as relações entre objetos e que existe somente pelo fato de esses objetos existirem e estarem em relação uns com os outros. [...]. Em terceiro lugar, há o espaço relacional, onde o espaço é percebido como conteúdo e representando no interior de si mesmo, outros tipos de relação que existem entre objetos (SANTOS, 1998, p. 10).

Nesse sentido, entendemos ser relevante ilustrar o que vem a ser espaço absoluto. O conceito de espaço absoluto em geografia é representado por uma região, espaço único onde se desenvolvem fenômenos suscetíveis de ser modificados pela ação do homem. Para Newton, o espaço era absoluto, isto é, os acontecimentos físicos não o influenciavam. Existia, independentemente, dos corpos que o ocupavam. Se retirados os corpos, o espaço ou extensão permaneceria. Não poderia ser um acidente, já que se poderia conceber sua existências em a presença de um sujeito. Estaria próximo da natureza da substância⁴ (SAPUNARU, 2010).

Para Descartes (2002), o espaço era relativo, isto é, os acontecimentos físicos o influenciavam. Não teria existência própria. Só seria detectado através da presença das substâncias⁵ extensas. Seria pleno de substância extensa. Segundo o filósofo, a única coisa que poderia distinguir um corpo do espaço que ele ocupa seria seu movimento, já que o espaço só existiria na presença de um corpo e este seria uma parte do todo, formado pela substância extensa.

Uma vez que as atividades humanas se multiplicam e são criadoras de espaços de relações, entendemos que o município não pode ser visto somente como objeto da geografia, mas também é uma forma de entender o espaço relativo, o espaço criado pelo movimento, a interação de seus elementos, em um mundo onde tudo pode ser transformado, intercambiado e relacionado. Portanto, o município entendido como espaço gerado pelo movimento, permite entender a organização do espaço social por meio dos processos que o geram (criam).

Assim, para poder descrever certa aproximação com a dinâmica que se estabelece com as mediações entre município e espaço social recorre-se a teoria da produção do espaço social concebida por Henry Lefebvre e discutida por Milton Santos, David Harvey, dentre outros, que é de grande relevância para esta pesquisa. Assume-se, portanto, a concepção de Geografia Humana, como uma ciência do componente espacial das relações sociais, ou, se preferir, o espaço de atuação das sociedades. É essa concepção de espaço social que nos orienta para interpretar o significado dos municípios e a forma que ele vem sendo tratado, por meio do processo político das emancipações municipais.

Se cada sociedade tem seu tempo e espaço que são inerentes às suas atividades determinadas por seu território, cultura, formas e modos de produção, então cada vez mais estas buscam alcançar processos de desenvolvimento, e para isso se criam ações políticas em regiões, municípios ou localidades que enfrentam condições problemáticas, como acontece

⁴ Era tudo aquilo que fosse capaz de agir ou provocar ações.

⁵ Era a primeira categoria de “ser” existente no mundo. Existiriam dois tipos de substâncias: a corpórea ou extensa e a espiritual ou pensante (Descartes).

com os Distritos Municipais no Brasil. Por isso é importante esclarecer que esta abordagem vai além do processo político-institucional de emancipação destes distritos, uma vez que será enfocada a realidade econômica e a dinâmica do espaço social, presentes nestas localidades.

Dessa forma, ao que nos parece, cabe considerar que a busca pela emancipação dos distritos não é somente pelo poder político, mas também é produto de uma mobilização da população local que busca sua participação para além do voto, como a formulação de políticas públicas e a tomada de decisões. Nesse sentido, precisa-se reconhecer que é possível perceber o município, como o espaço apropriado pelos agentes sociais, onde se pode implementar projetos de desenvolvimento ao longo do tempo, bem como conceber este espaço, como o marco da ação social.

Para tanto, é necessário identificar o conjunto de valores que orientam a ação individual na sociedade, no caso aqui a emancipação dos quatro municípios da Mesorregião Centro-Occidental do Paraná (Farol, Luiziana, Quarto Centenário e Rancho Alegre d'Oeste), os quais foram instalados a partir de 1988, para conhecer como mudaram as formas da coletividade de consumir nestes espaços, bem como sua pretensão de constituir identidades locais mais significativas.

1.3.1 A Produção do espaço social

Após a reflexão sobre o espaço no item anterior, se impõe a discussão sobre a realidade social na qual podemos partir de uma concepção fundamental, tal como aponta Simmel (1924), que é precisamente a relação entre os objetos e os sujeitos, definindo uma série de parâmetros de relação que vão servir de base para podermos estabelecer, não só as características das sociedades concretas, como também sua evolução temporal. As formas de relação que se dão, em função dos atributos espaciais, mudam com o tempo, e podem ser consideradas como algo mais do que meros indicadores dessa mudança, ao constituir-se como parte da essência dessa transformação experimentada. Por isso não nos deve causar estranheza o fato de que as mudanças na sociedade são, frequentemente, anunciadas como mudanças espaciais.

Nessa perspectiva alguns autores discutem a produção do espaço social, dentre eles Henri Lefebvre (2006), Ana Fani A. Carlos (2007), Joan-Eugeni Sánchez (1991) e Milton Santos (2000), dentre outros.

Com as profundas mudanças espaciais que vem ocorrendo devido a globalização, torna-se cada vez mais importante entender as estratégias de produção que se realizam no espaço. Nas palavras de Carlos (2007):

[...] a globalização materializa-se concretamente no lugar, aqui se lê/percebe/entende o mundo moderno em suas múltiplas dimensões, numa perspectiva mais ampla, o que significa dizer que no lugar se vive, se realiza o cotidiano e é aí que ganha expressão o mundial. O mundial que existe no local, redefine seu conteúdo, sem todavia anularem-se as particularidades (2007, p. 14).

Assim, podemos argumentar que nessa nova sociedade surgida com as mudanças espaciais, as distâncias ficam reduzidas, logo o espaço adquire uma nova dimensão, que é tanto um local de confronto sociais, bem como de estratégia estrutural. Por estratégia estrutural entendemos as formas, por meio das quais o sistema de organização política da atividade econômica utiliza o espaço geográfico para alcançar seu objetivo de acumulação, que implica num processo de distintas modalidades de resposta e adaptação territorial (local, regional, nacional, internacional e global) aos desafios que coloca a indissociável articulação entre localização e acumulação.

Neste novo espaço, como local de permanência das classes sociais, como objeto da intervenção política, como forma de revalorização do capital, e incluindo aí a expressão dos processos de interação social. O que corrobora com Lefebvre (2006) que entende o espaço geográfico como produção da sociedade, fruto da reprodução das relações sociais da produção em sua totalidade. Nesse contexto, podemos argumentar que a produção do espaço social não pode ser compreendida, senão no quadro de um movimento totalizador, no qual todos os seus elementos são variáveis que interagem e evoluem juntas, submetidas à lei do todo. Assim, um dado espaço geográfico, com conteúdos físicos, humanos e sociais específicos em sua forma, volume, valor e funcionamento, resulta em um espaço social, que é o produto da ação humana sobre ele.

Para maior compreensão deste conceito, Sánchez (1991, p. 52) esquematizou a produção do espaço social da seguinte forma: 1º momento → Articulação do espaço antes da intervenção humana = Espaço geonatural; 2º momento → Forças em jogo = Sistema social + natureza; 3º momento → Articulação espacial neste momento = Espaço social.

Como observamos no esquema, são sucesivos momentos que correspondem a sucessivos espaços sociais, tendo-se iniciado este processo a partir de um espaço geonatural originário de um primeiro momento. As transformações seriam consequências resultantes da atuação combinada dos ciclos da natureza e da ação humana articulada em um sistema-estrutura próprio de cada momento.

Ao concebermos o espaço tal como o modo de produção, segundo Lefebvre (2006), é concebê-lo como parte do mesmo processo global, no qual estão inseridas as mercadorias, o dinheiro e os bens de capital. Nesse sentido, o espaço seria um instrumento, tanto do pensamento como da ação e, ao mesmo tempo, um meio de produção como meio de controle, dominação e poder. Esses elementos trazem possibilidades para compreendermos o mundo contemporâneo sob a égide da globalização, pois o espaço é revelado enquanto produto social e como condição para que as transformações sociais, políticas e econômicas se materializem no decorrer da história. Para Carlos (2011, p. 17) a produção do espaço consiste na realização das próprias condições da existência humana, orientando a práxis social na construção do mundo objetivo. Desse modo, “a produção do espaço apareceria como imanente à produção social no contexto da constituição da civilização”. Lefebvre (2006) coaduna com esse ponto de vista, e argumenta que o espaço é uma produção social; é o resultado dos modos e relações de produção de cada sociedade exclusivamente.

Ora, o espaço (social) não é uma coisa entre as coisas, um produto qualquer entre os produtos; ele engloba as coisas produzidas, ele compreende suas relações em sua coexistência e sua simultaneidade: ordem (relativa) e/ou desordem (relativa). Ele resulta de uma seqüência e de um conjunto de operações, e não pode se reduzir a um simples objeto (LEFEBVRE, 2006, p. 66).

Dessa forma, chega-se ao espaço social que é concebido por Lefebvre (2006, p. 32), como a materialização da existência humana. Pois é no espaço social que ocorrem as relações de reprodução, como as relações bio-fisiológicas entre os sexos, com a organização da família, e as relações de produção, como a divisão do trabalho e sua organização.

O processo de produção e reprodução da realidade sócio-espacial, para Carlos (2011), também se estende à produção da subjetividade do homem, a par da construção do mundo objetivo, pois à medida que homem e sociedade produzem suas condições de existência, sendo o espaço uma condição essencial, tendem a formar uma consciência acerca do processo em curso, reproduzindo suas representações e significados.

Assim sendo, é possível compreender que o espaço é a peça-chave para a formação do território, sendo este o resultado da ação de apropriadores do espaço. O espaço surge como matéria-prima de um território. A partir do momento em que uma sociedade de se apodera e começa a estabelecer relações de domínio, passa a configurar um território, construindo-se ao longo do tempo, por meio das relações sociais ali estabelecidas. Não se pode pensar em território sem pensar em uma população, a qual determinará que tipos de relações serão estabelecidas e que agentes sociais terão o poder sobre esse território.

Lefebvre (2006) toma como pressuposto em seu estudo, o fato de que o espaço é uma construção, um produto, que incorpora relações sociais. Para o autor, esse reconhecimento introduz a ideia de diversidade e multiplicidade de espaços. Nessa perspectiva o espaço não é produzido no mesmo sentido em que uma peça de tecido o é, mas constitui um conjunto de relações, tanto entre objetos, pessoas e ideias, quanto entre espaços. O espaço também não corresponde a um vazio anterior a ser preenchido com conteúdos: mensagens, objetos, corpos. O próprio corpo é espaço e cria espaço, segundo o geógrafo, visto que é através do corpo que o espaço é percebido, vivido e produzido (LEFEBVRE, 2006).

Para Carlos (2011, p. 44) produção do espaço social é concretizado a partir da atividade criadora do homem que domina e transforma a natureza em algo que lhe é útil. “Portanto, o espaço é obra e produto social gerado a partir do processo de trabalho na materialização das condições de vida da humanidade e da reprodução social em contraste com a natureza primeira.

No contexto atual do capitalismo, o que se produz é um tipo específico de espaço: o espaço abstrato. Neste pode-se incluir, por exemplo, as *commodities*, sua lógica e suas estratégias globais de mercado, assim como o poder do dinheiro e do Estado (LEFEBVRE, 2006). Este espaço funda-se nas redes de bancos, centros de negócios e entidades produtivas, desagregando a fonte de bem estar e o centro histórico do espaço. Para o autor, o que distingue o espaço abstrato é a perda de especificidade das localidades, sendo capazes de reproduzir seus códigos e modos de ordenamento em qualquer contexto.

Sendo assim, cada espaço social responde a um determinado modo e relações de produção gerando um código espacial, entendido aqui como as diferenças, isto é, diferenças de país, localização, grupo étnico, insumos naturais, e ainda, “o arquitetural, urbanístico, político, uma linguagem comum aos habitantes dos campos e das cidades, às autoridades, aos artistas, permitindo, não apenas ‘ler’ um espaço, mas produzi-lo” (LEFEBVRE, 2006, p. 17). Então, podemos entender que este código é criado, como um meio para viver e produzir este espaço. Logo, este será empregado em uma relação prática e numa interação dos agentes com seu espaço. Por sua vez, o espaço é marcado física e abstratamente, através de discursos e símbolos. Governado por uma certa lógica, o espaço social impõe uma certa ordem, permitindo, sugerindo e proibindo ações e atividades em cada local. A orientação individual se realiza socialmente neste espaço. E afirma o autor:

A localização, para os indivíduos, de instrumentos e lugares de trabalho (aí incluído naturalmente os percursos) não exclui a representação por símbolos e signos da hierarquia das funções. Ao contrário: um inclui o outro. A base de um modo de vida contém e dá forma a este modo de vida. A posição (localização) em relação à

produção (ao trabalho) compreende as posições e funções no mundo da produção (a divisão do trabalho), mas também a hierarquia das funções e trabalhos (LEFEBVRE, 2006, p. 227).

Mas, para que se entenda a produção do espaço é necessário primeiro expor as implicações e consequências sobre a afirmação de Lefebvre (2006, p. 34): “o espaço (social) é um produto (social)”.

A primeira é que o espaço natural (entendido aqui como a natureza) vem desaparecendo. Ainda que não desapareça simplesmente de cena, porque insiste em permanecer como paisagem (cenário). A natureza hoje, “não é mais que a matéria-prima sobre a qual operam as forças produtivas de sociedades diversas para produzir seu espaço. Resistente, decerto, e infinita em profundidade, mas vencida, no curso da evacuação, da destruição [...]” (LEFEBVRE, 2006, p. 34).

Para esclarecer o que vem a ser ‘espaço social’, Lefebvre (2006) trabalhou com quatro abordagens do conceito de espaço: o espaço como forma pura, espaço como produto da sociedade, espaço como instrumento político, e ideológico, e o espaço socialmente produzido, apropriado e transformado pela sociedade. Foi a partir destas abordagens que o autor conseguiu concluir a análise do espaço social, destacando três vertentes: (1) o espaço percebido nas práticas espaciais; (2) espaço concebido ou espaço do poder dominante e da ideologia; e (3) espaço vivido que une experiência e cultura, corpo e imaginário de cada um de nós e o espaço da representação.

O espaço percebido na prática espacial, ela põe e o supõe, numa interação dialética: ela o produz lenta e seguramente, dominando-o e dele se apropriando. [...] Ela associa estreitamente, no espaço percebido, a realidade cotidiana (o emprego do tempo) e a realidade urbana (os percursos e redes ligando os lugares do trabalho, da vida “privada”, dos lazeres). Associação surpreendente, pois ela inclui em si {pressupõe} a separação exacerbada entre esses lugares que ela religa.

A produção e reprodução social, numa relação dialética com o espaço.

O espaço concebido, aquele dos cientistas, dos planejadores, dos urbanistas, dos tecnocratas “retalhadores” e “agenciadores”, de certos artistas próximos da cientificidade, identificando o vivido e o percebido ao concebido [...]. É o espaço dominante numa sociedade (um modo de produção). As concepções do espaço tenderiam para um sistema de signos verbais, portanto, elaborados intelectualmente.

Este se relaciona com as representações do espaço, ou seja, o espaço dominante do modo de produção, o espaço dos planejadores e do poder.

O espaço vivido através das imagens e símbolos que o acompanham, portanto, espaço dos “habitantes”, dos “usuários”, mas também de certos artistas e talvez dos

que descrevem e acreditam somente descrever: os escritores, os filósofos. Trata-se do espaço dominado, portanto, suportado, que a imaginação tenta modificar e apropriar. De modo que esses espaços de representação tenderiam (feitas as mesmas reservas precedentes) para sistemas mais ou menos coerentes de símbolos e signos não verbais. (LEFEBVRE, 2006, 39-40)

Assim, uma experiência e cultura, corpo e imaginário de cada um de nós. É o espaço de representação.

Podemos observar que estas vertentes encontradas por Lefebvre (2006), compõem a produção do espaço social. Lembrando que, as relações entre espaço e sociedade se fazem num espaço particular e não em um espaço geral, tal como para os modos de produção. Os modos de produção escrevem a História no tempo, as formações sociais escrevem-na no espaço.

A idéia de produção do espaço de Lefebvre (2006) consiste na ideia de que enquanto o espaço social é um produto para ser utilizado e consumido, é também um meio de produção. A partir desta análise, pode-se perceber que o espaço não é algo que simplesmente reflete as relações de produção, mas também contém em si as contradições e, portanto, um potencial transformador similar ao que pode fazer a luta de classes.

Assim, cada sociedade e cada modo de produção produz o seu próprio espaço e, portanto, as mudanças nos modos de produção são fundamentais para pensar as transformações no espaço. No entanto, apesar da importância dessas mudanças, o espaço tem aqui sua própria configuração e é independente de outros fatores que abriga em si, um caráter conflituoso.

De outro lado, Harvey (2000) desnaturaliza o espaço, pois assume que o espaço geográfico não é um ente natural, senão um subproduto social do modo de produção e que sua compreensão só é possível à partir de uma geohistória, implica na necessidade de conhecimento dos processos envolvidos na produção, o que faz da geografia uma espécie de economia política da produção do espaço. O espaço é o que a economia faz dele, o cenário econômico e o produto total da estrutura do sistema econômico, no qual atuam os agentes que tomam decisões econômicas.

Argumenta o autor que as diferenças espaciais são constitutivos dos processos social, econômico e político, e lista suas ideias centrais, sobre a produção do espaço social (HARVEY, 2000).

1. Espaço e tempo são construções sociais enraizadas na materialidade do mundo e são produto das distintas formas de espaço e de tempo que os homens encontram na luta pela sua sobrevivência. O descobrimento das características variáveis do

tempo e espaço – por meio da física, da biologia, etc. – é fundamental para compreender a escolha social, dos processos utilizados para a construção social do espaço e do tempo.

2. As concepções de espaço e tempo dependem igualmente dos acervos culturais, metafóricos e intelectuais dos grupos sociais. Tempo e espaço são fatos da natureza, mas estes não podem ser conhecidos fora do nosso âmbito cultural simbólico, incluindo aí a linguagem e os sistemas de crenças.
3. A construção social de espaço e tempo atuam com a força total dos fatos objetivos a que todos os indivíduos e instituições necessariamente respondem. Dizer que algo é socialmente produzido, não é reconhecer o caráter da subjetividade individual.
4. As definições sociais de espaço objetivo e tempo objetivo estão envolvidos em processos de reprodução social, de maneira que uma forma particular de representação de espaço e tempo orienta a prática social, assegurando a ordem social. As representações de espaço e tempo, surgem assim, das práticas sociais, que, por sua vez são os próprios instrumentos de regulação dessas práticas.
5. A produção social do espaço e tempo se dá em um cenário de luta política e de confrontação social que envolvem questões como as diferenças de classes, gêneros, culturas, religiões e política. O controle social enredado pela ordem espacial são formas de desafio de ordem social pelas transgressões de limites do espaço, espaços simbólicos e a semiótica das ordens espaciais. A organização do espaço temporal da casa, do lugar de trabalho, das cidades, é o produto de lutas entre forças sociais opostas que podem manter ou alterar uma ordem social. A dinâmica social é também luta de poder pelo espaço, lutas por ordens sociais alternativas.

Harvey (2006) ainda infere que o espaço e tempo são, permanentemente, criados e recriados para adaptar-se às condições do modo de produção, definindo possibilidades que podem ocorrer no contexto dessas criações. Como se nota, o autor explica espaço e tempo na vida social esclarecendo os vínculos materiais entre processos políticos, econômicos e processos culturais

O básico da pesquisa é a idéia de que o tempo e o espaço não podem ser compreendidos, independentemente, da ação social. Considera em particular, como o próprio significado e a própria percepção de tempo e do espaço variam, mostrando que essa variação

afeta valores individuais e processos sociais do tipo mais fundamental. A vida pós-moderna está marcada por uma sociedade global sem fronteiras, com poderes inovadores.

Nesse sentido, parece que se fortalece um consenso, em torno de uma mudança no papel do poder local, no contexto da globalização contemporânea na qual vivemos. Esse consenso seria o de que o agente local teria um papel protagonista, no modelo de desenvolvimento das municipalidades. Ainda que os alcances da escala local sejam restritos, a sua valorização e condução política local são expressivos, frente ao mundo atual. Então, isso levaria o poder público a assumir um novo papel, buscando empreender atividades econômicas que possam alavancar o desenvolvimento econômico dessas localidades, como é o caso dos municípios, objeto desse estudo. É nesse processo que a população busca ser protagonista no desenvolvimento local, e por meio de suas práticas criam um ambiente favorável para a reorganização das formas espaciais para acomodar a dinâmica do modo de produção capitalista. Assim, nos parece ser possível afirmar que o tipo de município que desejamos como espaço social é inseparável, do tipo de sociedade que desejamos e que vislumbramos. A liberdade de fazer e refazer a nós mesmos e as localidades onde habitamos, sustenta Harvey (1980, 2004), é um dos mais preciosos de todos os direitos humanos.

No que se refere à produção do espaço social, Milton Santos (2006, p. 39) argumenta que é necessário compreender que “o espaço é formado por um conjunto indissociável, solidário e também contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como o quadro único no qual a história se dá”. As relações sociais são, predominantemente, produtoras de espaços fragmentados, divididos, únicos, singulares, dicotomizados, fracionados, e, portanto, também conflitivos. A produção de fragmentos ou frações de espaços é o resultado das intencionalidades das relações sociais que determinam as leituras e ações intencionais que protegem uma parte da totalidade, isto é, o espaço em sua totalidade é apresentado somente como uma fração ou um fragmento.

Neste sentido, as relações sociais acontecem dentro da esfera do espaço social, o que contribui para compreender que o espaço social não é meramente o local, mas um espaço no qual há a interação entre o homem e a sociedade. Então, o espaço, pois, passa a ser concebido como uma construção social, ou seja, o espaço deixa de ser o depositário concreto e estático para tornar-se algo vivo, sempre em disputa e negociação.

Por fim, ainda na busca pela ampliação desse entendimento sobre o espaço geográfico e social, Braga (2007) coloca que desde o surgimento da geografia como ciência moderna, a mesma tem enfrentado problemas epistemológicos e conceituais sobre diferentes temas que abarca. Assim, para entendermos o espaço geográfico e social é necessário entendermos que

tal espaço é o resultado contínuo das relações socioespaciais, sendo que tais relações são econômicas (relação sociedade-espaço mediatizada pelo trabalho), políticas (relação sociedade-Estado ou entre Estados-Nação) e simbólico-culturais (relação sociedade-espaço via linguagem e imaginário), elementos estes que estão presentes, e em permanente interação no ambiente municipal.

Desta forma, podemos inferir que o espaço social pode ser entendido como sendo o contínuo resultado das relações socioespaciais e que tais relações podem ser econômicas políticas e simbólico-culturais, sendo que a força elementar para o engendramento destas relações é a ação humana e suas práticas espaciais, conforme argumenta Lefebvre (2006), em muitas situações, tais práticas são contraditórias, por revelar diferentes projetos espaciais, nos diversos campos interagentes da vida em sociedade.

O conceito de espaço é central em Milton Santos (1978), sendo compreendido como um conjunto de formas representativas de relações sociais do passado e do presente, e por uma estrutura representada por relações que estão acontecendo e manifestam-se através de processos e funções.

O espaço por suas características e por seu funcionamento, pelo que ele oferece a alguns e recusa a outros, pela seleção de localização feita entre as atividades e entre os homens, é o resultado de uma práxis coletiva que reproduz as relações sociais, (...) o espaço evolui pelo movimento da sociedade total. (SANTOS, 1978, p. 171).

O espaço pode ser compreendido como um fator social, por isso Santos (1978, p. 145) o denomina como uma instância da sociedade. Segundo o autor, [...] “o espaço organizado pelo homem é como as demais estruturas sociais, uma estrutura subordinada e subordinante. É como as outras instâncias, o espaço, embora submetido à lei da totalidade, dispõe de certa autonomia”. E, também precisa ser considerado como totalidade: conjunto de relações realizadas através de funções e formas apresentadas historicamente, por processos, tanto do passado, como do presente, porque o espaço é resultado e condição dos processos sociais.

Assim, o espaço, além de instância social que tende a reproduzir-se, tem uma estrutura que corresponde à organização feita pelo homem. É também uma instância subordinada à lei da totalidade, que dispõe de certa autonomia, manifestando-se por meio de leis próprias. Dessa forma, o espaço organizado é também uma forma resultante da interação de diferentes variáveis. O espaço social corresponde ao espaço humano, lugar de vida e trabalho: morada do homem, sem definições fixas. O espaço geográfico é organizado pelo homem vivendo em sociedade e, cada sociedade, historicamente, produz seu espaço como lugar de sua própria reprodução.

Milton Santos elege as categorias forma, função, estrutura, processo e totalidade, como as principais que devem ser consideradas na análise geográfica do espaço; este constitui a categoria principal e auxilia na compreensão do território. O espaço, dessa maneira, é construído processualmente e contém uma estrutura organizada por formas e funções que podem mudar historicamente em consonância com cada sociedade.

De acordo com Santos (1978), a forma é o aspecto visível, exterior de um conjunto de objetos: as formas espaciais; função é a atividade desempenhada pelo objeto criado; a estrutura-social-natural é definida historicamente: nela, formas e funções são criadas e instituídas. As formas e as funções variam no tempo e assumem as características de cada grupo social. É uma concepção histórica e relacional de geografia e do espaço.

O processo significa a ação que é realizada de modo contínuo, visando a um resultado que implica tempo e mudança. Os processos ocorrem no âmbito de uma estrutura social e econômica, resultando de suas contradições internas. Assim, ao considerarmos esses processos em conjunto, podemos analisar os fenômenos espaciais na sua totalidade.

Totalidade e tempo são categorias fundamentais para o estudo do espaço. A totalidade possui caráter global e tecnológico; apresenta-se pelo modo de produção, pelo intermédio da Formação Econômica e Social (FES) e da história; é inseparável da noção de estrutura. Portanto, a totalidade espacial é estrutural.

O espaço deve ser considerado como uma totalidade, a exemplo da própria sociedade que lhe dá vida [...] o espaço deve ser considerado como um conjunto de funções e formas que se apresentam por processos do passado e do presente [...] o espaço se define como um conjunto de formas representativas de relações sociais do passado e do presente e por uma estrutura representada por relações sociais que se manifestam através de processos e funções (SANTOS, 1978, p. 122).

Em síntese, o conceito de espaço é central em sua abordagem eminentemente econômica e política, elaborada conjugando aspectos das teorizações de pensadores como K. Marx, J. P. Sartre, D. Harvey e P. Claval.

O espaço é organizado socialmente, com formas e funções definidas historicamente, pois se trata da morada do homem e do lugar de vida que precisa ser constantemente reorganizado. O espaço e o homem são sínteses dialéticas compreendidas numa combinação teórico-metodológica, entre elementos das argumentações de Karl Marx e Jean Paul Sartre. É a partir desses que Santos (1978) dá centralidade ao sujeito-homem, na construção do mundo e do espaço.

Como o espaço é organizado socialmente, para Santos (1979), espaço e natureza são sinônimos, desde que se considere a natureza como uma instância transformada, uma segunda

natureza, conforme Marx a denominou. O espaço, dessa maneira, corresponde às transformações sociais feitas pelos homens.

O espaço reproduz a totalidade através das transformações determinadas pela sociedade, modos de produção, distribuição da população, entre outras necessidades desempenham funções evolutivas, na formação econômica e social, influencia na sua construção e também é influenciado nas demais estruturas de modo que torna um componente fundamental da totalidade social e de seus movimentos (SANTOS, 1979, p.10).

O espaço consta como matéria trabalhada, constituindo-se num dos objetos sociais com maior imposição sobre o homem, ele faz parte do cotidiano dos indivíduos, por exemplo, a casa, o lugar de trabalho, os pontos de encontro, os caminhos que unem esses pontos são igualmente elementos passivos que condicionam as atividades dos homens e comandam a prática social. O espaço, mais uma vez, é produto e condição da dinâmica sócioespacial. Assim, conforme Santos (1979), há uma organização social, um arranjo do espaço, de acordo com os interesses e necessidades de cada grupo.

A forma também aparece nos estudos de Milton Santos, tanto que em sua obra “Espaço e Sociedade” (1979), a forma é condição da história. Milton Santos afirma que as formas permanecem, como herança das divisões do trabalho efetivadas no passado e as formas novas surgem, como exigência funcional da divisão do trabalho atual. As formas, que não têm as mesmas significações ao longo da história do país, da região, do lugar, representam a acumulação de tempo e sua compreensão depende do que foram as divisões do trabalho.

Seria impossível pensar em evolução do espaço se o tempo não tivesse existência no tempo histórico, [...] a sociedade evolui no tempo e no espaço. O espaço é o resultado dessa associação que se desfaz e se renova, continuamente, entre uma sociedade em movimento permanente e uma paisagem em evolução permanente. [...] Somente a partir da unidade do espaço e do tempo, das formas e do seu conteúdo, é que se podem interpretar as diversas modalidades de organização espacial (SANTOS, 1979, pp. 42-43).

Assim, entendemos que o espaço é o resultado do desenvolvimento das forças produtivas, das relações de produção e das necessidades de circulação e distribuição. As regiões e os lugares não dispõem de autonomia, porém, sendo funcionais na totalidade espacial, influenciam no desenvolvimento do país; já a urbanização é resultado de tais processos historicamente determinados, como localização geográfica seletiva das forças produtivas e das instâncias sociais.

Os processos sociais e tecnológicos modelam o espaço de acordo com os sistemas incorporados e estes, vão dando lugar a outros sistemas que gerarão uma nova organização do espaço. Este é reconstruído histórica e constantemente.

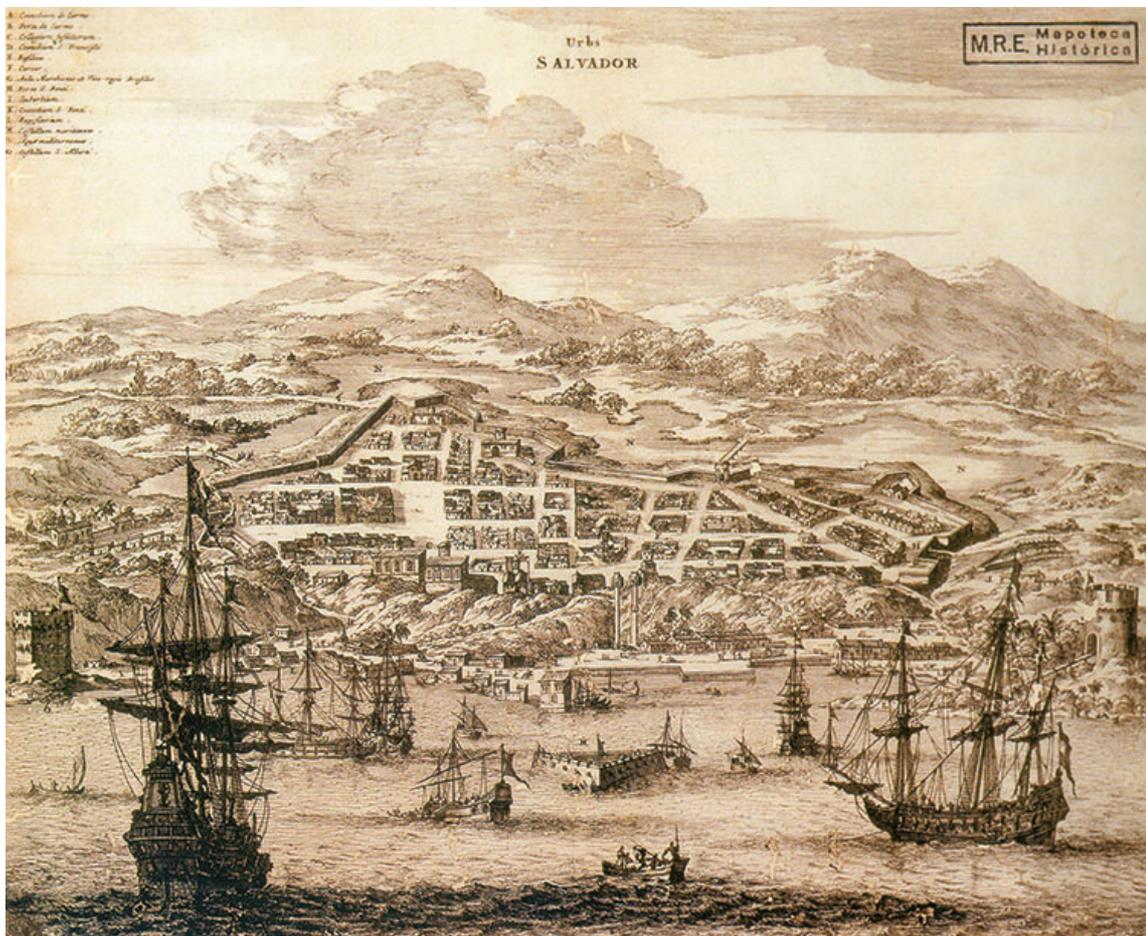
Tanto as atividades do sistema inferior, entendido aqui como a escala local, como as de fluxo superior, o Estado, possuem sua função na organização do espaço, porém, o sistema inferior torna-se, pouco a pouco, capaz de impor sua influência sobre as unidades espaciais mais extensas, junto com os demais elementos que desempenham seu papel, na organização do espaço. O Estado aparece como intermediário, entre os agentes de inovação e as realidades nacionais, porém, ambos são condicionados pelas circunstâncias históricas gerais de uma nação.

Os elementos do espaço, por sua vez, são os homens, as firmas, as instituições, o meio ecológico e as infra-estruturas. Os homens são componentes do espaço, seja na qualidade de fornecedores de trabalho, seja na de candidatos a isso. As firmas têm como função a produção de bens, serviços e idéias. As instituições produzem normas, ordens e legitimações. O meio ecológico corresponde ao conjunto de complexos territoriais que constituem a base física do trabalho humano. Finalmente, as infra-estruturas são o trabalho humano, materializado e espacializado na forma de casas, plantações, caminhos, etc. (SANTOS, 1985).

Na medida em que função é ação, a interação supõe interdependência funcional entre os elementos. Através do estudo das interações, recupera-se a totalidade social (movimento, conflitos, contradições) isto é, o espaço como um todo e, igualmente, a sociedade como um todo. Cada ação não constitui um dado independente, mas o resultado do próprio processo social. Assim, nos parece ser fácil perceber a permanência do caráter relacional de sua concepção, bem como, do caráter histórico.

Segundo Santos (1985), os elementos do espaço estão submetidos a variações quantitativas e qualitativas. Desse modo, os elementos do espaço devem ser considerados como variáveis. A cada momento histórico, cada elemento muda seu papel, sua posição no sistema espacial e o valor de cada um deve ser tomado da sua relação, com os demais elementos. Isso significa que as variáveis do espaço mudam no movimento do tempo histórico.

É com essa concepção de espaço social que buscamos entender neste estudo, o município como espaço social.



Cidade de Salvador, 1625

Fonte: <http://www.sudoestesp.com.br/file/colecao-imagens-periodo-colonial-bahia/671/>. Acesso em 20/12/2015

2 O MUNICÍPIO NO BRASIL

“A História é vital para a formação da cidadania porque nos mostra que para compreender o que está acontecendo no presente é preciso entender quais foram os caminhos percorridos pela sociedade.”
(Boris Fausto).

Para compreender como o município foi implantado no Brasil, é necessário percorrer a história do município desde sua origem na Europa, até chegarmos ao seu formato, tal como é atualmente. Para tanto, abordaremos neste capítulo cada período, desde que foi transplantado para Portugal e de lá para o Brasil Colônia, suas transformações com a primeira Constituição em 1824, no Império, e no período republicano, relacionando-o com o espaço geográfico, para demonstrar como o ente município é reproduzidor do espaço social e como ocorreram os processos de centralização e descentralização, em relação a este ente federativo.

Para tanto, organizamos este capítulo em duas partes, pois será possível construir um quadro de referência, sobre a expansão e a compartimentação do território como uma macrovisão, o que auxiliará na contextualização do tema e, ao mesmo tempo, mostrará que a divisão do território, não se reduziu a uma escala específica ou fatos isolados, mas se deu como estratégia política, principalmente nos períodos colonial e imperial.

Na primeira parte, discutimos as características do município no período colonial brasileiro e a dinâmica espacial da criação dessas unidades. A configuração resultante dessa dinâmica foi analisada e inserida no contexto do movimento de formação do território. Com isso, demonstramos que a dinâmica espacial da criação das municipalidades, tanto estava submetida à lógica da ocupação do espaço, cuja decorrência era a compartimentação espacial, pela necessidade de organização social e econômica do espaço ocupado, como era também resultado de ações geopolíticas deliberadas, com vistas à consolidação do domínio do território. Da mesma forma, o município no período imperial, apresentando e discutindo suas características, inserindo aí os aspectos do movimento de centralização e descentralização, presentes naquele momento.

Na segunda parte, a discussão se centra nos aspectos referentes ao município atual e sua configuração após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Nesta, o município brasileiro emerge no cenário nacional, com características diferenciadas daquelas do município, dos períodos anteriores. Também discutiremos como o processo de emancipação municipal no Brasil, volta a ter ascensão à partir da promulgação da CF 1988 e do processo de federalização do País. Na CF 1988, os municípios passam a ser reconhecidos como unidades constitutivas da federação, juntamente com os Estados e a União, ou seja, o município deixa de ser resultado apenas da descentralização administrativa, o que conseqüente e

aparentemente, contribuiu para descentralização do estado nacional sobre este ente, e para o aumento da autonomia municipal, mesmo que não por completo, nem permanentemente. E, finalmente enfocaremos a formação das receitas públicas e o sistema da administração municipal.

No entanto, cabe esclarecer que não pretendemos fazer um estudo histórico exaustivo sobre o município, mas sim compreender a importância desse ente federativo, na vida de sua população, como se inicia e consolida o processo de emancipação dos distritos e se de alguma forma, beneficia seus cidadãos.

2.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS AO MUNICÍPIO BRASILEIRO ATUAL

Conforme mencionamos no Capítulo 1, o município tem suas origens na Roma antiga. Na época, era denominado município, uma unidade territorial que pudesse ter o privilégio de ter leis próprias e eleger seus próprios dirigentes. Essa era uma das maneiras de conduzir, de modo pacífico, os territórios conquistados com o passar do tempo. Assim, os cidadãos das regiões conquistadas, ficavam sujeitos às prerrogativas de Roma, mas em troca obtinham alguns direitos, como uma garantia de direito privado, eleger governantes e governar a própria cidade. Logo, cada cidade tinha seu governo autônomo e sua vida política (NUNES, 1920; MEIRELLES, 1993).

Esse conceito de município como unidade político-administrativa difundiu-se por todo território da atual Itália, no ano 70 a.C., devido a uma lei criada pelo Imperador Júlio César, e acabou se espalhando por grande parte do continente europeu, devido ao avanço do Império Romano, o que ocasionou a criação de municípios, em regiões que abrangem o território de países como Grécia, Espanha, Portugal e França. Entretanto, esse modo de governar, mais adiante, dissipou-se pelas modificações que se deu nesses espaços, sob influência da dominação bárbara, que sucedeu a romana. Por exemplo, as comunas da Península Ibérica (Espanha e Portugal) fizeram algumas modificações nas leis municipais, sob a influência árabe, como o pagamento de impostos e a criação de cargos de grande importância (governador, magistrado e provedores). Em meio a tais evoluções no regime municipal, essas comunas passaram a desempenhar funções políticas, editar leis próprias e exercer funções administrativas e jurídicas.

Em Portugal, no período antecedente ao descobrimento do Brasil, o município (*Municipium*) era denominado conselho (*Concilium*), devido ao fato de ser uma espécie de extensão do conselho, um órgão do governo local. Esse conselho era formado por um alcaide,

com funções administrativas e judiciais. Após esse período, por volta do século XIV surgem os juízes de fora, uma espécie de representantes da Coroa dos Conselhos. Em seguida, no século XV, as Ordenações Afonsinas⁶ criaram a figura do vereador. Os juízes e vereadores formavam a Câmara do Conselho que, dentre as suas atribuições, a principal era o governo econômico das cidades e vilas (FERRARI, 1979).

A literatura sobre a História do Brasil, nos dá conta que o município brasileiro, tal como conhecemos atualmente, tem sua origem baseada no modelo estrutural oriundo de Portugal, o qual foi aqui implantado pelos colonizadores portugueses. Tal modelo estrutural foi trazido para o País, com a mesma organização e atribuições políticas, administrativas e judiciais que desempenhava em Portugal.

2.1.1 Município no Brasil Colônia e antecedentes europeus

As características gerais do processo de criação de municípios no Brasil, nos períodos que precederam a república⁷, são amplamente discutidas por alguns pesquisadores. Entretanto, entendemos ser necessária uma breve retomada histórica sobre tal processo, visando a melhor compreensão do mesmo na atualidade.

Logo depois do descobrimento do Brasil por Portugal em 1500, iniciou-se a colonização do território, com a implantação dos chamados Conselhos que, na época, foram embriões do que viriam a ser, posteriormente, as atuais câmaras municipais.

Segundo a literatura oficial da História do Brasil, o período colonial brasileiro compreende o período da 'descoberta' em 1500, quando se iniciou o domínio português, até 1822, ano da Independência do País. Foram mais de três séculos, nos quais a Colônia ficou submetida a Portugal. No Brasil, nesse período, passaram a vigorar as Ordenações do Reino de Portugal. Primeiro a Manuelina que vigorou entre os anos de 1521 até 1603; após esta a

⁶ As Ordenações Afonsinas, ou Código Afonsino são uma das primeiras coletâneas de leis da era moderna, promulgadas durante o reinado de Dom Afonso V. O código deveria esclarecer a aplicação do direito canônico e romano no Reino de Portugal, e, após um longo período de gestação, as primeiras cópias manuscritas aparecem em meados do século XV. Sua aplicação não foi uniforme no Reino e vigorou até a promulgação das suas sucessoras, as Ordenações Manuelinas.

⁷ Os períodos aos quais nos referimos aqui são o Brasil colonial e imperial. No Brasil, o período Pré-Colonial, também conhecido como a fase do pau-brasil durou dos anos 1500 a 1530. Brasil Colônia ou Brasil colonial foi o período colonial brasileiro da forma definida pela historiografia, em que o território brasileiro era uma colônia do império ultramarino português. Foi marcado pelo início do povoamento (fim do período pré-colonial brasileiro, em 1530) e não do descobrimento do Brasil pelos portugueses, se estendendo até a sua elevação a reino unido com Portugal, em 1815. O Império do Brasil (denominado pela historiografia também como "Brasil Império", "Brasil Imperial" ou "Brasil Monárquico"), foi um Estado que existiu durante o século XIX e que compreendia grande parte dos territórios que formam o Brasil e o Uruguai atuais. De uma colônia do Reino de Portugal, o Brasil se tornou a sede do governo do Império Colonial Português em 1808.

Filipina⁸ que foi promulgada em 11/01/1603, cujo Livro I, Títulos 66 a 71, modificou profundamente a forma da organização, competência, sistema eleitoral e atribuições das Câmaras Municipais (CATAIA, 2001). Essas ordenações de certa maneira, moldaram a forma de organização do município, nos tempos da colônia (CIGOLINI, 2009).

Conforme já comentamos, a organização municipal brasileira, tem sua origem no modelo português aqui estabelecido, no período colonial, pela metrópole lusitana, pois as formas iniciais que serviram de inspiração para criação da estrutura político-administrativa do Estado Brasileiro, resultaram da ação de Portugal e de suas ordenações, logo após o descobrimento do Brasil e instalação da colônia.

Os primeiros esboços do que viria a ser o município brasileiro, remonta ao período em que Portugal se viu preocupado, com a segurança da exploração das riquezas de sua nova colônia, e devido a isso passou a buscar meios para defendê-la da exploração, por invasores a que ficava sujeita, bem como, para manter o seu domínio. Assim, o Reino de Portugal percebeu que apenas o povoamento, junto aos focos de exploração do pau-brasil viabilizaria a defesa da terra de outros conquistadores e comerciantes do tão apreciado produto. Ademais, a Coroa Portuguesa também parece ter concluído que somente com a posse do território de modo mais efetivo é que seria possível explorar a nova terra, na busca por ouro e prata. Assim, a colonização, foi, pois, obra do Estado português, iniciada com a instituição do sistema de capitânicas hereditárias, e motivada por interesses mercantis (PREDIGER, 2003).

Ao ser trazido para o Brasil e aqui implantado no século XV, o modelo municipal originário em Portugal, sofreu alterações, segundo Favero (2004), e explica que estas se referem a denominação município, que antes era conhecido como *Concelhos*. No Brasil o município passa a ter a seguinte formação:

- *Um alcaide* - com funções administrativas e judiciais representando o poder central.
- *Juízes ordinários* - escolhidos dentre os “homens bons”. Esses juízes deliberavam e julgavam, juntamente com o alcaide.

⁸ As Ordenações Manuelinas são três diferentes sistemas de preceitos jurídicos que compilaram a totalidade da legislação portuguesa, de 1512 ou 1513 a 1605. Fizeram parte do esforço do rei Manuel I de Portugal para adequar a administração no Reino ao enorme crescimento do Império Português na era dos descobrimentos. Consideradas como o primeiro corpo legislativo impresso no País, elas sucederam as pioneiras Ordenações Afonsinas, ainda manuscritas, e vigoraram até a publicação das Ordenações Filipinas, durante a União Ibérica. Representam um importante marco na evolução do direito Português, consolidando o papel do rei na administração da Justiça e afirmando a unidade nacional. As Ordenações Filipinas, ou Código Filipino, é uma compilação jurídica que resultou da reforma do código manuelino, por Filipe II de Espanha (Felipe I de Portugal), durante o domínio castelhano. Ao fim da União Ibérica (1580-1640), o Código Filipino foi confirmado para continuar vigendo em Portugal por Dom João IV (ALMEIDA, 1870).

- *Vereadores* (já reunidos em Câmaras). Figura criada nas Ordens Afonsinas, tendo algumas funções dos almotacéis e outros “homens bons”.
- *Almotacéis* - (do árabe: “*al-muhtasib*” que significa: mestre de aferição). Eles tinham a função de policiamento: aferiam pesos e medidas, policiavam ruas e estradas, cuidavam da conservação das vias, etc. Almotacaria era um Tribunal, presidido por um almotacel, para dirimir questões de tributos. No Brasil, porém, os Almotacéis tinham funções executivas subalternas: almotacel da limpeza pública, almotacel da conservação de vias, almotacel-mor, etc.
- *Juiz de Fora* - No século XIV apareceram os representantes da Coroa nos Conselhos e faziam observar, nos mesmos, as Leis Gerais do Reino. Tais pessoas eram chamadas de Juízes de Fora.
- *Procurador-advogado* e representante do município. Dois “homens bons” que representavam o Conselho junto à Coroa, em Corte, que era uma espécie de Terceiro Estado. Em 1385 as Cortes aclamaram rei ao mestre de Aviz (D. João I) e impuseram condições de um governo democrático.
- *Homens bons (bom-homines)* - Constituíam um órgão consultivo do Conselho. Eram homens experientes, livres e idôneos, radicados no local.

Por sua vez, as câmaras criadas, naquele momento, conforme explica De Marco (2005) tinham a seguinte formação: juízes de competência criminal e civil, vereadores que fiscalizavam o cumprimento das leis e conservação dos bens do patrimônio do município, o procurador que fiscalizava assuntos administrativos, os almocatéis que representavam o poder policial local.

No intuito de obter êxito, tanto no processo de colonização, como na exploração econômica da nova Colônia, o território brasileiro foi dividido pela Coroa Portuguesa em Capitânicas Hereditárias⁹, que eram grandes extensões de terras doadas para os colonizadores e que possuíam governos autônomos, não mantendo relação entre si. Com estas iniciava-se a colonização efetiva das terras brasileiras na América do Sul. O novo território brasileiro foi dividido em 14 capitânicas hereditárias, 15 lotes e 12 donatários, conforme mostra a Figura 1. São elas: Capitania do Maranhão, Capitania do Ceará, Capitania do Rio Grande, Capitania de

⁹ As capitânicas hereditárias foram uma forma de administração territorial do império português pela qual a Coroa, com recursos limitados, delegou a tarefa de colonização e exploração de determinadas áreas a particulares, através da doação de lotes de terra, sistema utilizado inicialmente com sucesso na exploração das ilhas atlânticas. No Brasil este sistema ficou conhecido como capitânicas hereditárias, tendo vigorado, sob diversas formas, durante o período colonial, do início do século XVI, até ao século XVIII, quando o sistema de hereditariedade foi extinto pelo Marquês de Pombal, em 1759 (a hereditariedade foi abolida, mas a denominação capitania ainda não).

Itamaracá, Capitania de Pernambuco, Capitania da Baía de Todos os Santos, Capitania de Ilhéus, Capitania de Porto Seguro, Capitania do Espírito Santo, Capitania de São Tomé, Capitania de São Vicente (a de São Vicente compreendia dois lotes), Capitania de Santo Amaro e Capitania de Santana.

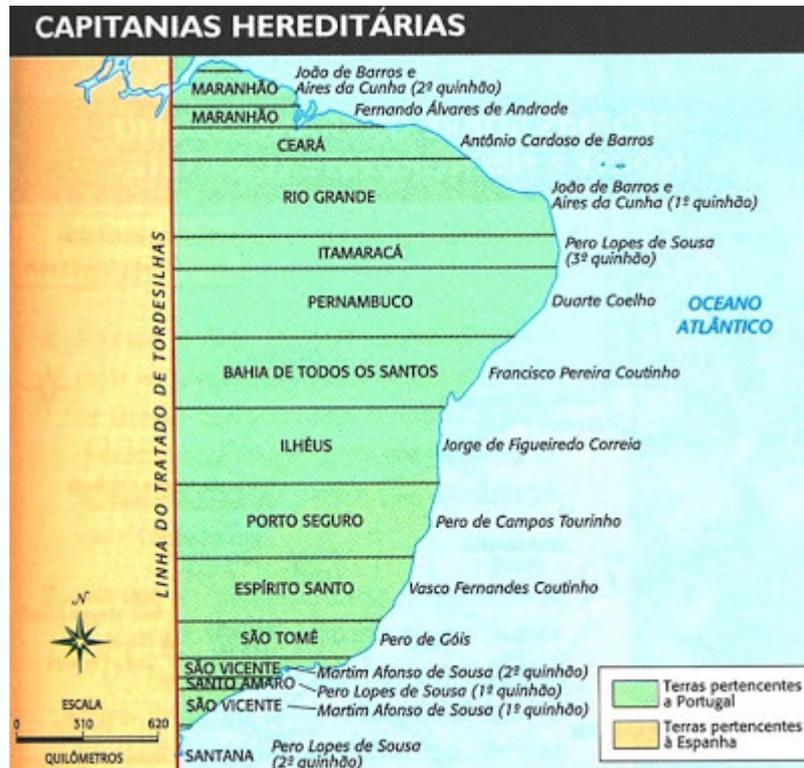


Figura 1 – Brasil: Gravura ilustrativa das Capitânicas hereditárias no Brasil

Fonte: CASTRO, 2009

Maia (1883) esclarece que as capitânicas, além de serem reguladas pelas cartas de doação régias, também eram governadas pelos fóruns e estatutos jurídicos que determinavam o direito e as obrigações dos donatários para com a sua capitania e em relação à Coroa Portuguesa.

Como os donatários podiam subdividir as capitânicas em sesmarias, as quais se destinavam exclusivamente ao cultivo agrícola, foram atraindo colonos, logo possibilitando o povoamento das regiões do Brasil. Para Faoro (2001, p. 126), as sesmarias foram “o meio para apegar a terra à capacidade de cultivo, [porém], serviu para consagrar as extensões latifundiárias [...] afirmando a tendência no plano político da autonomia do potentado rural”. No entanto, o fracasso da maior parte dos donatários, o receio de que a colonização entregue apenas aos particulares, pudesse não ser suficiente para garantir a defesa do território, a necessidade de manter os colonos mais estreitamente ligados aos centros decisórios

metropolitanos e as exigências de aumento na eficiência da extração de recursos para a Coroa, levaram à decisão de introduzir instituições políticas e administrativas, capazes de dar maior visibilidade à presença do Estado português no Brasil.

Uma das instituições que sobressaem são as Câmaras, formadas pelos “homens bons”, entendidos aqui como os grandes proprietários rurais que eram responsáveis pelo governo dos municípios. Pesquisas históricas recentes conferem-lhes papel destacado, juntamente com as Misericórdias e a Igreja, para manter a coesão e o funcionamento político-administrativo do Império colonial português.

As câmaras possuíam, em geral, uma autonomia decisória bastante ampla, graças à distância da Metrópole e à falta de recursos desta para garantir presença direta, em todas as partes do imenso território. Parece certo, portanto, afirmar que as Câmaras constituíam “elementos de unidade e de continuidade entre o Reino e seus domínios”, além de serem “órgãos fundamentais de representação dos interesses e das demandas dos colonos” (BICALHO, 1998).

Assim, podemos argumentar, de acordo com Prediger (2003), que a centralização iniciada por Portugal, sobre o novo território descoberto em 1500, constitui-se num longo processo, iniciado no período colonial, e continuado após a Independência do Brasil em 1822. Segundo a autora, de início, tal processo de centralização não requeria alterações, sob o ponto de vista jurídico, pois a amplitude da atuação das Câmaras se dava à margem da legislação vigente. A atuação das mesmas, deu-se por meio da aplicação das Ordenações Filipinas, do recuo nas concessões feitas aos senhores rurais que dominavam as Câmaras, e, mais tarde, com o melhor aparelhamento de agentes seus na colônia.

2.1.2 Sobre a criação e funcionamento das câmaras

As Câmaras criadas no Brasil Colonial, se sujeitavam política e administrativamente, mesmo que não plenamente, ao Reino de Portugal, conforme afirma Abreu (2000). Entretanto, Zenha (1948) contesta e afirma que as câmaras, desempenhavam funções de significância política, se comparadas com as atuais. Agiam como poder absoluto e com ares de soberania, exercendo seus poderes de acordo com os costumes e de forma a garantir a defesa dos interesses dos colonos.

As câmaras nesse período detinham o poder supremo da colônia, em seu território era sua voz a mais poderosa, as demais autoridades não tinham, para nossos oficiais, legitimidade para decidir o destino dos colonos. Nesse sentido Taunay (2003, p. 21) relata que, em resposta

a uma ordem do capitão-mor da capitania de São Vicente, em 31 de julho de 1593, “reunidos em sessão, para discutir um incidente, responderam-lhes os oficiais da Câmara, proibindo-lhes terminantemente o cumprimento de tal provisão, sob pena de dois anos de degredo além da multa de dez cruzados”.

Neste mesmo sentido Lemes (2005, p. 15) salienta que os recentes estudos sobre a relação entre a metrópole e o poder local recuperam o papel de agente político ativo dos colonos, pois mostram que esses tinham a capacidade de interpretar e executar a seu modo, muitas vezes de forma negociada, as ordens e determinações legais emanadas da Metrópole. Como consequência, o autor afirma que a cidade colonial poderia ser vista “[...] como território de embates de projetos políticos e interesses econômicos, cenário e veículo de interlocução, núcleo ordenador do diálogo produzido com a metrópole, cujo vértice estaria ancorado na atuação das câmaras municipais.”.

Na sociedade colonial implantada por Portugal no Brasil, as condições apresentadas fizeram com que o papel político das câmaras fosse ganhando importância, pois, não obstante a instalação das vilas, antes mesmo de sua povoação, a pouca população existente encontrava-se isolada no campo, e buscava naquele organismo a proteção de seus direitos e interesses. Devido a tais circunstâncias, as câmaras - dominadas pelos senhores das terras - em muito extrapolavam as atribuições que lhes fixavam as Ordenações:

[...] Assim é que promoviam a guerra e a paz com os gentios, decretavam a criação de arraiais, convocavam juntas do povo para discutir e deliberar sobre interesses gerais da capitania, exigiam que os governadores comparecessem aos seus paços, para tratarem com elas dos negócios públicos e, mais de uma vez, os suspenderam, dando-lhes substitutos até que Portugal tomasse providências a respeito. Nesse aspecto, não só depunham os Capitães-Generais, obtendo para esses atos de prepotência a absoluta sanção do Governo de Portugal, como também prendiam os Governadores, sendo este ultimo, um excesso que não ocorria com muita frequência (NUNES, 1920, p. 30).

Neste sentido, Cigolini (2009) argumenta ainda que as Câmaras se revelaram também, como centros de poder e redes de negociações que permitiriam a representação política e a participação na vida colonial. Nesses termos, a Vila de São Vicente representou o início de uma estratégia, cuja dinâmica marcou a formação territorial brasileira. Sobre isso, Holanda (2003) afirma que a política de ocupação da Colônia, já havia sido usada na África e consistia na implantação de uma “[...] rede de feitorias e centros de abastecimento costeiros, sob a proteção de fortalezas, em volta das quais se formariam núcleos relativamente estáveis de população” (2003, p. 145). Por fim, Moraes (2000, p. 308) confirma que “Efetivar a posse da fachada litorânea parece ter sido uma diretriz básica da geopolítica lusitana. Isso transparece

nas cartas de doação das capitanias, na proibição explícita de se fundarem núcleos distantes da costa”.

Cigolini (2009) comenta que essa lógica inicial de ocupação impunha, portanto, que a criação de municipalidades deveria ocorrer obrigatoriamente no litoral, de acordo com uma política territorial explícita: os municípios, além das funções administrativas, judiciárias e de organização da vida local, tinham um sentido geopolítico, servindo como pontos de defesa do território. Dessa estratégia resulta, segundo Reis Filho (1968, p. 31) que “[...] às vésperas da instalação do governo geral, em 1549, haviam sido fundadas no litoral brasileiro, cerca de 16 vilas e povoados, que já exportavam mercadorias para a Metrópole Portuguesa”.

Para Abreu (2000, p.169) “[...] a criação de vilas e a instalação das municipalidades [...]” foi a forma encontrada para organizar a vida local e acalmar os conflitos. Dessa forma, o movimento de conquista e ocupação do território, cuja estratégia inicial impunha uma dinâmica espacial previamente definida para a criação de municípios, manteve uma lógica semelhante na fase de ampliação dessa conquista, quando houve a expansão territorial, com os municípios ocupando papel de destaque nesse processo, à partir da criação das primeiras vilas no território ocupado (CIGOLINI, 2009).

No que tange a fundação das primeiras vilas no território brasileiro, por ordem da Coroa Portuguesa, Martim Afonso de Souza fundou, em 1532, no litoral sul do Estado de São Paulo, a primeira vila do Brasil, São Vicente, o que, conseqüentemente, fez nascer no País a figura institucional do que viria a ser, posteriormente, o município. Assim, sintetizando esse breve percurso histórico, as capitanias foram instituídas no ano de 1534 e o Governo-Geral, no ano de 1549. Considerando que a criação dessas instituições resultou na União, Estados e municípios atuais, nota-se a ordem escalar presente no território: o município é o primeiro a ser criado, seguido pelos estados e, por último, o Poder Central (CIGOLINI, 2009).

É importante observarmos que, no Brasil, o município precedeu o próprio Estado e constitui o fundamento da nação até os dias atuais. Porém, lembramos que este modelo de estruturação de Estado, já não existe em Portugal. Conforme rege a atual CF 1988, o município é reconhecido como ente federativo, reforçado em suas atribuições, prerrogativas e autonomia. Sobre este aspecto, Reis Filho (1996) destaca que a organização territorial no Brasil sempre esteve baseada em entidades político-administrativo de três níveis ou escala: o geral ou nacional, o estadual ou provincial (que sucedeu ao das capitanias) e o municipal, compreendendo áreas urbanas e rurais.

Para Holanda (2003, p. 131) “a fundação de cidades constituiu, em todos os tempos, o meio específico de criação de instrumentos de domínio, mormente se em sítios apartados da

metrópole. E Portugal não fugiu à regra, ao menos durante a fase mais ativa da sua expansão ultramarina”. Como percebemos, as soluções da política de colonização aplicadas ao Brasil, davam importância especial à organização municipal. Como consequência da súbita transferência de uma parcela da *civilização* européia, essa surge como um dado inicial, a partir do qual se ordena a própria colonização, ao contrário da Europa, onde é amadurecida ao longo de um lento desenvolvimento (REIS FILHO, 1968).

Segundo as regras estabelecidas pela Coroa portuguesa, conforme consta da carta de doação feita a Duarte Coelho em 1534, outra prerrogativa dos donatários que receberam as capitâneas no Brasil, estava no direito de conceder terras, além do poder de partilhar o território, de distribuir sesmarias e de delinear a ocupação fundiária. Portanto, os concessionários das capitâneas hereditárias, obtinham o poder de organizar o povoamento por meio de uma rede urbana.

Além disso, havia também o estabelecimento de outras exigências, tais como, a de se estipular a localização da Casa de Câmara e Cadeia, a do pelourinho, definindo-se geralmente a partir deste, o termo municipal, e através das cartas régias, alvarás e autos de ereção, as direções e as medidas da área comum da vila, de seu logradouro público¹⁰ e de seu rossio¹¹. Segundo Murilo Marx (1991), esses patrimônios públicos do Conselho, que competia à Câmara zelar, era uma tradição medieval regulamentada pelas Ordenações portuguesas¹². Como tantas outras, foi para cá transplantada com a aplicação das mesmas normas que visavam constituir uma área para usufruto comum dos moradores e servir às necessidades de expansão da nova vila.

Entretanto, entendemos ser necessário salientar que esse processo, durante os dois primeiros séculos do período colonial no Brasil, obteve pouco ou nenhum controle da Metrópole Portuguesa, afinal, conforme já comentamos, havia uma relativa autonomia das câmaras municipais, resultado do:

[...] isolamento em que viviam os colonos e a debilidade de uma administração longínqua e mal representada aqui, por donatários indiferentes por tudo o que não fosse a percepção de proveitos pecuniários. Grande parte dos negócios públicos, inclusive matérias relevantes de caráter geral, eram tratadas e resolvidas nas câmaras, que chegaram num momento a legislar sobre quase todos os assuntos governamentais (PRADO JUNIOR, 1969, p.51).

¹⁰ Logradouro significa aquilo que pode ser logrado, usufruído ou desfrutado por alguém. Em termos gerais, logradouro é uma rua; um endereço de espaço público ou privado.

¹¹ Rossio era uma parcela de terra, demarcada junto ao núcleo urbano, que servia para distintos propósitos, que poderiam resumir-se em: sua utilização por parte de todos os moradores para pasto de animais, para coleta de madeiras ou lenha, para algum plantio, além de constituir-se como uma reserva para a expansão da vila, seja prevendo novas cessões de terra, seja por meio da abertura de caminhos e estradas, ruas ou praças.

¹² Neste caso as ordenações portuguesas referem-se as ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas.

Dessa forma, os primeiros esboços do que viriam a ser os municípios brasileiros, foram criados pela vontade de moradores locais, sem o consentimento das autoridades centrais portuguesas (MAIA, 1883). Partindo desse pressuposto, podemos constatar que há uma distinção entre a criação dos municípios e das vilas, pois, segundo o autor, para que a colônia obtivesse o título de vila, o povoado deveria obter a provisão régia de Portugal, passar por uma eleição e por fim instalar uma câmara no local.

Já no que tange as cidades no Brasil, num esclarecimento posterior sobre a distinção entre os termos, Nunes (1920) enfatiza que o título de cidade só era concedido pela Coroa portuguesa. Segundo o autor, além da cidade ser assentada sobre terras públicas, a Coroa exercia a jurisdição desse determinado território.

Zenha (1948), ao abordar o processo de criação de municípios no Brasil, explicita que o mesmo só ocorreu, unicamente, para acomodação da Coroa Portuguesa na colônia brasileira. Sob esta mesma afirmativa, Duarte (1966) explica que os processos de acomodação da coroa portuguesa, permearam as condições sociais que fundaram os primeiros municípios no País. Nota-se assim que, no período Colonial, as primeiras formas de desenvolvimento dos municípios, foram advindas de iniciativas portuguesas, ou seja, respondiam as formas de governo lusitano.

De acordo com Bastos et. al. (1988), foi ainda no Período Colonial que as primeiras Vilas passaram a se transformar em municípios. Dentre elas, o autor destaca o crescimento de municípios como Salvador, Olinda, Recife, São Paulo e Ouro Preto, os quais possuíam seus próprios exércitos e tinham autonomia para solucionar suas divergências internas. Estes municípios passam a lutar contra invasões, desvencilhando-se das colônias e tornando-se, posteriormente, estados independentes.

Esse desvencilhamento, segundo Vianna (1955), só foi possível à medida que o Brasil possuía características geográficas diferentes das de Portugal, tornando inviável o processo de transferência das instituições da Metrópole portuguesa (Lisboa) para a colônia. O autor menciona que outro fator determinante para a unificação de um modelo padrão, foi à modificação da estrutura interna dos municípios, à medida que cada povoado possuía uma população étnica e uma base econômica muito diversificada.

Partindo dessa premissa, explicitamos, de acordo com Vianna (1955) que os estrategistas coloniais, percebendo a falta de estabilidade, a extrema mobilidade dos grupos e a baixa circulação política e econômica das colônias, passam a fragmentar o poder, e a

autoridade das mesmas, fortalecendo assim o papel político dos municípios, nos primeiros séculos de colonização.

Entretanto, os pressupostos defendidos pelo autor, são contrapostos por outros estudiosos do assunto. Nesta contraposição, podemos citar Duarte (1966), o qual não compartilha da visão apresentada por Vianna, pois afirma em seu discurso que, mesmo em Portugal, já havia a divisão e a adesão à entidade local e regional, e que isso já estava implícito na organização municipal. “[...] a organização municipal, de espírito típico e próprio como Portugal conheceu, é infensa à formação do espírito nacional, pela sua índole de divisão e fragmentação” (DUARTE, 1966, p. 10), o que o levou a constatar que os estrategistas colonizadores brasileiros, apenas reproduziram no Brasil, uma prática já adotada na metrópole, ao longo de sua história política.

Sobre o efetivo funcionamento dos municípios, Fabris (2008, p. 83) argumenta que “o município começou a funcionar no Brasil em 1532, sob a vigência das Ordenações Manuelinas, iniciada em 1521 e, mais tarde, sob o ordenamento jurídico contido nas Ordenações Filipinas, iniciado em 1603”. Explica o autor que os primeiros municípios eram descritos, como um local ou vila, que possuíam um corpo político administrativo, em que se exercia a jurisdição municipal, sendo estes municípios, possuidores de amplas prerrogativas políticas.

No que diz respeito as atribuições da instituição municipal, nesse período da história do Brasil, essas parecem não ter sido de grande peso ou relevância para a população local da época, pois Abreu (2000, p. 45) afirma que os “[...] órgãos da administração local [...] nunca pesaram decisivamente em lances momentosos, nem no reino, nem aqui”. Sendo assim, pode-se observar que os órgãos administrativos, no Período Colonial, não tinham poder de decisão, nos grandes eventos da história política brasileira. Entretanto, os órgãos administrativos possuíram uma grande vitalidade política, nos momentos de conflitos locais.

Somente com a vinda da Corte para o Brasil em 1808, segundo Fabris (2008), e, conseqüentemente, com a declaração de independência do País, é que começam a surgir alguns fatos históricos que marcam a progressiva centralização política e perda da autonomia municipal.

Para Avellar e Taunay, (1974, p. 98), “a orientação político-administrativa prevalecente no Império, foi caracterizadamente centralizadora [...]. O governo de D. Pedro I avocou a si a direção total do País e essa orientação permaneceu até a República”.

Assim, de acordo com Cigolini (2009), podemos constatar que dessa tentativa política centralizadora de Portugal, sobre a colônia no Brasil, resulta que quando observamos o ano de

criação dos municípios, durante o período colonial, constatamos que, no século XVI, foram criados apenas dez dos atuais municípios e, durante o século XVII, foram criados mais 42. No século XVIII, foram criados mais 91 e, entre 1800 e 1822, somaram-se aos existentes mais 43. Assim, a malha municipal criada durante o período Colonial do Brasil, totalizava 187 municípios, sendo que, dos quais, 133 o foram entre 1750 e 1822, havendo reconhecimento, inclusive, de movimentos de auto-emancipação, conforme exemplo citado por Maia (1883, p. 35).

Os antigos habitantes de Pindamonhangaba, recusando obediência à vila de Taubaté, subornaram o ouvidor de São Paulo, que por casualidade estava presente, e em uma só noite levantaram o pelourinho¹³, elegendo juizes e oficiais da Câmara. Queixando-se os de Taubaté a S. Majestade, e defendendo-se perante ela os novos munícipes, baixou carta régia de 10 de julho de 1705 que confirmou o ato popular, dando a vila por aclamada.

Na Tabela 1 apresentamos o total de municípios da malha municipal no Brasil, por Província, no término do período colonial, por volta de 1822, com a independência do Brasil.

¹³ A palavra pelourinho se refere a uma coluna de pedra, localizada normalmente ao centro de uma praça, onde criminosos eram expostos e castigados. No Brasil Colônia, porém, era, principalmente, usado para castigar escravos.

Tabela 1 – Brasil: Número de Municípios por Província, no fim da Colônia

PROVÍNCIAS	NÚMERO DE MUNICÍPIOS
São Paulo	39
Bahia	38
Grão-Pará e Rio Negro	17
Minas Gerais	14
Rio de Janeiro	13
Pernambuco	9
Maranhão	9
Espírito Santo	7
Alagoas	7
Ceará	7
Rio Grande do Sul	6
Paraíba	6
Rio Grande do Norte	6
Santa Catarina	4
Piauí	2
Mato Grosso	2
Goiás	1
Total	187

Fonte: Elaborada pelo Autor (2015), conforme dados do IBGE (2007)

A seguir, na Figura 2 demonstramos a espacialização dos municípios no Brasil, no final do período colonial, em 1822.



Figura 2 – Brasil: Espacialização dos municípios no Brasil, no final do período colonial

Fonte: CIGOLINI, 2009.

Esta figura foi elaborada com base na localização e no ano da criação dos municípios, conforme consta no mapa da malha municipal (digital) do IBGE (2007).

Assim sintetiza Cigolini (2009, p. 86), sobre o município no Brasil, no período colonial.

[...]. No primeiro século de ocupação do Brasil, foi fundado o Governo-Geral, trazidos os primeiros escravos africanos, iniciaram-se os conflitos pela posse da terra com franceses e espanhóis, e estabeleceram-se os fundamentos econômicos da ocupação territorial, baseados, sobretudo, na empresa agrícola. No segundo século, as bandeiras não somente ampliaram o conhecimento sobre o território, como expandiram os domínios portugueses, incorporando novas áreas e novas atividades econômicas, baseadas na mineração, alterando-se assim os fundamentos econômicos iniciais. Conflitos internos, como o do Quilombo dos Palmares, marcaram o período, assim como aqueles com os franceses no Norte e com os holandeses no Nordeste. Superadas tais situações, os portugueses consolidaram sua soberania no Brasil. No terceiro século, houve, desde o início, uma nítida expansão da ocupação do território. A mineração consolidou a ocupação do interior do Brasil. Em 1750, com o Tratado de Madri, Portugal e Espanha definiram legalmente, os novos limites entre os dois países na América do Sul, e o território brasileiro mostrava feições bastante parecidas com as atuais. Conflitos políticos surgiram, a exemplo da expulsão dos jesuítas, da Inconfidência Mineira, da Conjuração Baiana, além de conflitos localizados e em menor escala, sendo todos, entretanto, superados. No início do quarto século, a dinâmica social e política dos séculos anteriores havia constituído um país de grandes dimensões territoriais, que se caracterizava pela ocupação contínua do norte ao sul do seu litoral, adentrando-se para o interior, onde se tornava mais rarefeita, com características insulares. Com a vinda da família real, iniciou-se o reinado de D. João VI, sucedido por D. Pedro I, que declarou a Independência em 1822, encerrando o período colonial brasileiro.

Como podemos observar, o Período Colonial foi marcado pelo surgimento dos primeiros municípios brasileiros, e que os mesmos possuíam traços lusitanos, mas o município apresentava suas particularidades. Contudo, tais diferenças vão sendo reduzidas no decorrer do tempo, possibilitando certa uniformização das instituições coloniais.

2.1.3 Município no Brasil Império

A oficialização do termo município no Brasil se deu no Período Imperial, mais precisamente a partir da Lei de 1º de outubro de 1828, denominada de Regimento das *Cammaras Municipaes* (MAIA, 1883), sendo a primeira Lei Orgânica dos municípios, logo precursora da Lei Orgânica atual. Neste documento aparece, pela primeira vez, constitucionalmente, a palavra município no Brasil. Até então a referência era as cidades, vilas e paróquias (CATAIA, 2001).

A Constituição Imperial Brasileira de 25 de março de 1824 instituiu as Câmaras Municipais, em todas as cidades e vilas. Seus integrantes eram eleitos, sendo a mesma presidida pelo vereador mais votado. Essas Câmaras exerciam todas as funções administrativas, legislativas e judiciárias de âmbito local.

Posteriormente, ainda no tocante ao processo de subdivisão dos Estados em municípios, Favero (2004, p. 63) comenta que

[...], conforme o IGC (Quadro do Desmembramento Territorial-Administrativo dos municípios Paulistas – 1995) verificou-se que até 1835, vigoraram Leis Imperiais do Brasil, Leis Imperiais do Reino Unido e Leis Imperiais Extravagantes em diferentes períodos na Colônia e Reino Unido.

Segundo o autor, a partir de 1835, quando da instalação das Assembléias Legislativas Provinciais, até 1938, a legislação brasileira foi sistematizada passando a ser reunidos e publicados, em volumes anuais, todos os diplomas legais do período, independentemente de seu objetivo (contratação de pessoal, aumento de salário, questões territoriais, etc.), onde a seguir são destacados alguns destes assuntos:

1. Criação de capela curada, freguesia, vila, distrito de paz, distrito policial (somente quando anterior à criação do distrito de paz), estação ferroviária, município, prefeitura sanitária e estação balneária;
2. Transferência de freguesia (distrito), de uma vila (município) para outra, isto é desmembramento de território com respectivas alterações territoriais;
3. Transferência de sede de freguesia (distrito) e vila (município);
4. Extinção de freguesia (distrito) e vila (município), significando recondução à categoria anterior ou mesmo inicial (povoado);
5. Elevação à categoria de cidade;
6. Alterações de denominação;
7. Revogações de derrogações (FAVERO, 2004, P. 37-8).

Ferrari (1979) comenta que, nesse período, a Câmara de Vereadores se compunha dos juízes ordinários e dos vereadores. O Juiz de Fora era nomeado pelo monarca, se fosse importante o município, caso contrário o Juiz Ordinário fazia-lhe às vezes. O alcaide era um chefe de polícia, subordinado aos juízes ordinários. Era conhecida por República e os vereadores por repúblicos ou republicanos. Eram eleitos para cuidar das “res-publicae” (coisas públicas).

A vereança tinha sob sua responsabilidade o papel político. A importância de cada povoado definia a quantidade de vereadores que seriam eleitos; normalmente três ou quatro. A eleição do vereador, dos juízes ordinários e do procurador era indireta e feita por um colégio eleitoral de seis membros, escolhidos pelo povo. Os membros do colégio eleitoral e os vereadores deveriam ser escolhidos dentre os “homens bons”, que não podiam ser oficiais mecânicos, judeus, degredados e estrangeiros. Competia aos vereadores, reunidos em Câmara, administrar as obras do Conselho, elaborar as posturas da cidade ou vila, decretar a cobrança de taxas, etc.

Esta organização municipal foi para Reis Filho (1996), o ponto de apoio para o processo de colonização. Os Conselhos ou Câmaras dos municípios tinham um papel político

fundamental, até a segunda metade do século XVII. Sua independência refletia a autonomia dos colonos, no primeiro século de vida municipal.

Outro marco importante do período imperial é o Código de Processo Criminal de Primeira Instância (Lei de 29 de novembro de 1832), no qual os municípios passam a adquirir uma ínfima parcela de autoridade, sem, no entanto ocorrer modificações substantivas relativas à autonomia municipal (FABRIS, 2008). Notamos que a partir dessas alterações impostas por lei, o município teve suas funções reduzidas na prática a poucas atividades, o que gerou fortes reações, culminantes em debates sobre as questões relacionadas ao município.

Nunes (1920) relata que no período imperial no Brasil, havia duas tendências de abordagem que debatiam as questões do município. De um lado encontrava-se a ala descentralizadora administrativa e política e, de outro, uma ala que defendia a constituição e o exercício dos poderes e do governo municipal. A partir de tais considerações, Duarte (1942, p.126) complementa o pensamento ao afirmar que:

[...] se o período imperial, inaugurando uma fase eminentemente brasileira para o problema, restringiu as liberdades, regulamentou estreitamente as atribuições, e limitou a competência, deu, por outro lado, margem a que se abrisse a discussão em torno da justiça das suas disposições, originando o fantasma da autonomia que assombrou o período republicano.

A partir dessa reflexão, podemos dizer que no período imperial, o município não apresentou nenhuma mudança substancial, em relação ao conjunto das instituições políticas. O que aconteceu de fato foram algumas medidas que buscavam tornar o poder providencial mais atuante, no âmbito das instituições municipais.

Tanto foi assim, que nesse período, havia politicamente duas visões com projetos distintos. Os conservadores, representados principalmente pela aristocracia rural, apoiavam a centralização e por isso se encontravam mais próximos do imperador. Os liberais, compostos também por parte da aristocracia rural, e também pelos profissionais liberais e agentes urbanos, propugnavam pela descentralização. Apesar das tentativas de centralização política, várias reformas liberais foram feitas, embora controladas pelas elites conservadoras. O que vem ao encontro com Torres (1967), quando salienta que logo após a Proclamação da Independência brasileira, distintos grupos se formaram, com projetos que divergiam em relação, a melhor forma de organizar o Estado nacional recém-independente, ao mesmo tempo em que nas províncias, havia o surgimento de interesses políticos e econômicos. Havia ainda aqueles que defendiam a monarquia, com forte interesse à centralização política.

Ainda, o autor afirma que as elites brasileiras durante este período optaram pelo princípio da unidade territorial, como prioridade na organização político-administrativa, pois

o objetivo dos estadistas brasileiros com a independência, em 1822, não foi tanto a separação do Brasil de Portugal, mas na conservação do território como um todo, para a manutenção de uma nação soberana (TORRES, 1967).

Segundo Maia (1883, p. 63), as câmaras municipais estiveram em cena quando se iniciou o movimento pela independência. “Não foi a independência do Brasil, como a divindade dos gregos, o fructo instantaneo de um cerebro eleito para o prodigio. Veiu das entranhas do passado, como todas as evoluções sociaes sujeitas á logica inexoravel dos acontecimentos”.

Isso mostra que após a independência do Brasil, o Estado foi montado visando manter a coesão interna do território e objetivando a sua não-fragmentação. Nessa fase pré-federativa, apesar de um modelo Imperial centralizador, em verdade constituíam-se alianças com elites locais e regionais, em um movimento descentralizador. O tamanho do território e as dificuldades para implantação de sistemas de comunicação em todas regiões faziam com que o território não pudesse ser usado hegemonicamente em toda sua extensão. Por isso, o poder central negociava com os poderes locais e regionais (COSTA, 1989).

Assim, veio a primeira constituição que foi outorgada em 1824. De acordo com Araujo (2005), essa constituição teve como principal objetivo conter o modelo de governo baseado nas províncias, o qual foi concebido na constituinte de 1823 e que era contra o princípio recolonizador no qual se baseava a independência do Brasil.

A federação, em germe, não vingou e o poder moderador foi a chave para o modelo de organização política do País. [...]. A carta outorgada recebeu a chancela de várias câmaras municipais, conferindo ao texto uma legitimidade forjada, dadas as circunstâncias de interdição e anulação no processo constituinte. [...]. Em que pese ao reconhecimento das províncias pela constituição imperial, mediante, inclusive, a existência dos “Conselhos Gerais de Província”, isso não significava, em absoluto, a aproximação da ideia de federação, visto que os conselhos não podiam propor nem deliberar leis, mesmo as províncias que era da competência da Câmara dos Deputados (ARAUJO, 2005, p. 144).

Moderador porque a pessoa do Imperador tinha poder abrangente, isto é, tinha braços em toda a organização social. Detinha o poder de nomear senadores, dissolver a Câmara dos deputados, passando pelo perdão e moderação nas penas impostas aos reus condenados por sentença.

Também é interessante destacar que a Carta de 1824 abriu um capítulo dedicado à organização municipal (Títulos. VII, cap. II, arts. 167 a 169). Sobre esses, assinala Faoro (2001, p. 364-65):

O espírito de independência, com o estímulo prestado pelas Câmaras locais ao príncipe, a aprovação do texto constitucional por elas, fariam supor que o espírito municipal conquistaria lugar de relevo nas novas instituições política. A lei que organizou os municípios – a que cria em cada cidade e vila do Império Câmaras municipais (lei de 1º de outubro de 1828) – ficou aquém da palavra constitucional e dos vivos sentimentos despertados na quadra gloriosa. Em lugar de uma célula viva, nascida diretamente da sociedade, associação superior à lei, “consequência normal da vizinhança, do contato da mútua dependência dos gozos e perigos comuns do complexo de suas numerosas relações sociais”, como pretendia o comentarista maior da Constituição, saiu um município tutelado. As Câmaras, segundo a definição do estatuto de 1828, serão “corporações meramente administrativas e não exercerão jurisdição alguma contenciosa” (Art. 24). Sob o fundamento de separar os poderes, confundidos e embaraçados no período colonial, converte-se o município em peça auxiliar do mecanismo central. Dotados de atribuições amplas e com minúcia discriminadas – governo econômico e policial, melhoramentos urbanos, instrução e assistência –, não possuíam rendas, senão as mínimas indispensáveis à manutenção de seus serviços, sujeitas as Câmaras ao desconfiado e miúdo controle dos conselhos gerais das províncias, dos presidentes provinciais e do governo geral (2000, p. 345).

Se a independência foi um movimento unificador com o Império mantendo a centralização monárquica como forma de evitar a fragmentação política, administrativa e territorial, não significou a ausência de reivindicações federalistas, as quais se baseavam na constituição de países da América Hispânica que haviam adotado o federalismo a partir da experiência dos Estados Unidos da América (ARAÚJO, 2005).

O império brasileiro foi instituído, devido a ameaça republicana, como instrumento de unidade política e territorial. Os opositores do regime argumentavam que o poder centralizado era um obstáculo na administração, devido às enormes distâncias que separavam as províncias da capital e as províncias entre si. O centralismo imperial se fundava sobre a ampliação e consolidação das oligarquias regionais e provinciais, pois transferia suas funções para essas oligarquias através das já tratadas Câmaras Municipais e Assembleias Legislativas. Justificava-se essa transferência de poder para pessoas privadas, pois o governo central não conseguia administrar toda a extensão do território, e a diversidade de sua formação. Observa-se, portanto, que a centralização no Brasil imperial, foi compartilhada com as elites regionais, pois estas perceberam que para manter a estabilidade do império era necessário manter um Estado centralizado e forte, uma vez que existia uma monarquia legítima que possibilitava a permanência da unidade territorial (TAVARES BASTOS, 1870).

Cabe também destacar que na constituição de 1824, foi delegada às câmaras municipais a tarefa de governo econômico e municipal das cidades e das vilas do Império. Segundo Araujo (2005) o Regimento das Câmaras Municipais do Império marca a fase brasileira da história municipal, pois até então as municipalidades se regiam pelas Ordenações Filipinas do reino de Portugal.

Da leitura da Constituição Imperial Brasileira de 1824, podemos concluir que os municípios tenderam a uma determinação legal, passando ao governo da Província a orientação administrativa, conforme se conclui da leitura do artigo 169: “O exercício de suas funções municipaes, formação das suas Posturas policiaes, applicação das suas rendas, e todas as suas particulares, e uteis attribuições, serão decretadas por uma Lei regulamentar.”

Neste momento, de acordo com Paloni (2008), o governo mantinha à frente de cada província, um presidente diretamente nomeado pelo Imperador para atuar por prazo indeterminado. Afirma o autor:

Embora cada província contasse com um Conselho Provincial, constituído de cidadãos eleitos pelo povo, este se apresentava como órgão meramente consultivo, sem poder efetivo. O presidente, dessa forma, assumia aspectos de verdadeiro soberano local (PALONI, 2008, p. 37).

Para Nogueira (2012), a centralização derivava das preocupações em manter a unidade da nação. Por isso, o centralismo estabelecido pela Constituição de 1824, logo não havia poder local. O rigor desse unitarismo se estabelecia exatamente a partir de uma vigorosa centralização política e administrativa na capital do Império e nos poderes que a Constituição criou, e dos quais derivavam todas as emanações da força do Estado.

O rigor desse centralismo pode ser encontrado no art. 165: “Haverá em cada província um presidente, nomeado pelo Imperador, que o poderá remover, quando entender que assim convém ao bom serviço do Estado.”

Mas, segundo Nogueira (2012), não era só aí que se assentava o poder do Estado unitário que vigorou durante o Império.

Também, o Título IV, que dispunha sobre o Poder legislativo, liquidava qualquer pretensão de autonomia provincial quando, em seu Capítulo V, tratava “Dos Conselhos Gerais de província e suas atribuições”. Muito embora o art. 71 estatuísse que “a Constituição reconhece e garante o direito de intervir todo o cidadão nos negócios de sua província, e que são imediatamente relativos a seus interesses peculiares”, a disposição seguinte praticamente anulava essa prerrogativa, na medida em que estabelecia que “esse direito será exercitado pelas Câmaras dos distritos e pelos Conselhos que, com o Título de Conselho Geral da Província, se devem estabelecer em cada província onde não estiver colocada a capital do Império”. (p. 21).

Esses Conselhos Gerais, mesmo para emitir os seus regimentos internos dependiam de aprovação do Legislativo Imperial. Esse rigor centralizador do Estado unitário, no entanto, foi abrandado a partir da adoção do Ato Adicional de 1834 que, na realidade, consumou apenas três alterações na Constituição, segundo Nogueira (2012):

- a) criou as Assembleias Legislativas Provinciais para substituir os antigos Conselhos Gerais de Província e ampliou sensivelmente suas atribuições, concedendo-lhes amplos poderes fiscais, legais e administrativos;
- b) instituiu a Regência Única eletiva; e
- c) suprimiu o Conselho de Estado.

A partir daí, abrandou-se sensivelmente a dureza do Estado unitário instituído pela Constituição de 1824, adotando-se o que Pedro Calmon (1947), denominou “semi-federalismo”. Na verdade o que ocorreu, afirma Calmon (1947, p. 87), “foi a aplicação do que a doutrina moderna qualifica de princípio da devolução, pelo qual os governos locais continuam subordinados ao Governo central, mas este lhes devolve o exercício de certas competências.”

No que se refere ao município na Constituição de 1824, primeiramente é conveniente lembrar que, durante todo o regime colonial, as Câmaras municipais não eram instituições políticas, mas simples órgãos administrativos e judiciários (Art. 24 da CF/1824), funções herdadas da tradição portuguesa que, por sua vez, as adaptara do Direito Romano.

A Constituição de 1824, dispôs sobre os municípios, da seguinte forma:

[...]

Art. 167. Em todas as Cidades e Villas (5) ora existentes, e, nas mais, que para o futuro se crearem haverá Câmaras, às quaes compete o Governo econômico e Municipal das mesmas Cidades e Villas.

Art. 168. As Câmaras são electivas, e compostas do número de Vereadores que a Lei designar, e o que tiver o maior número de votos, será Presidente.

Art. 169. O exercício de suas funções municipais, formação das suas Posturas policiaes, applicação das suas rendas, e todas as suas particulares, e úteis attribuições, serão decretadas por uma Lei regulamentar (BRASIL, 1824).

Nesse contexto, Paloni (2008) argumenta que os artigos da Constituição de 1824, referentes ao município só foram regulamentados com a Lei do 1º de outubro de 1828, a qual concedeu a criação de Câmaras Municipais, nas vilas e cidades do Brasil.

Segundo Nogueira (2012), essa Lei Regulamentar, de 1º de outubro de 1828, ficou conhecida como “Regimento das Câmaras Municipais”. E acentua o autor:

É verdadeiramente complementar da Constituição, na medida em que regulou a administração municipal, virtualmente até 1891, com as pequenas alterações que lhe introduziram o Ato Adicional de 1834 e a Lei de Interpretação do Ato, de 1841. Trata-se de um verdadeiro Código de Organização Municipal. São 90 artigos, divididos em quatro Títulos. O primeiro trata da forma e eleição das Câmaras (arts. 1o a 65); o segundo, das posturas policiaes (arts.66 a 73); o terceiro, da applicação das rendas (arts. 74 a 78); e o quarto, dos empregados municipais (arts. 79 a 90) (NOGUEIRA, 2012, p. 24).

No entanto, podemos notar por essa Lei que o mais importante de seus dispositivos, é o artigo 24: “As Camaras são corporações meramente administrativas, e não exercerão jurisdição alguma contenciosa.” (redação original). Por essa lei, e de acordo com o artigo 1º: “As Camaras das cidades se comporão de nove membros, e as das villas de sete, e de um Secretario”.

Em síntese, Nogueira (2012) assinala que a eleição era feita de quatro em quatro anos, no dia 7 de setembro. Podiam votar para a escolha dos vereadores todos os que tinham voto para a escolha dos eleitores de paróquia, isto é, os brasileiros natos, no gozo de seus direitos políticos, e os estrangeiros naturalizados. Os eleitores poderiam ser eleitos, desde que contassem pelo menos dois anos de domicílio dentro do respectivo termo. As reuniões eram quatro anuais, realizadas a cada três meses, devendo durar “os dias que fossem necessários, nunca menos de seis”, sendo as convocações extraordinárias da competência do Presidente.

A ampla jurisdição que a partir daí se concedeu às Câmaras abrangia virtualmente todos os assuntos de interesse comunitário: obras urbanas, limpeza e iluminação públicas, administração dos cemitérios fora dos templos, saneamento público, como esgotamento de pântanos, fiscalização dos currais e matadouros públicos, medidas de prevenção de incêndios, normas para a tranquilidade coletiva e preservação da moral pública; deviam dispor ainda sobre a construção, reparo e conservação das estradas e caminhos públicos e o abastecimento de carne, por meio de disposições como a seguinte: “Permitir-se-á aos donos dos gados conduzi-los depois de esartejados, e vendê-los pelos preços que quiserem, e onde bem lhes convier, contanto que o façam em lugares patentes, em que a Câmara possa fiscalizar a limpeza, a salubridade dos talhos e da carne, assim como a fidelidade dos pesos.” (NOGUEIRA, 2012, p. 25).

Portanto, no que diz respeito à administração municipal, na Constituição de 1824, o conceito do município colonial foi alterado, ampliando a competência das Câmaras ainda que as subordinando, clara e expressamente, à indiscutível autoridade do delegado do Executivo que era o Presidente da Província.

Para Meirelles (1993, p. 30), o município no Império foi sufocado, tanto que o Ato Adicional (Lei 16, de 12/8/1834) ao reformar a Constituição de 1824, optou pela “descentralização, mas incorreu em igual erro ao subordinar as Municipalidades às Assembleias Legislativas provinciais, em questões de exclusivo interesse local (art. 10)”. Somente mais tarde, em 1840, a Lei 105, deu dispositivos ao Ato Adicional, uma forma de restituir alguma liberalidade ao município.

Entretanto, essa legislação foi reformada pela Lei n.º 105, de 12 de maio de 1840, cujo conteúdo retira todo o caráter descentralizador da lei anterior. Desse embate resulta a forma com que se estruturam as funções do município.

Apesar da pretensão de uma maior centralização, as administrações locais detinham poderes que as atuais não possuem. Como descreve Leal (1997, p. 82), as câmaras na Colônia tinham:

[...] funções muito mais importantes do que as das modernas municipalidades. Assim é que, além das atribuições de interesse peculiar do município, exerciam elas funções hoje a cargo do Ministério Público, denunciando crimes e abusos aos juízes, desempenhavam funções de polícia rural e de inspeção de higiene pública, auxiliavam os alcaides no policiamento da terra e elegiam grande número de funcionários da administração geral, tais como: os almotacéis, assistidos do alcaide-mor; os quatro recebedores das sisas, os depositários judiciais, o do cofre de órfãos, o da décima, os avaliadores dos bens penhorados, o escrivão das armas, os quadrilheiros – guardas policiais do termo – e outros funcionários. Tinham, além disso, as Câmaras o direito de nomear procuradores às Cortes [...].

Os poderes concedidos às Câmaras Municipais permitiam a realização de atos que invadiam a área da administração geral, dentre os quais a eleição dos seus funcionários, levando os proprietários rurais à busca pela influência dessas. Não se pode estranhar que neste período de dominação, quase exclusiva de latifundiários, tivessem as câmaras municipais – instrumento do seu poder na ordem política – uma larga esfera de atribuições, que resultava muito menos da lei do que da vida.

Para Meirelles (2006) a falta de prestígio dos municípios no período Imperial, necessitava de uma lei regulamentar para o exercício de suas competências, norma esta editada em 1828:

Na vigência da Lei Regulamentar de 1828, que perdurou até a República, as Municipalidades não passaram de uma divisão territorial, sem influência política e sem autonomia na gestão de seus interesses, ante a expressa declaração daquele diploma legal de que as Câmaras eram corporações meramente administrativas (art.24). Desprestigiadas politicamente, jungidas à Província e despojadas do poder judicante, as Municipalidades do Império contrastaram, gritantemente, com a organização anterior, do município colonial, que desfrutava de franquias mais largas e consentâneas com suas finalidades (MEIRELLES, 2006, p.30).

Por outro lado Faoro (2001), contesta e afirma que o espírito da Independência levaria a concessão de um maior espaço, nas instituições políticas imperiais aos municípios, entretanto, a Lei de 1º de outubro de 1828 estabeleceria uma instituição tutelada:

Em lugar de célula viva, diretamente nascida da sociedade, associação superior à lei, “conseqüência normal da vizinhança, do contato da mútua dependência dos gozos e perigos comuns do complexo de suas numerosas relações sociais”, como pretendia o comentarista maior da constituição, saiu um município tutelado. As câmaras, segundo a definição do estatuto de 1828, serão “corporações meramente administrativas e não exercerão jurisdição alguma contenciosa” (artigo 24). Sob o fundamento de separar os poderes, confundidos e embaraçados no período colonial, converte-se o município em peça auxiliar do mecanismo central (FAORO, 2001, p. 352).

O poder municipal, como menciona o autor, foi ligado aos latifundiários e fazendeiros, em razão da incapacidade financeira, dando ensejo ao poder privado, que dirigia as câmaras.

Já Carvalho (2007), argumenta sobre a burocracia imperial, e menciona que o governo central não chegava no nível local, razão pela qual assumia compromissos com os poderes locais:

A incapacidade do Estado Brasileiro em chegar à periferia é bem ilustrada pelos compromissos que se via forçado a fazer com os poderes locais. No Brasil, como nos exemplos históricos descritos por Weber, o patrimonialismo combinava-se com tipos de administração chamados litúrgicos. Na ausência de suficiente capacidade controladora própria, os governos recorriam ao serviço gratuito de indivíduos ou grupos, em geral proprietários rurais, em troca da confirmação ou concessão de privilégios (CARVALHO, 2007, p. 158).

O governo central não exercia diretamente o seu poder sobre os locais e negociava uma atuação indireta através dos proprietários rurais, ficando a iniciativa para o planejamento do desenvolvimento local, para essas pessoas que detinham uma grande influência sobre a comunidade, conforme descreve Carvalho:

As afirmações de Uruguai têm validade plena no que se refere às tarefas distributivas ligadas ao desenvolvimento social, à promoção da educação e da saúde, e ao desenvolvimento econômico, como a construção de obras públicas, a assistência técnica e creditícia etc. [...] Para tais tarefas, a ação do governo central parava nas capitais das províncias, com as únicas exceções dos serviços de correios e das incipientes estradas de ferro. Os únicos agentes do governo central no nível local eram os párocos que, no entanto, se limitavam às tarefas de registro de nascimentos, casamentos e óbitos. A ação dos párocos era mais importante na área político-eleitoral do que na administrativa. Os próprios municípios, aliás, não possuíam um Executivo independente do Legislativo. Daí ficar a ação distributiva na dependência da iniciativa dos poderosos locais (CARVALHO, 2007, p.154).

Leal (1997) analisa a influência dos “coronéis” na política nacional, e destaca a ausência do poder público, como um dos fatores que levaram a esta ascendência, e corrobora com Carvalho (2007), quando afirma:

A rarefação do poder público em nosso País contribui muito para preservar a ascendência dos “coronéis”, já que, por esse motivo, estão em condições de exercer, extra-oficialmente, grande número de funções do Estado, em relação aos seus dependentes. Mas essa ausência do poder público, que tem como consequência necessária a efetiva atuação do poder privado, está agora muito reduzida com os novos meios de transporte e comunicação, que se vão generalizando (LEAL, 1997, p.62).

Notamos que o Estado ausente permite que a sociedade se submeta aos interesses dos mais poderosos, criando, de certa forma, um novo regramento que é editado por essa elite que Leal (1997), denomina de coronelismo.

Esse controle sobre a administração municipal manteve-se até o advento da Proclamação da República, uma vez que o Império e algumas Províncias, dentre as exceções pode-se citar a de São Paulo, que não tinha qualquer interesse na descentralização. Para Castro (2006), o sistema que diminuiria seus poderes e tornaria as comunas menos servis:

Tira-se do sentido e das competências das Províncias que o Brasil, no Império, não chegou a ter governo municipal autônomo, pois toda a evolução política e jurídica na questão direcionou-se para as Províncias. Tem-se explicação para tanto: o Brasil, Estado imperial unitário, a força centrípeta que o Imperador personificava nas Cortes, impedia qualquer sopro prático de descentralização. Daí por que episódios esporádicos, aqui e ali, assinalando investidas municipais e descentralizadoras, não desfiguraram, até a República, a fisionomia centralizadora do Império, com sacrifícios para as liberdades locais, como acontecera com o município romano, sob o centralismo de Constantino. É que, aqui como alhures, o prestigiar-se os municípios significaria desfazer-se do poder das Províncias, cuja autonomia era desconsolo das Câmaras Municipais (CASTRO, 2006, p.20).

Como observa Carvalho (2007), no século XIX, a colônia americana espanhola dividiu-se em 17 países independentes, enquanto que a colônia portuguesa manteve-se intacta em razão da formação da sua elite, inclusive o Brasil.

Argumentaremos, portanto, que a adoção de uma solução monárquica no Brasil, a manutenção da unidade da ex-colônia e a construção de um governo civil estável foram em boa parte consequência do tipo de elite política existente à época da Independência, gerado pela política colonial portuguesa. Essa elite se caracterizava, sobretudo, pela homogeneidade ideológica e de treinamento. Havia sem dúvida certa homogeneidade social no sentido de que parte substancial da elite era recrutada entre os setores sociais dominantes. Mas quanto a isto não haveria muita diferença entre o Brasil e os outros países. [...] A homogeneidade ideológica e de treinamento é que iria reduzir os conflitos intra-elite e fornecer a concepção e a capacidade de implementar determinado modelo de dominação política (CARVALHO, 2007, p. 21).

O descontentamento com a centralização do governo imperial pode-se registrar no discurso de Joaquim Nabuco, realizado na Câmara dos Deputados, em 21 de setembro de 1885, reproduzido por Faoro:

Ao arvorar no Partido Liberal a idéia da federação, em combate a apropriação republicana, Joaquim Nabuco denunciara, como impedimento fundamental do progresso, “esta burocracia que só serve para falsificar, na transmissão para o centro, as impressões da nossa vasta superfície, essa organização forasteira e espoliadora que, em vez de ajudar a viver, esgota em nome e com a força do Estado a atividade de cada uma de suas partes. [...] As províncias hão de compreender dentro de pouco” – prossegue, em tom vivamente republicano – “que o que constitui governo colonial não é a falta de representação parlamentar, nem a da Constituição, nem o nome de colônia, nem a diferença de nacionalidade. O que constitui o governo colonial é a administração em espírito contrário ao desenvolvimento local”. Os recursos deverão ficar onde são produzidos, sem separar o trabalho de seus frutos. O governo deveria expressar a vontade dos governados, com a responsabilidade plena da administração, extinguindo-se o “beduinismo político”, comparados os presidentes de província às

“aves de arribação e de rapina”, iguais aos magistrados ingleses na Índia, que tributam e devastam as localidades em proveito da corte [...] (FAORO, 2001, p.522).

A solução monárquica para a manutenção da unidade da ex-colônia não foi tranquila, como já citado, pois ocorreram muitas revoltas. Assim, a tarefa de consolidar um sistema de poder, foi complicada pelo fato de não haver consenso entre as classes dominantes. Como ressalta Carvalho (2007), o trono não tinha apoio social, pelo fato de que a monarquia não tinha raízes no Brasil, nossa experiência era com a Regência. Ainda, segundo o autor, a monarquia era uma convicção racional, adquirida com a experiência da Regência, que não estava na prática, nas crenças, nos costumes: “O espírito público está em plena tendência para a monarquia, mas essa tendência, filha da razão, inspirada pelo amor da ordem, não é coadjuvada nem por nossas leis, nem por nossos costumes, nem pelos nossos hábitos: o trono não tem pois alicerces” (CARVALHO, 2001, p 254).

Como acreditavam na época que o Brasil sem o trono, se fragmentaria, a solução foi buscar, no grande comércio e na agricultura, o apoio social necessário. Isto, porque o apoio não poderia vir do proletariado do campo, pois eram o foco das revoltas que marcaram a Regência. Seguindo essa orientação, o governo começou a mostrar aos revoltosos de 1844 que eles poderiam chegar ao governo, tanto assim que o número de títulos nobiliárquicos, aumentou muito no governo de D. Pedro II, que distribuiu títulos de barões entre os grandes cafeicultores do Rio de Janeiro, Minas e São Paulo. No total, 1.211 títulos de nobreza foram distribuídos no Brasil, até o final do período Imperial, conforme demonstra Carvalho (2001) em sua obra.

Ainda, dentre os fatos marcantes deste período, pode-se citar o intenso fluxo migratório de países europeus, o que corroborou na formação do espaço social brasileiro; a manutenção do trabalho escravo até 1888; e a intensificação de atividades econômicas que dispersou a população para novas áreas, principalmente para o interior do território, onde existiam terras propícias ao cultivo do café, à criação de gado e exploração do látex para o fabrico da borracha, incorporando essas áreas à dinâmica produtiva (CIGOLINI, 2009).

2.1.3.1 A subdivisão dos estados e municípios

No período imperial, conforme Cigolini (2009), o Brasil estava com a configuração dos seus limites, praticamente constituída, sendo que nos anos posteriores à Independência, a apreensão estava em manter a integridade territorial. Duas questões demarcam esses fatos.

A primeira foi o esforço para garantir as linhas fronteiriças. O resultado desse esforço foi que, dos 15.708 km de fronteiras, 7.948 foram delimitados durante os anos do Império, ou seja, mais de 50% do total, seja por guerra, arbitramento ou negociação. A segunda dizia respeito à unidade do País. A dilatação do território ocorrida durante o período colonial ampliou, sobremaneira, sua extensão e resultou na divisão em 18 províncias: Grão-Pará e Rio Negro, Maranhão, Pernambuco, Bahia, Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Mato Grosso, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas, Espírito Santo e Santa Catarina. Estavam ainda, na época da Independência, de posse do Brasil, a Guiana Francesa, que havia sido anexada em janeiro de 1809, e a Província Cisplatina (atual Uruguai), que havia sido incorporada em 1821 (CIGOLINI, 2009, p.111).

Embora alguns autores, como Soares (1973), acreditem que a anexação da Guiana Francesa, tenha sido um ato de retaliação de D. João VI a invasão de Portugal por Napoleão Bonaparte, Silva (1986), por outro lado, afirma que a anexação foi um ato de defesa, para que não se propalasse a partir da Guiana, idéias revolucionárias no Brasil, logo, evitando as possíveis aspirações francesas na América do Sul. Depois de oito anos de ocupação, a Guiana foi devolvida à França em 1817.

Também, é importante esclarecer que a invasão do Brasil da Banda Oriental do País, teve como resultado a Guerra Cisplatina (1825-1828), entre o Império do Brasil e as Províncias Unidas do Rio da Prata. Na verdade, esta guerra foi travada como uma forma de se afirmar a soberania política, tanto do ponto de vista interno, quanto externo, pois o território brasileiro havia se tornado recentemente um Império (PEREIRA, 2007). Resolvidos o conflito em 1828, tornando-se o território Cisplatina o atual Uruguai, bem como a devolução da Guiana Francesa, o País voltava a ter o contorno territorial que tinha em 1808, quando aqui se instalou a corte portuguesa no Brasil.

As mudanças sociais e políticas desse período, refletiram no território brasileiro como um todo, mas em função do processo de diferenciação espacial, foram as regiões que se “revoltaram” contra as ações nacionais. Por isso, trata-se de revoltas regionais que refletiram na sociedade, a organização do território brasileiro. Segundo Cigolini (2009), essas revoltas foram: a Confederação do Equador (1824), a Cabanagem (1835- 1840), a Sabinada baiana (1837-1838), a Balaiada maranhense (1838-1841) e a Revolução Farroupilha (1835-1845). Essa insatisfação manifestava-se por anseios de autonomia, princípios liberais e republicanos e, principalmente federativos (FAUSTO, 2000).

Essas se explicam com a distribuição do poder, os regentes acabaram incentivando as disputas entre elites regionais, pelo controle das províncias cuja importância crescia. Daí o surgimento das chamadas “revoltas imperiais” que basicamente se voltavam contra a

distribuição do poder praticado pela Coroa - chamado por eles de centralização¹⁴ - que se assentava, assim como na colônia, nas Câmaras Municipais e Assembléias Provinciais “dirigidas” pelos grandes senhores de terra. Tavares Bastos (1870, p. 9) chama a atenção para as ignomias da centralização, e afirma: “a administração deixa de ser o meio de distribuir com justiça e discernimento os recursos do Estado; ella consagra-se exclusivamente á tarefa de conquistar e conservar maiorias no parlamento: todos o interesses ficam subordinados a este interesse”. Pois a centralização administrativa, segundo o autor, traz consequências extremas e prejudicam um País. E foi o que aconteceu no Brasil no período imperial, porque além das revoltas que ocorreram internamente, a nação também enfrentou alguns conflitos externos, como guerra com a Argentina (1825) pela posse da Província Cisplatina (já explicado) e a guerra com o Paraguai que ocorreu entre os anos de 1864 e 1870. É relevante observar que o regime imperial foi de curta duração, mas um dos mais conturbados período da história brasileira.

As principais divisões realizadas neste período, segundo Holanda (2003) foram as províncias do Paraná que foi emancipada em 1853, tendo como objetivo formar uma espécie de enclave de apoio monárquico entre o Rio Grande do Sul e São Paulo, onde os ideais republicanos estavam em expansão; e do Amazonas em 1850, que queriam a emancipação política em relação ao Pará, a qual conseguiram após vários conflitos e revoltas.

Cigolini (2009, p. 112-13) ao discutir a questão da divisão territorial no Brasil imperial, apoia-se nos estudos de autores da época, como Tavares Bastos (1870) e A. F. de Souza (1988). Para Bastos a divisão herdada era um “problema rodeado de inúmeros tropeços, demandando um estudo sério de nossa geografia política [...]”. Como solução sugeriu redividir os estados brasileiros sob duas formas: as áreas com maior densidade populacional seriam províncias com representação política no Império, e nos espaços “quase” desertos que tinham sido nomeados províncias, deveriam designar autoridades para administrá-las, até se desenvolverem o suficiente, em população e economia, para obter representatividade política e transformarem-se em províncias. Já, Souza (1988) fez uma revisão em 1878, sobre sobre a origem da divisão do Império brasileiro em províncias, e concluiu que “a divisão territorial, baseada na herança colonial, já não servia mais ao País, pois a forma do Estado havia mudado

¹⁴ Tavares Bastos (1870, p. 9) concebia a centralização como alvo que tudo pode “dominar, esta necessidade impõe-lhe. Como elemento indispensavel, um numero illimitado de agentes, organizados com a hierarchia militar, que é seu tipo e seu ideal. Então se crêa um paiz oficial difirente do paiz real em sentimentos, em opiniões, em interesses. Confiado no apoio daquelle, o governo perde de vista as tendencias deste; céga-se, obstina-se, e póde cahir de subito como Luiz Felipe. Enquanto, porém, não sôa a hora fatal da expiação, é por meio do paiz official, com os recursos officiaes, que o governo domina o suffragio e subfuga o parlamento. Tal é a extensão e a força da autoridade do poder centralisado [...]”.

e a divisão territorial deveria mudar também”. Recomendou que a divisão se baseasse nas variáveis, população, área e renda, o que resultaria em 40 províncias. E, enfatizou:

Dadas as características do povoamento, a efetivação dessa divisão deveria ser implementada a médio e longo prazo. Das 40 províncias que listou, 30 deveriam ser criadas imediatamente e 10 planejadas para o futuro, quando se desenvolvessem as áreas propostas. No trabalho, propôs, igualmente, a forma de representação política dessas novas províncias, para manter o equilíbrio e evitar conflitos entre elas (CIGOLINI, 2009, p. 113).

Nesse contexto, Holanda (2003), afirma que as ações no período imperial, nas duas primeiras décadas, foram norteadas por uma preocupação de outra ordem: a divisão territorial herdada da Colônia tendia à desintegração. O primeiro movimento que evidenciava essa possível desintegração nacional, ocorreu quando muitas províncias resistiram à Independência, como é o caso do Grão-Pará, Maranhão, Bahia e Piauí, que preferiram continuar recebendo ordens de Lisboa. A reintegração da Bahia e do Maranhão ao Brasil, acontece quando as tropas portuguesas que ocupavam essas províncias, são derrotadas e expulsas. Mas, o Grão-Pará e o Piauí optam pelo Constitucionalismo, proposto pelo novo regime.

Também podemos observar que, durante o período imperial (1822-1889), várias propostas de redivisão territorial do Brasil foram elaboradas, mas não materializadas. Atualmente, ainda tramitam no Congresso Nacional, oito projetos para a criação de novos estados e cinco para territórios federais, sendo que as propostas são para a Região Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Se aprovadas tais propostas, os novos Estados seriam: Rio São Francisco, Carajás, Maranhão do Sul, Araguaia, Mato Grosso do Norte, Tapajós, Triângulo e Gurguéia. Os territórios seriam: Pantanal, Juruá, Solimões, Rio Negro e Oiapoque (SILVA, 2014). E, ainda um projeto para a criação de pelo menos 200 novos municípios no Brasil, sendo este último aprovado pelo Senado em 15 de julho de 2015, o qual seguiu para votação na Câmara dos Deputados. No entanto este mesmo projeto já foi vetado duas vezes pela Presidência, pois o governo acredita que a criação de novos municípios pode impactar os cofres públicos (GUERREIRO; FOREQUE, 2015). Diferentemente daquelas, que pensavam o território como um todo, esses projetos são individualizados, muitas vezes restritos à escala do estado, do qual quer se separar.

Assim, no que tange a criação de novas municipalidades, durante o período colonial foram criados 662 municípios, tendo o Brasil chegado ao final desse período, com o total de 849 municípios. Na Tabela 2 demonstramos o número de municípios por Província/Estado, ao

fim período imperial brasileiro, com base na localização e no ano da criação dos municípios, conforme consta no mapa da malha municipal (digital) do IBGE (2007).

Tabela 2 – Brasil: Número de municípios por Província no fim do Império

PROVÍNCIAS / ESTADOS	Municípios criados na Colônia até 1822	Municípios criados no Império até 1889	Aumento Relativo % da Colônia para o Império	Total de Municípios criados até 1889
1. Minas Gerais	14	98	700	112
2. São Paulo	33	84	255	117
3. Bahia	33	62	194	95
4. Ceará	7	52	867	59
5. Rio G. do Sul	6	49	816	55
6. Pernambuco	9	42	466	51
7. Maranhão	9	35	413	44
8. Goiás	1	28	2800	29
9. Sergipe	5	26	520	31
10. Pará	14	25	250	39
11. Rio de Janeiro	13	23	177	36
12. Paraíba	6	22	367	28
13. Rio G. do Norte	6	21	350	27
14. Alagoas	7	21	300	28
15. Piauí	2	20	2000	22
16. Santa Catarina	4	14	350	18
17. Amazonas	3	13	1200	16
18. Paraná	6	12	200	18
19. Espírito Santo	7	8	112	15
20. Mato Grosso	2	7	350	9
21. Acre	0	0	0	0
22. Roraima	0	0	0	0
23. Rondônia	0	0	0	0
24. Amapá	0	0	0	0
25. Mato Grosso do Sul	0	0	0	0
26. Tocantins	0	0	0	0
TOTAL	187	662	354,01	849

Fonte: Adaptado de Cigolini (2009).

Na Figura 3 demonstramos a espacialização dos municípios no Brasil, no final do período imperial. Esse mapa foi elaborado com base na localização e no ano da criação dos municípios, conforme consta no mapa da malha municipal (digital) do IBGE (2007).



Figura 3 – Brasil: Espacialização dos municípios no Brasil, no final do período Imperial

Fonte: Cigolini (2009)

Como podemos observar no mapa anterior, durante o período imperial no Brasil, ainda predominou a concentração dos municípios, principalmente na faixa litorânea do território. Porém, foi nesse período também que começamos a ter a interiorização desses no Brasil.

Uma vez discutido o processo de centralização e descentralização sobre os municípios no Brasil, nos períodos colonial e imperial, passaremos na sequência, a debater o município no Brasil Republicano, antes da Constituição Federal de 1988.

2.1.4 Município no Brasil República antes da Constituição de 1988

No Brasil, até o término do período Colonial em 1822, os municípios foram regidos pelas Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas. Após esse período, passaram a ser regidos pelas Constituições, iniciando-se pela Constituição Imperial de 1824. Posteriormente, foram regidos pelas Constituições Republicanas de 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e na Emenda Constitucional de 1969. Atualmente, são regidos pela Constituição Federal promulgada em 1988.

Com o fim do período imperial brasileiro no ano de 1889, instituiu-se um novo modelo político para o Brasil: o regimento republicano. O processo de passagem do regime imperial para o regime republicano é discutido por Lapa e Szmrecsányi (1996), os quais comentam que, neste período, foi estabelecido o Pacto Federativo, organizando o País sob a forma de federação.

Por definição conceitual o Pacto Federativo é:

[...] um acordo de base territorial, no qual grupos localizados em diferentes partes de um território organizam-se em busca da harmonização, entre suas demandas particulares e os interesses gerais da sociedade que eles têm por objetivo constituir. Por se tratar de acomodação de diferenças, há, portanto, uma constante tensão nesse pacto, cabendo aos arranjos institucionais organizar os interesses e controlar os conflitos (CASTRO, 2005, p. 164).

A Federação definiu três escalas de descentralização do poder: a federal, a estadual e a municipal, argumentando, entretanto, que os mecanismos gerados pelo federalismo brasileiro não garantiram, de fato, a autonomia das decisões dessas escalas e também não asseguraram um controle mais democrático da política (CASTRO, 2005).

A história política desse regime, com seus sucessivos conflitos, mostra que harmonizar as tensões, num País de diversidade regional e social, como o Brasil, não foi um processo que ocorreu facilmente, nem imediatamente após a proclamação da República. Expressão dessa situação são os eventos que, no decorrer da história republicana, originaram novos ordenamentos políticos, expressos nas sucessivas constituições, denotando a complexidade de construir os arranjos institucionais necessários à manutenção do pacto. Por evento, entende-se

um complexo de acontecimentos, cuja emergência irreversível muda as coisas, as relações e traz novas características, mesmo guardando elementos da situação anterior (SANTOS, 1996).

No que concerne ao debate sobre a autonomia municipal, contida nestas cartas constitucionais, Favero (2004) argumenta que, com exceção da Constituição de 1937, em todas as demais, os municípios foram definidos como organizações políticas autônomas. Entretanto, foi na Constituição Federal de 1988 que essa autonomia foi atribuída plenamente, elevando-se os municípios brasileiros ao *status* de ente federativo, com prerrogativas invioláveis, por qualquer nível mais abrangente de governo.

Para fins de sistematização do debate neste tópico, salientamos que a fase republicana brasileira está dividida em cinco períodos, conforme segue:

1. Período da República Velha (de 1890 a 1930), com duração de 40 anos;
2. Período Vargas (de 1931 a 1945), com duração de 14 anos;
3. Período da República Nova (de 1946 a 1964), com duração de 18 anos;
4. Período do Regime Militar (de 1965 a 1985), com duração de 20 anos, e
5. Período da Nova República (de 1986 em diante), com duração de 29 anos até 2015.

Para cada um desses períodos, abordamos a posição do município, no ordenamento jurídico, com informações baseadas em documentos legais, que expressam o resultado concreto e objetivo do debate referente àquele período.

No que tange ao processo de emancipação municipal no Brasil, Fabris (2008) salienta que no início do regime republicano, as primeiras medidas descentralizadoras davam uma maior autonomia ao município, porém, essa autonomia inicial é logo suprimida pelas reformas nas constituições estaduais. Segundo o autor a partir deste período, foram criadas normas para a gestão municipal, e também órgãos de fiscalização da administração e das finanças municipais.

A partir daí, o Brasil adotou o sistema federalista, como é mencionado por Prado Junior (1969, p.216), “do império unitário o Brasil passou bruscamente, com a república, a uma Federação largamente descentralizada que entregou às antigas províncias, agora Estados, uma considerável autonomia administrativa, financeira e até política”.

Ainda, segundo Prado Junior (1969), o Artigo 68 da primeira Constituição Republicana, sancionava os Estados e, estes, deveriam organizar-se de modo que assegurassem a autonomia dos municípios. Contudo, não havia no artigo, uma definição do que seria essa autonomia, o que conseqüentemente, corroborou para que os governantes

estaduais, elaborassem uma política que lhes fosse conveniente, em relação a seus municípios. É importante enfatizar que, por meio do controle dos municípios, os Estados e os governadores asseguravam seu comando político.

Carvalho (2001) explicita que durante muito tempo, o município esteve vinculado aos interesses das políticas estaduais dominantes, sendo somente a partir da Revolução de 1930, quando Getúlio Vargas rescinde todos os poderes legislativos, inclusive o dos municípios, é que há uma modificação estrutural, na organização política municipal que passa a ter por escopo o aumento da autoridade do poder central.

Após a Revolução, foi outorgada a Constituição de 1934 que passou a assegurar algumas autonomias e prerrogativas aos municípios, destacando-se o direito de cada município eleger seu prefeito e vereadores, exceto nas capitais, onde o prefeito era nomeado pelo governo do Estado. Ou seja, a partir dessa Constituição há uma reafirmação do município como ente federado.

A autonomia municipal foi reforçada pela eleição do prefeito e não apenas da câmara, como antes prevalecia em alguns estados, pela reserva de certos atributos aos municípios, inaugurando assim, uma divisão tripartida de arrecadação de tributos, e por possibilitar às municipalidades organizarem e dirigirem seus serviços, gastando livremente suas rendas (BRASILEIRO, 1973, p.7)

Por outro lado, a Constituição de 1934 instituiu nos estados, os Departamentos de Municipalidades, que foram destinados a dar assistência técnica aos municípios e fiscalizar suas finanças, o que, conseqüentemente, deixou os municípios sujeitos ao controle dos governos estaduais (FABRIS, 2008).

Ainda durante o governo de Getúlio Vargas, no ano de 1937, o poder volta a ser centralizado, por meio da implementação da nova Constituição que extinguiu o princípio da autonomia municipal e da eletividade dos prefeitos. Fabris (2008, p. 93) menciona que a Constituição de 1937 pode ser considerada antimunicipalista, uma vez que, a mesma extinguiu a “eletividade dos prefeitos, que passaram a ser nomeados pelo governador do Estado e estabeleceu ainda novas regras que reduziram a receita municipal”.

Tomio (2002) salienta que a partir da década de 1940, a criação de municípios no Brasil quadruplicou. Entretanto, esse processo emancipatório ocorreu em ritmos diferentes ao longo dos anos, conforme comenta o autor.

Períodos democráticos, como a república populista (1945-1964), a nova república (anos de 1980) e o período atual, seriam caracterizados por uma descentralização política, institucional e fiscal que favoreceriam a maior intensidade de emancipações municipais. Ao contrário, períodos ditatoriais, como o regime militar (1964-1985), devido a suas características centralizadoras, inibiriam a criação de um grande número de municípios. (TOMIO, 2002, p. 13-14).

A Constituição de 1946 contou com 21 emendas e quatro Atos Institucionais. Destes, vale referir, como reveladora da política vigente à época, a Emenda Constitucional nº 4, que instituiu o parlamentarismo, após a renúncia de Jânio Quadros, de modo a evitar o governo por Jango. E o Ato Institucional nº 4, de 07/12/1966, por sua vez, convocou extraordinariamente o Congresso para discutir, votar e promulgar o projeto de Constituição apresentado pelo Executivo, este já ocupado por um militar, em decorrência do golpe em 1964 (PREDIGER, 2003).

Com o fim do governo de Getúlio Vargas, houve a instituição da Assembléia Constituinte promulgada no ano de 1946, que ficou conhecida como Constituição Municipalista, pois mostrou grande preocupação pelo restabelecimento da democracia local e fortalecimento das finanças dos municípios. Segundo Mello (1992) a autonomia municipal só pode ser restituída por meio dessa assembléia, a qual restabeleceu a eleição para prefeito e vereadores, decretou a arrecadação dos tributos e taxas de competência do município, a aplicação de suas rendas e também a organização dos serviços públicos locais. Ressalta ainda, que a vigência do governo de Getúlio Vargas, corresponde ao período em que mais se criaram municípios no Brasil. Isso porque no ano de 1940, havia 1.574 municípios, enquanto que no ano de 1950, os municípios já completavam 1.889 unidades. Entre as décadas de 1950 e 1960, mais de 877 municípios foram criados e, somente entre 1960 e 1963 criaram-se mais 1.469 municípios, totalizando 4.234 unidades em todo o País.

Para Mello (1992), com esse acréscimo de municípios, o governo militar buscou meios para evitar a continuidade do processo de emancipações, sendo uma de suas ações, o estabelecimento de regras rígidas para criação de novos municípios, regras essas encontradas na Emenda Constitucional nº. 01 de 1967.

O artigo 14 da Carta de 1967, já estabelecia que lei complementar federal determinasse requisitos mínimos de população e renda pública e a forma de consulta prévia às populações locais, para criação de novos municípios.

Tornando o procedimento mais criterioso a Lei Complementar nº. 01/67 trouxe novos parâmetros:

Art. 1º - A criação de município depende de lei estadual que será precedida de comprovação dos requisitos estabelecidos nesta Lei e de consulta às populações interessadas.

Parágrafo único - O processo de criação de município terá início mediante representação dirigida à Assembléia Legislativa, assinada, no mínimo, por 100 (cem) eleitores, residentes ou domiciliados, na área que se deseja desmembrar, com as respectivas firmas reconhecidas.

Art. 2º - Nenhum município será criado sem a verificação da existência, na respectiva área territorial, dos seguintes requisitos:

I - população estimada, superior a 10.000 (dez mil) habitantes ou não inferior a 5 (cinco) milésimos da existente no Estado;

II - eleitorado não inferior a 10% (dez por cento) da população;

III - centro urbano já constituído, com número de casas superior a 200 (duzentas);

IV - arrecadação, no último exercício, de 5 (cinco) milésimos da receita estadual de impostos. § 1º - Não será permitida a criação de município, desde que esta medida importe para o município ou municípios de origem, na perda dos requisitos exigidos nesta Lei.

§ 2º - Os requisitos dos incisos I e III serão apurados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o de nº. II pelo Tribunal Regional Eleitoral do respectivo Estado e o de número IV, pelo órgão fazendário estadual.

Em 1969, no recesso decretado ao Congresso, os ministros militares promulgaram a Emenda nº 1 à Constituição de 1967, a qual, pela sua extensão, foi como se nova Constituição houvesse. Assim, no momento nacional regido por esses textos constitucionais, ficou evidente que, mais uma vez, foi dado espaço ao município na federação brasileira, mas de modo incompleto, acarretando-lhe uma atribuição puramente nominal de autonomia, em prol do acentuado centralismo estabelecido em favor da União (PREDIGER, 2003).

À partir do ano de 1969, ainda no período ditatorial, determinou-se que todas as emancipações municipais somente poderiam ser feitas, com autorização do Presidente da República, acompanhado ao Ministério da Justiça. Bremaeker (1996), nesse sentido, argumenta que as ações do Governo Militar, contra o município, representavam a antítese ao centralismo governamental. Isto porque, os pequenos municípios até então existentes foram extintos nesse período, uma vez, que o próprio governo central, reconhecia que a existência do município possibilitava a representação da presença do governo no interior.

Assim, no período de 1930 a 1980, de acordo com Santos (2008), o Brasil experimentou mudanças relevantes na sua estrutura social, produtiva, demográfica e política. A modernização dessas estruturas esteve associada à intervenção estatal, num contexto de afirmação das políticas keynesianas, segundo a qual a industrialização era considerada instrumento de superação do subdesenvolvimento.

Ainda, sobre a instituição de novos municípios, Bremaeker (1996) ressalta que foi a partir de 1984 que o Brasil passou a criar municípios sob uma dinâmica democrática, e desde então houve um grande aumento de novos municípios, porém, sem o controle da União. Essa situação somente se reverteu na década de 1990, quando a União passa a interferir no

processo de emancipação distrital e criação de municípios, propondo com êxito a Emenda Constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996 (EC - 15/96), que passa a limitar a autoridade dos estados e dos municípios de criar novos entes municipais emancipados, e sobre a qual debateremos a seguir, ainda neste capítulo.

No ano de 1988 foi promulgada uma nova constituição. Entra em vigor no Brasil a Constituição Federal de 1988, a qual institui novos critérios para a criação de municípios no País, critérios estes que debateremos no tópico a seguir.

2.2 MUNICÍPIO ATUAL NO BRASIL - DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 A 2015

Com a entrada do município como um ente federativo à partir da CF 1988, novos projetos de criação de municípios começam despontar em todo o País, o que exigiu novos arranjos políticos administrativos, na gestão e no financiamento das políticas públicas, visando atender as características deste novo ente federado.

Assim sendo, visando debater temáticas importantes sobre o município, neste novo cenário nacional, este item está dividido em três partes, sendo as duas primeiras relativas a periodização e uma terceira que trata das questões fiscais, atribuições e outras condições quanto ao município atual, ou seja, dotado de novas características após a CF 1988.

Primeiramente, discutimos aspectos relacionados a emancipação de municípios, no período compreendido entre os anos de 1988 a 1996, ou seja, o período imediatamente posterior a promulgação da CF 1988, por entendermos ser relevante o debate sobre o processo emancipacionista, ocorrido em diversos estados brasileiros (dentre eles no Paraná), no referido período.

Na sequência, abordamos a Emenda Constitucional nº. 15/96 (EC nº 15/96), apontando seus objetivos e resultados advindos desta, a qual foi promulgada com a finalidade de cercear a criação de municípios no Brasil.

Debatemos ainda, a questão da arrecadação de tributos no Brasil e a distribuição dos mesmos entre os entes federados, enfocando também a temática do Pacto Federativo, como forma de consubstanciar o debate, sobre o custo que o município representa para a União, de um modo geral, principalmente, procurando demonstrar que, dos tributos arrecadados, a maior parte não é destinada ao município, mas sim à União.

2.2.1 Constituição de 1988 e o processo de emancipações até 1996

A Constituição Federal promulgada em 5 de outubro de 1988, tem como um dos princípios fundamentais, segundo Favero (2004), o destaque da Federação, a qual se constitui da união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal. Portanto, transformando o município em um ente federativo, o que não ocorria nas outras Cartas. Assim, como decorrência do princípio ali afirmado, cabe aos municípios, nas suas múltiplas competências, um maior grau de autonomia em relação aos governos estadual e federal. A autonomia municipal, no dizer da Constituição Federal é total no que concerne aos assuntos de interesse local, alargando sensivelmente a competência municipal. Ao lado de competências privativas que o texto confere ao município, o mesmo foi dotado de competências em comum com a União e os Estados, para aquelas matérias de grande relevância e cuja defesa importa a toda a Federação.

O processo de emancipação municipal no Brasil, volta a ter ascensão à partir da promulgação da referida constituição e do processo de federalização do País. Neste documento, o município passa a ser reconhecido como unidade constitutiva da federação, juntamente com os estados e a União, ou seja, o município deixa de ser resultado apenas da descentralização administrativa, o que, conseqüentemente, contribuiu para o aumento da autonomia municipal. Como percebemos, os novos padrões trazidos pela CF 1988, democratizando em um primeiro momento, mas posteriormente dificultando o processo emancipatório municipal, encontra-se na redação do artigo 18, § 4º:

Art. 18 [...] [...] § 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em Lei Complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DO BRASIL, 1988).

Neste artigo da CF 1988 será necessário observar se emancipação requerida manterá intacta a identidade histórico-cultural urbana. A opinião da população também deverá ser respeitada. Além disso, todo processo de criação, incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios, continuarão a ser feitos por meio de lei estadual. Entretanto, deverão acontecer no período de tempo que deverá ser determinado por uma lei complementar federal, para então ser admitido ou reprovado, se for o caso. Ademais, deverão ser feitos, obrigatoriamente, Estudos de Viabilidade Municipal (EVM), na forma da lei.

Segundo Tomio (2002, p. 8), “a redefinição da competência política dos entes federativos, notabilizou-se pela ampliação do escopo de atuação dos Estados e municípios, sendo que os últimos conquistaram a mais ampla autonomia política da história republicana”. Explica o autor que apesar do Brasil ter tido outras constituições republicanas, foi somente com a Carta Magna de 1988, que os municípios conquistaram uma autonomia plena, sendo elevados à condição de ente federado, passando a ser personagem autônomo do denominado pacto federativo. No entanto, alguns autores têm pontos de vista diferentes, como José Nilo de Castro (2010) e José Afonso da Silva (2007).

O primeiro afirma que a federação “não é de municípios e sim de Estados, cuja caracterização se perfaz com o exercício de suas leis fundamentais, a saber, a da autonomia e a da participação” (CASTRO, 2010, p. 27). Para ele, o município não é um ente federado, pois de acordo com o artigo 60¹⁵ da CF 1988, não pode optar nas deliberações federal, como propor emendas à constituição, não tem representatividade no Congresso Nacional e nem possui poder judiciário. Já o Estado, este mantém representantes na escala federal e pode até mesmo propor emendas. Sendo assim, o município como ente federado, mesmo tendo autonomia, não possui capacidade plena de autogoverno.

Similar opinião tem Silva (2007, p. 474) quando recorda que a CF 1988, não consagra os municípios como entes federativos. Em suas palavras:

Não é porque uma entidade territorial tenha autonomia político-constitucional que necessariamente integre o conceito de entidade federativa. Nem o município é essencial ao conceito de federação brasileira. Não existe federação de municípios. Existe federação de Estados. Estes é que são essenciais ao conceito de qualquer federação.

Como observamos, o autor deixa evidente que os municípios são divisões político-administrativas dos estados membros, e não da União (SILVA, 2007). Para Santos (2008, p. 71), “essas modificações configuram-se, principalmente, nas mudanças ocorridas na distribuição dos recursos tributários e também no processo de descentralização das políticas públicas, que conferiu ao município novas responsabilidades político-administrativas”.

Sendo assim, no que tange aos municípios, a CF 1988 outorga aos mesmos, autonomia administrativa, legislativa, política e financeira. Segundo Penalva Santos (2008), a administrativa possibilita ao município organizar suas atividades e a legislativa de estatuir sobre os assuntos de interesse local e suplementar às legislações federal e estadual. Entretanto,

¹⁵ Art. 60. § 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem (BRASIL, 1988).

no que se refere a autonomia política e financeira, de acordo com a autora, proporcionam, efetivamente, maior independência aos municípios.

A autonomia política municipal é importante, pois permite que o poder local possa implementar projetos de interesse local, inclusive contrariando as prioridades de políticas estabelecidas no plano estadual ou mesmo no federal. A autonomia financeira refere-se à capacidade de os municípios instituírem e arrecadarem seus próprios tributos, bem como de aplicarem seus recursos. Nela se inclui a autoridade para os municípios elaborarem, aprovarem e executarem seu orçamento, o qual foi significativamente ampliado devido ao aumento das receitas de transferências desde as instâncias federal e estaduais para os municípios, conferindo-lhes maior aporte de recursos sem vinculação predeterminada (PENALVA SANTOS, 2008, p. 17).

Nesse sentido, cabe lembrar que os municípios brasileiros nem sempre gozaram de autonomia, desde a primeira Constituição Republicana de 1891, embora tenha sido ampliada na Constituição de 1988. Deste modo, o município além de possuir um governo próprio, não pode ser invadido em sua autonomia, nem pela União, nem pelo Estado. Além disso, a Constituição assegurou ao município quatro capacidades, como bem destaca Santos (2008, p. 73):

1. de auto-organização, por meio de uma Lei Orgânica elaborada e promulgada por sua Câmara de Vereadores, sem interferência de qualquer espécie do Legislativo Estadual e Federal;
2. de autogoverno, exercida pelo prefeito e vereadores eleitos pelo voto direto e secreto;
3. de auto-legislação sobre assuntos de interesse local e sobre outros, de forma suplementar e concorrente;
4. de auto-administração, para arrecadar os tributos de sua competência, aplicar suas receitas e prestar serviços públicos à comunidade local.

De certa forma, essas características da federação brasileira permitem às municipalidades diversificar as formas de prestação dos serviços locais, respeitando as características de cada lugar, poder fazer acordos externos desde que autorizado pela União, criar hinos, bandeiras, armas, selos municipais e executar suas funções livremente, neutralizando, em parte, os efeitos simétricos das imposições da União.

Bremaeker (1996) salienta que a emancipação dos municípios fortalece o poder político, uma vez que aumenta as transferências financeiras da União aos municípios e abre novas oportunidades eleitorais. Todavia, o aumento de agentes políticos, em decorrência ao processo de emancipação acarreta duas conseqüências distintas, uma em que as relações intergovernamentais são mais difíceis de serem coordenadas, e em contrapartida também podem possibilitar a articulação dos interesses municipais, diante de outras esferas de governo.

Conforme afirmado anteriormente, no período compreendido entre os anos de 1984 a 2000, foram instalados¹⁶ 1.405 municípios no Brasil, sendo as regiões Sul e Nordeste, as que mais contribuíram, em termos absolutos para esse crescimento. Desde então, vários estudos foram realizados para se buscar uma melhor compreensão, dos principais motivos para as emancipações municipais no Brasil.

Uma das pesquisas que merece destaque foi realizada por Bremaeker em 1992 e apresentados os resultados em 1993. Nesta pesquisa, o autor constata que as principais alegações dos novos prefeitos para obter a emancipação do município são: [...] descaso por parte da administração do município de origem; [...] existência de forte atividade econômica local; [...] grande extensão territorial do município de origem; e [...] aumento da população local (BREMAEKER, 1993, p. 88).

Em outro estudo realizado, posteriormente, Bremaeker (2001, p. 9-10), afirma que nos meios técnicos, acadêmico, político e da mídia, há posicionamentos contrários ao processo de emancipação de novos municípios. Alegam que essa emancipação traz um alto custo para o País, pois em sua grande maioria, esses novos municípios são inviáveis financeiramente. No entanto, o autor argumenta que numa visão macro pode-se até justificar esse ponto de vista, mas, sob uma ótica micro, isto é, “da comunidade diretamente interessada pelo processo, não resta a menor dúvida de que a opinião é diametralmente oposta”.

Também, para buscar conhecer melhor o espaço de emancipação municipal, Cigolini (1999) realizou uma pesquisa com 22 municípios do Estado do Paraná, emancipados na década de 1990. Segundo os resultados desta pesquisa, o principal motivo para a criação de 60% desses municípios, foi a existência de condições econômicas favoráveis. Em 22% dos municípios, a emancipação representava os anseios da comunidade local, e em 18%, a escolha baseou-se em plebiscito.

Esses estudos revelam que os motivos para a emancipação dos municípios, refletem as características de cada lugar. De acordo com Magalhães (2008), a emancipação é necessária em virtude do aumento da ocupação territorial e, por conseqüência, o nível de atividade econômica local. Por outro lado, em regiões estagnadas, a emancipação irá se constituir em maiores gastos legislativos e de pessoal e, provavelmente, não será, sozinha, capaz de promover o desenvolvimento local. Em municípios com atividade econômica suficiente, talvez a emancipação possa ser evitada, com uma mudança de cultura dos administradores, dos municípios aos quais pertencem as áreas que pleiteiam a emancipação. Ainda, o autor

¹⁶ A instalação corresponde ao início de funcionamento efetivo do município, o que se dá com a eleição do primeiro prefeito.

salienta que os objetivos sociais também são freqüentemente mencionados na emancipação de um município e, cita a análise de Noronha (1996, p. 15) ao se afirmar que “o desmembramento de cidades (sic) vem, geralmente, para melhorar a vida dos cidadãos dos distritos que se emanciparam”.

Conforme o exposto, podemos observar que para a comunidade local, a emancipação pode representar o real acesso a toda uma série de serviços públicos de competência da União e dos Estados, nas áreas da saúde, educação, assistência social, administração fazendária, agricultura, comunicações, judiciário, segurança pública, etc., que são serviços aos quais a comunidade, talvez jamais teria acesso sem a emancipação (BREMAEKER, 2001).

Com a CF 1988, como já citado, os municípios passaram a obter mais autonomia administrativa, legislativa, política e financeira. A autonomia administrativa refere-se à capacidade de o município organizar suas atividades, criar seu quadro de servidores, gerir e prestar serviços de sua competência, além da capacidade de criar, organizar ou suprimir distritos, a menor unidade administrativa reconhecida constitucionalmente. A autonomia legislativa refere-se à capacidade de os municípios legislarem sobre os assuntos de interesse local e suplementarem as legislações federal e estadual no que lhes couber. São, contudo, os outros dois tipos que efetivamente proporcionam maior independência aos municípios, tornando-os agentes mais relevantes, na proposição e implementação das políticas públicas (SANTOS, 2008).

Para Santos (2008), com a elevação dos municípios à categoria de ente federativo, passaram a gozar de ampla autonomia, em relação aos demais entes, Estado, Distrito Federal e União.

[...] Aos municípios coube gerir as questões relativas ao ‘interesse local’, as quais abrangem primordialmente as seguintes áreas: transporte público urbano, ensino pré-escolar e de primeiro grau, saúde preventiva, uso do solo urbano e conservação do patrimônio histórico e cultural (SANTOS, 2008, p. 20).

Entretanto, não basta somente a conquista da autonomia política. Para suprir as necessidades básicas administrativas, os municípios precisam ter autonomia financeira, a qual, de acordo com Santos (2008), refere-se à capacidade de instituírem e arrecadarem seus próprios tributos, bem como de aplicarem seus recursos. Inclui-se ainda a autoridade para os municípios elaborarem, aprovarem e executarem seu orçamento, o qual foi significativamente ampliado, devido o aumento das receitas de transferências desde as instâncias federal e estaduais para os municípios, conferindo-lhes maior aporte de recursos sem vinculação pré-determinada.

Estudos realizados desde a promulgação da CF 1988, considerada pelo então presidente do Congresso Nacional, deputado Ulysses Guimarães, como “Constituição Cidadã”, por ter ampliado significativamente os direitos sociais dos cidadãos brasileiros, dão conta que a quantidade de emendas constitucionais apresentadas, alteraram-na expressivamente.

Destarte, consideramos que num estado democrático, nos parece ser ideal que aconteça a participação social, na escolha ou não da emancipação de um município, pois entendemos que os cidadãos dos distritos a serem emancipados, são os principais interessados nesse processo. Para Cigolini (1999) ao buscar a emancipação, os distritos teriam certo poder para pleitear melhor participação, em relação aos investimentos públicos. Com número pequeno de população, os distritos dificilmente conseguem aprovar a sua emancipação, deixando-os mais submissos à sede dos municípios.

Ao aprofundar as discussões sobre esse processo, Tomio (2002a, p. 69) pondera que existem três tipos distintos de instituições presentes no processo emancipacionista:

1. Delimitadoras (federais, estaduais e municipais) definem o estoque de localidades emancipáveis, isto é, as localidades ou distritos passíveis de serem legalmente emancipados;
2. Estimuladoras (legislação que regulamenta a transferência de recursos aos municípios, o FPM [Fundo de Participação dos municípios] e os fundos estaduais formados pelo ICMS [Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços]) ampliam o interesse das lideranças políticas e do eleitorado das localidades em questão, sobretudo a partir da década de 1980, devido ao grande incremento das transferências de recursos fiscais aos municípios;
3. Processuais (Constituição Federal, legislação federal e estadual e regimentos internos das assembleias legislativas) determinam a forma pela qual o processo legislativo deve seguir até a promulgação da lei e a possibilidade de interferência de cada ator político durante esse processo, ‘vetando’ ou ‘alavancando’ a criação de municípios.

Contudo, frente às promulgações federais e estudos científicos, surgem linhas de debates favoráveis e contrárias a emancipação de novos municípios. De acordo com Lima (2006) os posicionamentos contrários argumentam que as emancipações aumentam os gastos do estado, fazendo com que o déficit público cresça e, seria uma forma dos políticos locais manterem o controle eleitoral. Essa defesa tem como representantes principais, as autoridades dos governos estadual e federal.

Por outro lado, estudos realizados por Bremaeker (1992) e Noronha (1996) dão conta dos posicionamentos favoráveis à emancipação. Os autores assinalam que o número de municípios será reduzido proporcionalmente à população e que a emancipação contribuiria para aumentar a oferta de serviços e para o fortalecimento da democracia.

Tomio (2002) considera que os estudos realizados a respeito da emancipação, se pautam mais por interesses ideológicos, pois, há duas vertentes de argumentação: aquela que vê a emancipação como desenvolvimento econômico, radicalizando a democracia, e eficácia da gestão pública, como também, aquela que diz ser a emancipação uma ameaça à democracia, pois incrementa o clientelismo e o fisiologismo.

Magalhães (2008) comenta que, na mesma linha de pesquisa, Motta Junior (2002) analisa os trabalhos de Mello (1992), Abrucio (2000), Shikida (1998) e Bremaeker (1991) e conclui que Gomes e Mac Dowell (2000), contrários à criação de municípios, têm argumentos mais firmes e dados mais confiáveis para mostrar que o processo de descentralização é, em alguns casos, questionável e, em alguns casos, inviável.

Descentralização aqui pode ser definida “como a transferência de poder político para unidades locais de governo” (SANTOS, 2008, p. 10). Esta descentralização deve ser entendida como a divisão das responsabilidades do Estado, bem como das suas receitas, redistribuindo-se as competências entre os níveis de governos instalados no País. Sobre a descentralização, a discussão encontra-se no final deste capítulo.

Conforme comentamos anteriormente, no ano de 1996, tivemos um novo evento político no cenário nacional, no tocante a criação de municípios, ou seja, a promulgação da Emenda Constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996 (EC - 15/96), a qual limitou a autoridade dos estados e dos municípios de criar novos municípios emancipados. No tópico a seguir trataremos dessa emenda constitucional e dos efeitos da mesma, sobre esse processo.

2.2.2 Emenda Constitucional 15/1996, tramitação e exigências para novas emancipações

Ao longo dos anos, após sua promulgação, a CF 1988 recebeu diversas emendas. Segundo Tomio (2002), as Emendas Constitucionais que tiveram impactos sobre a autonomia municipal, podem ser distribuídas entre quatro tipos: i) alteram o sistema tributário; ii) diminuem as transferências aos municípios; iii) criam políticas sociais com participação dos municípios no seu financiamento; e iv) afetam a autonomia política municipal.

Em relação à autonomia dos municípios, dezesseis emendas foram apresentadas. No entanto, a EC nº 15/96, foi a que afetou diretamente a autonomia municipal, ao sinalizar para a regulamentação, instituindo limites à criação de novos municípios e exigindo estudos de viabilidade municipal. Assim, foram interrompidos processos de emancipação municipais deslanchados, ainda antes da entrada em vigor dessa EC. O Governo Federal passa a alegar que a criação dos municípios impõe novos e desnecessários gastos à máquina pública.

Municípios que já estavam em processo de emancipação foram aprovados, mesmo após a promulgação do EC nº 15/96. Estes foram considerados sem estrutura suficiente para se manterem sozinhos. Isso aconteceu porque os estados, não tinham uma regulamentação rígida, sobre as características necessárias para a emancipação, permitindo assim a criação de municípios que só sobreviveriam dependentes da arrecadação estadual e federal (LORENZETTI, 2003).

A opinião de Lorenzetti (2003) é corroborada por Jorge (2010), uma vez que o autor também comenta que a partir da década de 1990, diversos municípios foram criados no Brasil. Na opinião deste, a flexibilização decorrente da promulgação da CF 1988, possibilitou a criação dos mesmos. Ainda de acordo com o autor, nos últimos cinquenta anos, o número de municípios existentes foi praticamente quadruplicado, o que leva ao entendimento de que a intensa criação de municípios já se tornou um fenômeno antigo.

Na Figura a seguir é possível visualizar a evolução do número de municípios brasileiros, no período entre 1872 e 2010.



Figura 4 – Evolução do Número de Municípios no Brasil – 1872 a 2010

Fonte: IBGE, 2014

Por meio da Figura 4, evidencia-se o incremento no número de municípios a partir do final da década de 1980 e início da década de 1990. Esse crescimento quantitativo de emancipações parece estar relacionado, principalmente, a maior autonomia concedida aos Estados, pela CF 1988, o que permitiu com que muitos distritos e localidades que já atendiam os critérios básicos para pleitear sua emancipação, pudessem de fato, se elevar à categoria de município.

Observamos essa mudança a partir do parágrafo 4º do artigo 18, da CF 1988, onde se diz que “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” (CF, 1988).

Na Tabela 3 evidenciamos a evolução do número de municípios brasileiros, por unidades federativas, dividido por décadas, no período de 1960 até 2010.

Tabela 3 – Evolução do Número de municípios Brasileiros, segundo as Unidades Federativas, no período de 1960 a 2010

Nº	Grandes Regiões e Unidades da Federação	1960	1970	1980	1991	2000	2010
N	Região Norte	153	195	203	298	449	449
NE	Região Nordeste	903	1.376	1.375	1.509	1.787	1.794
SE	Região Sudeste	1.085	1.410	1.410	1.432	1.666	1.668
S	Região Sul	414	717	719	873	1.159	1.188
CO	Região Centro-Oeste	211	254	284	379	446	466
N	Rondônia	2	2	7	23	52	52
N	Acre	7	7	12	12	22	22
N	Amazonas	44	44	44	62	62	62
N	Roraima	2	2	2	8	15	15
N	Pará	60	83	83	105	143	143
N	Amapá	5	5	5	9	16	16
N	Tocantins	33	52	50	79	139	139
NE	Maranhão	91	130	130	136	217	217
NE	Piauí	71	114	114	118	221	224
NE	Ceará	142	142	141	178	184	184
NE	Rio Grande do Norte	83	150	150	152	166	167
NE	Paraíba	88	171	171	171	223	223
NE	Pernambuco	103	165	165	168	185	185
NE	Alagoas	69	94	94	97	101	102
NE	Sergipe	62	74	74	74	75	75
NE	Bahia	194	336	336	415	415	417
SE	Minas Gerais	483	722	722	723	853	853
SE	Espírito Santo	37	53	53	67	77	78
SE	Rio de Janeiro	62	64	64	70	91	92
SE	São Paulo	503	571	571	572	645	645
S	Paraná	162	288	290	323	399	399
S	Santa Catarina	102	197	197	217	293	293
S	Rio Grande do Sul	150	232	232	333	467	496
CO	Mato Grosso do Sul	35	50	55	72	77	78
CO	Mato Grosso	29	34	55	95	126	141
CO	Goiás	146	169	173	211	242	246

continua ...

Nº	Grandes Regiões e Unidades da Federação	1960	1970	1980	1991	2000	2010
	Distrito Federal	1	1	1	1	1	1
	Brasil	2.766	3.952	3.991	4.491	5.507	5.565

Fonte: adaptado de IBGE, Censo Demográfico 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010.

(1) Inclusive o Território Federal de Fernando de Noronha.

(2) Inclusive o Distrito Estadual de Fernando de Noronha, criado em 06.10.1988.

Apesar de o Brasil ter chegado ao final do ano de 2010 com 5.565 municípios, no início do ano de 2013, cinco novos municípios foram instalados no País, no dia 1º de janeiro. Antes disso, seus eleitores já tinham comparecido às urnas nas eleições de outubro para escolher prefeito e vereadores. Os novos municípios instalados são: Pescaria Brava e Balneário Rincão, em Santa Catarina; Mojuí dos Campos, no Pará; Pinto Bandeira, no Rio Grande do Sul; e Paraíso das Águas, no Mato Grosso do Sul. Essas localidades eram distritos e foram emancipados depois que a população aprovou o desmembramento. Desta maneira, em 2013, o Brasil passa a ter 5.570 municípios (IBGE, 2014).

Em relação à estes municípios, há referendos que foram realizados há quase 15 anos, mas o processo foi concluído somente agora. Segundo a Confederação Nacional dos municípios (CNM), a emancipação nestes casos foi motivo de disputa judicial, mas os tribunais decidiram a favor da criação dos municípios. Isso ocorreu porque, até 1996, os critérios para a emancipação de distritos eram estabelecidos pelas Assembleias Legislativas. A EC nº 15/96, estabeleceu que as exigências deveriam constar numa legislação federal, embora a aprovação para o desmembramento de uma localidade continue dependendo das assembleias. O projeto de lei que deveria criar estes critérios, no entanto, ainda não foi aprovado pelo Congresso. Como os plebiscitos aconteceram depois desse período, acabou gerando uma queda de braço na Justiça. Outra emenda (EC nº 57/2006) validou os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de municípios criados até 31 de dezembro de 2006.

Em matéria publicada por Castro (2013), no Jornal “O Globo”, sobre a criação destes cinco novos municípios no Brasil, especificamente em Santa Catarina, no Pará, no Rio Grande do Sul e em Mato Grosso do Sul, afirma que estes têm orçamentos que giram em torno de R\$ 12 milhões anuais e, cada um desses municípios passou a ter nove vereadores - o número estabelecido para localidades com até 15 mil eleitores. Em alguns casos, imóveis foram improvisados para servir de sede para a prefeitura, as secretarias e a Câmara, enquanto um novo local não é escolhido para abrigar a representação do Executivo e do Legislativo

locais. Esses novos municípios não constavam no Censo de 2010. Entretanto, ao apresentar as estimativas anuais de população dos municípios brasileiros em 2012, o instituto incluiu as cinco novas cidades, para cálculo das cotas do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

No tocante aos novos municípios criados, temos as seguintes configurações regionais e populacionais. Balneário Rincão está localizado no Sul de Santa Catarina, a 228 km de Florianópolis. Desmembrado de Içara, o município tem 9.803 eleitores e, segundo projeção do IBGE, tinha 11.136 moradores em 2013. Pescaria Brava está localizado a 100 km de Balneário Rincão, em Santa Catarina. Com uma população estimada pelo IBGE em 9.416 pessoas e 7.060 eleitores, o município foi emancipado de Laguna e ainda incorporou territórios de outros municípios vizinhos. Os dois novos municípios catarinenses foram criados por leis estaduais editadas em 2003 (CASTRO, 2013).

Pinto Bandeira, no Rio Grande do Sul, foi desmembrado de Bento Gonçalves. O novo município, localizado na Serra Gaúcha, tem uma população de 2.578 pessoas e 2.290 eleitores, segundo o IBGE. A emancipação da localidade foi alvo de disputa judicial por mais de 15 anos. Em 1996, uma lei da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul criou o município, mas a medida foi invalidada pelo Tribunal de Justiça. Três anos depois, a Assembleia alterou a lei anterior e Pinto Bandeira voltou a ser emancipada. Chegou, inclusive, a ter eleições em 2000. O conflito chegou ao Supremo Tribunal Federal (STF), e a localidade voltou a ser anexada a Bento Gonçalves, até que uma petição do Legislativo gaúcho foi acolhida em julho de 2010, por decisão da ministra Cármen Lúcia (CASTRO, 2013).

Legislando sobre a matéria, num julgamento realizado recentemente, o Supremo Tribunal Federal, expôs que o § 4º, do art. 18, da CF 1988, produz eficácia mínima imediata, de modo que pode impedir a instauração e conclusão de processos de emancipação de municípios que já estão sendo realizadas, até que advenha a lei complementar federal (ADI-2.381-RS. Rel. min. Sepúlveda Pertence, 20 jun.2001), conforme consignado no Informativo nº. 233:

Embora não seja auto-aplicável o § 4º do art. 18 da CF (na nova redação dada pela EC nº15/96) - que sujeita à lei complementar federal os critérios para a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios, é imediata sua eficácia mínima, de modo a impedir a instauração e conclusão de processos de emancipação de municípios em curso, até que advenha a lei complementar federal. Com esse entendimento, o tribunal deferiu medida liminar em ação direta ajuizada pelo Partido Progressista Brasileiro (PPB) para suspender, até decisão final, a vigência e eficácia da Lei 11.375/99, do Estado do Rio Grande do Sul - que cria o município de Pinto Bandeira, com a área que se desmembra do município de Bento Gonçalves, editada após a EC nº15/96 -, com o restabelecimento do status quo anterior à instalação do município de Pinto Bandeira. Afastou-se a alegação de defesa da lei impugnada em que se sustenta que prevaleceria a norma Estadual até que houvesse a lei complementar federal. (ADI n. MC 2.381-RS. Rel. min. Sepúlveda Pertence, 20 jun.2001). (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2014).

Paraíso das Águas, no Mato Grosso do Sul está localizado a 280 km da capital, Campo Grande. O município nasce com 3.430 eleitores e uma população de 4.723 habitantes. Seu território tem terras que pertenciam aos municípios de Água Clara, Chapadão do Sul e Costa Rica. O decreto estadual que criou Paraíso das Águas foi publicado em 29 de setembro de 2003. Contudo, o processo de criação foi suspenso na Justiça pelo município de Água Clara e, todo o impasse judicial, só teve fim com a permissão para a realização das eleições (CASTRO, 2013).

Mojú dos Campos está localizado no Estado do Pará. O município foi criado por lei em 1999 e demorou 13 anos para ser instalado. Desmembrado do município de Santarém e com territórios de outros municípios vizinhos, o novo município apresenta um fato curioso. Ao ser realizado um cruzamento de dados do IBGE e do TSE, constatou-se que o mesmo tem mais eleitores do que moradores. São 16.867 contra 15.018. Segundo o Prefeito Jailson da Costa Alves (PSDB), o município solicitou recontagem da população ao IBGE. Isto porque, segundo ele, nesse primeiro o município terá perda no FPM (CASTRO, 2013).

Ainda no tocante a densidade populacional dos municípios brasileiros, de um modo geral, é possível perceber a predominância de municípios com população total inferior a 50 mil habitantes, e a pequena quantidade de municípios que ultrapassam os 500 mil habitantes, ficando concentrado praticamente nas capitais de cada estado. Isto mostra o significado dos municípios demograficamente menores, na estruturação territorial brasileira, ainda que com população comparativamente baixa. A Tabela 4 mostra o número de municípios, de acordo com a população total, urbana e rural.

Tabela 4 – Brasil, Municípios - População Total, Urbana e Rural, 2000

Unidades da Federação e classes de tamanho da população dos municípios (habitantes)	Número de municípios	População residente		
		Total	Urbana	Rural
Brasil	5570	169.799.170	137.953.959	31.845.211
Até 5.000	1.387	4.617.749	2.308.128	2.309.621
De 5.001 até 10.000	1.312	9.346.280	5.080.633	4.265.647
De 10.001 até 20.000	1.384	19.654.828	11.103.602	8.551.226
De 20.001 até 50.000	963	28.831.791	19.132.661	9.699.130
De 50.001 até 100.000	299	20.786.695	16.898.508	3.888.187
De 100.001 até 500.000	194	39.754.874	37.572.942	2.181.932
Mais de 500.000	31	46.806.953	45.857.485	949.468

Fonte: IBGE, 2015

Jorge (2010) ao discutir o processo de emancipações no Brasil, assinala que as solicitações de emancipações era algo esperado após a nova CF de 1988, como consequência de um novo viés de descentralização política, após a manutenção de um longo período de centralização por parte da Federação previa em seu artigo 18, parágrafo 4°:

Art. 18

[...]

§ 4° 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.

Como podemos verificar, a competência para se criar novos municípios passou a ser do Estado, cabendo também a este fixar os requisitos mínimos para a criação de municípios, por meio de lei complementar. No entanto, os requisitos que os Estados aprovaram com suas leis complementares para regulamentar o dispositivo constitucional (Art. 18, §4°), facilitavam as emancipações municipais, principalmente de cunho eleitoreiro, atendendo interesses ilegítimos, levando a criação de muitos municípios que não tinham viabilidade municipal, seja financeira e/ou de infraestrutura. Isso porque o parágrafo 4° não deixou claras as restrições necessárias para não haver abusos, além de não se ter a visão de conjunto da federação. A partir do cometimento de abusos dos Estados¹⁷, o Congresso Nacional votou e aprovou o projeto de lei que regulamenta a norma do § 4° do Art. 18 da CF/1988, dando uma nova redação ao § 4° do artigo 18, a qual foi confirmada pela Emenda Constitucional n° 15 em 12 de setembro de 1996, como se segue.

¹⁷ Como exemplo, podemos citar o Estado do Maranhão, onde “era requisito para a criação de novos municípios, de acordo com a Lei Complementar Estadual 17/93, apenas que o novo município tivesse um mínimo de mil eleitores” (JORGE, 2010, p. 2).

Art. 18

[...]

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

Como observamos a EC n° 15/1996 não retira a competência dos Estados, sobre a criação de novos municípios, mas estabelece requisitos como a determinação em lei complementar federal, do período que poderão ser criados os municípios e a regulamentação da apresentação e publicação dos Estudos de Viabilidade Municipal (EVM's).

A forma de abordagem dessa matéria é bastante controversa, encontrando quem apoie e quem se apresente contrário a ela. Por exemplo, Melo Filho (2000), ressalta que às medidas impressas pela EC n° 15/96 contribuíram para coibir o surgimento de um grande número de novos municípios, muitos dos quais fadados a viver exclusivamente do FPM.

Esta emenda também teve como objetivo, decidir como e quando os municípios seriam unificados. Dessa forma o Estado através de Lei, em um determinado período, poderá se utilizar das Leis Federais para fundir, incorporar ou desmembrar municípios. Porém, é fato que tais decisões só poderão ser implementadas através de um Plebiscito, ou seja, a criação de novos municípios só se concretizará perante a decisão da população. A partir de então, o § 4º do art. 18 da Constituição Federal passou a instituir que “[...] A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios, far-se-ão por lei estadual [...]”. Todavia, passa a haver a exigência de uma lei complementar federal para determinar o período de tempo, no qual será admitido qualquer um desses processos. O dispositivo constitucional demanda, ainda, uma lei para disciplinar a elaboração dos EVM's.

Assim, desde 1996 continua restrita a possibilidade de criação, incorporação, fusão ou desmembramento de novos municípios, enquanto a lei complementar federal que diz respeito o § 4º, do art. 18, da Constituição Federal, não for editada pela União.

Segundo Murilo Teixeira Costa (2015), para solucionar o problema da criação de municípios, seria oportuno uma emenda constitucional, de modo que viabilizasse a incorporação, fusão e desmembramento de municípios. Ele ressalta também que esta proposta seria criada já com o apoio da maioria dos municípios e Estados e, principalmente, dos parlamentares e seus representantes. Acreditamos que esta solução apresentada pelo autor, seja viável para resolver tal impasse, uma vez que o processo ainda não está decidido e a criação de novos municípios está suspensa, quando muitos apoiam tal causa. Para o autor, a solução seria: a introdução de um dispositivo na Constituição Federal, permitindo a

incorporação, fusão e desmembramento de municípios, baseado em requisitos previstos em lei complementar Estadual, que somente terá vigência enquanto a União não editar a lei complementar federal. Após essa edição, a eficácia da lei complementar Estadual será suspensa, quando da superveniência da lei complementar federal.

A proposta de emenda seria a seguinte: O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passaria a vigorar acrescido do seguinte art. 90: Art. 90 - Enquanto não for editada pela União a lei complementar de que trata o § 4º do art. 18 da Constituição, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios obedecerão aos requisitos previstos em lei complementar Estadual, a qual terá sua eficácia suspensa quando da superveniência da lei complementar federal (COSTA, 2015, p. 2).

Percebemos, então, que temas como a possibilidade de alteração dos limites de divisas municipais, como também a questão relativa à criação, à incorporação ou à fusão de tais entes, são assuntos que, embora pouco explorados, suscitam debates relevantes, sobretudo após o advento da EC nº 15/96, merecendo, por isso, um melhor aprofundamento por parte dos operadores do direito e da gestão pública.

Como já mencionado anteriormente trata-se de matéria polêmica e que ainda passa por debates. Ao problematizarmos os embates relacionados a referida EC e aos requisitos de emancipação, não nos posicionamos favoravelmente a emancipações sem critérios, como já ocorreu na década seguinte a aprovação da CF 1988. No entanto, esse processo mostra como são reiterados os descréditos ao município enquanto instituição.

Diversas propostas de projetos de lei já foram criadas, visando encaminhamentos de soluções para a matéria, propostas estas que tem apoio de diversos defensores nas duas casas legisladoras do País. No entanto, ainda não se tem uma solução concreta para o assunto, o que atrasa ainda mais a legalização para a criação de novos municípios no Brasil, impasse este que se arrasta há mais de 18 anos.

Compreendemos que o debate sobre emancipação de municípios, no período de 1988 a 2015, se tornou relevante pelas discussões que advieram após a promulgação da CF 1988. Isto porque esta constituição promoveu alterações no federalismo pactuado no País, ao acrescentar, formalmente, escalas de autonomia das esferas estaduais e municipais, conferindo novas responsabilidades para esses níveis de governo. Ao trazer novas regulamentações e trâmites esse processo, se evidenciam também diferentes perspectivas de análise. De acordo com Endlich:

Pode-se afirmar que, de forma geral, existem duas perspectivas de apreciação do município: a que vem de interesses que se organizam em escalas maiores e a que vem de interesses da própria sociedade local, ainda que não homogêneos. A percepção desses dois horizontes evidencia-se quando se olha a realidade da organização territorial do âmbito da escala local (ENDLICH, 2012, p. 1).

A escala local, principalmente em regiões com predominância de cidades pequenas, a institucionalização do município é de extrema importância, pois é uma forma de delimitação territorial e política dessas áreas.

Em conformidade com a autora citada, também

É fundamental iniciar lembrando que as escalas geográficas são produzidas e estão profundamente vinculadas aos alcances do poder em cada momento histórico. Pode-se dizer que a escala local, formalizada como município por meio das emancipações obtidas do domínio feudal com as cartas comunais, corresponde à primeira escala de atuação do capital, tempo e espaço, em que aparecem os primeiros burgueses. (ENDLICH, 2012, p. 2).

Ainda, de acordo com a autora, se observarmos atentamente os acontecimentos políticos após o ano 2000, podemos notar uma realidade que contradiz a idéia de que ocorre um maior período de autonomia municipal (ENDLICH, 2012). Isso porque conforme Magalhães (2008)

[...] houve significativo número de municípios que conseguiram se emancipar nos primeiros anos após a vigência da referida constituição, especialmente porque correspondia a um período de abertura após um longo período militar, no qual houve inclusive eliminação de municípios (MAGALHÃES, 2008, p. 10).

No que tange a fiscalização do município, esta continuou a ser exercida internamente, até os dias de hoje, pelo Poder Executivo e externamente pela Câmara de Vereadores, auxiliada esta pelo Tribunal de Contas, que emite parecer anual prévio.

Quanto a receita municipal, a mesma foi ampliada com a CF 1988. Além dos impostos municipais: predial e territorial urbano; sobre transmissão intervivos; e o sobre serviços de qualquer natureza, o município passou a ter participação maior, nos impostos federais e estaduais.

Foi a partir da CF 1988, e da Constituição Estadual do Paraná de 1989, que o estado iniciou um grande processo emancipatório de vários distritos, devido a uma maior autonomia e uma ampliação dos repasses financeiros por parte do governo federal para os municípios, o que acabou por viabilizar a criação e desenvolvimento de novos municípios, no estado paranaense.

Outro fator de grande relevância para a manutenção orçamentária desses novos municípios foi o aumento do repasse do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

(ICMS), onde a partir de 1989, os municípios passaram a receber um repasse de 25%, ante 20% que era repassado até então, e também o crescimento do FPM, que teve um aumento de 17% para 25,5%. Dessa forma o FPM acabou sendo o pilar de sustentação de muitos municípios paranaenses recém emancipados, que apesar da relativa dependência econômica, conseguem manter sua estrutura administrativa através desse repasse orçamentário.

Na quadro a seguir, podemos visualizar o comparativo entre as Constituições, Federal e Estadual, e o que cada uma propõe sobre a criação de novos municípios:

Quadro 3 – Comparação da Legislação dos Períodos de 1967 e 1989 sobre a Criação de municípios - Paraná

Critérios para emancipar uma localidade	Lei Complementar Federal nº. 01/67 e Ato Complementar nº. 46/69; Leis Complementares Estaduais nº. 02/73 e nº. 27/86	Constituição do Estado do Paraná (1989) E Lei Complementar nº. 56/91 (Alterada Pela Lei Complementar n. 57, 66 e 70)
Lei Estadual	Sim	Sim
Plebiscito	Sim	Sim
Início do Processo	Mínimo de 100 eleitores	Mínimo de 100 residentes/domiciliados
- População mínima	10 mil habitantes	5 mil habitantes
Renda anual mínima	5 milésimo da receita estadual de impostos	-*
Moradias na sede	200 casas	100 casas
Eleitores	Não inferior a 10% da população	Não inferior a 20% da população
Outras Regras	- “Nenhuma modificação poderá ser feita, na organização administrativa e judiciária a que se refere este artigo, sem prévia autorização do Presidente da República, ouvido o Ministério da Justiça” (Ato Complementar n. 46/69). - Lei Complementar (Estadual) nº 2, de 18 de junho de 1973. Revoga a Lei nº 64/48. - Lei Complementar (Estadual) nº 27, de 8 janeiro de 1986. Revoga a Lei nº 02/73.	- Preservação da continuidade e da unidade histórico-cultural do ambiente urbano; não constituição de área encravada no município de origem.

Fonte: Lei Complementar n. 01/67 e Ato Complementar n. 46/69 (FANCKIN, 1973); Paraná (1989); Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Paraná (ALEP), de 28.dez.1990; Lei Complementar n. 56, de 18.fev.1991 (promulgada por Aníbal Khury, Presidente da ALEP).

* O Projeto de Lei Complementar n. 323/89, que tratava “Da Organização dos municípios”.

Dessa forma, o processo de emancipação de novos municípios, acabou por ser descentralizado no Estado do Paraná, que tendo uma maior autonomia, passou a analisar os pedidos de emancipação, recaindo essa responsabilidade ao Poder Legislativo. Para ocorrer a emancipação, primeiramente o pedido deveria ser enviado à Comissão de Constituição e

Justiça, que após a análise e atendendo aos requisitos legais, era levado à plebiscito para votação da população interessada, cabendo a ela decidir pela criação ou não do novo município.

O Quadro 4 traz o número de municípios criados no período de 1987 a 1998, especificando a quantidade de novos municípios, criados durante cada gestão do governo estadual do Paraná.

Quadro 4 – Número de municípios Criados no Paraná - 1987 a 1998

Mandato do Governo do Estado do Paraná	Número de Novos municípios
15 mar. 1987 a 15 mar. 1991	54
15 mar. 1991 a 2 abr. 1994	05
02 abr. 1994 a 1º jan. 1995	02
1º jan. 1995 a 31 dez. 1998	26
TOTAL	87

Fonte: Diário Oficial do Estado do Paraná (1987-1998).

Os dados contidos no quadro anterior comprovam a ampliação no número de novos municípios, no Estado do Paraná, no período logo após a promulgação da CF 1988. Entretanto, esse fato também é notório em todo o território nacional, onde também houve um número significativo de novos municípios sendo emancipados.

2.2.3 O município atual: debates sobre emancipações, questões fiscais e atribuições

A partir do acompanhamento dos debates atuais sobre a matéria emancipação de distritos e criação de municípios, na Câmara e no Senado Federal, constatamos que nos anos de 2013 e 2014, os Projetos de Lei PLS 98/2002 e, posteriormente, PLP 416/2008, que permitiriam, respectivamente, a criação de novos municípios no Brasil, foram vetados pela Presidente da República Dilma Rouseff. A possibilidade de aprovação do referido projeto, gerou expectativas no meio político, nas diversas localidades do País, que já possuíam condições necessárias estabelecidas no projeto para pleitear a emancipação dos distritos.

Esse projeto de lei, segundo o Executivo Federal, se aprovado, permitiria que vários¹⁸ novos municípios fossem criados no País, resultando, segundo relatos públicos da Presidente da República, em aumento de despesas com a manutenção de sua estrutura administrativa. Além disso, o aumento de despesas não seria acompanhado por receitas equivalentes, o que

¹⁸ Segundo o Executivo Federal estima-se que, se o projeto de lei vetado em 2014 tivesse sido sancionado, haveria possibilidade de que, em curto prazo, aproximadamente, 200 novos municípios fossem criados somados aos 5.570 existentes no Brasil.

traria um impacto negativo a sustentabilidade fiscal e a estabilidade macroeconômica. Por fim, haveria maior pulverização na repartição dos recursos do FPM, o que prejudicaria principalmente os municípios menores e com maiores dificuldades financeiras, segundo a Presidente Dilma Rousseff. O projeto de lei vetado em 2014 tramitou por 17 anos no Parlamento.

Após a promulgação da CF 1988, houve a criação de aproximadamente dois mil municípios no Brasil, em virtude da delegação dada pela Carta Magna às Assembleias Legislativas Estaduais, para que pudessem decidir sobre a criação de novos municípios. Esse aparente descontrole foi coibido pela EC nº 15/96, à medida que mesma impôs que uma lei regulamentasse critérios mínimos para que municípios se desmembrassem de outros, constituindo uma administração própria.

O Brasil possuía segundo IBGE (2010), 5.565 municípios, até o ano de 2012, distribuídos entre os 26 estados da Federação e o distrito Federal. No entanto, no dia 1º de janeiro de 2013, cinco novos municípios foram instalados no Brasil, conforme já comentamos. A instalação foi possível porque os referendos para criação destes municípios foram realizados há quase 15 anos, mas o processo foi concluído somente em 2013.

A emancipação nestes casos foi motivo de disputa judicial, segundo a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), mas os tribunais decidiram a favor da criação dos municípios. A emancipação distrital e criação dos cinco novos entes federados, foi possível porque outra emenda, a Emenda Constitucional nº. 57 de 18 de Dezembro de 2008 – EC nº. 57/08, validou os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de municípios criados até 31 de dezembro de 2006.

Artigo 1 Emenda Constitucional nº. 57 de 18 de Dezembro de 2008

Art. 1º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 96:

Art. 96. Ficam convalidados os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de municípios, cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006, atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo Estado à época de sua criação (JUSBASIL, 2014).

Os municípios instalados em 2013 têm cada um deles, orçamento anual que gira em torno de R\$ 12 milhões e, cada um passou a ter nove vereadores - o número estabelecido para localidades com até 15 mil eleitores. Em alguns casos, imóveis foram improvisados para servir de sede para a prefeitura, as secretarias e a Câmara, enquanto um novo local não é escolhido para abrigar a representação do Executivo e do Legislativo locais.

Os municípios recém-criados não constavam no Censo de 2010. Entretanto, ao apresentar as estimativas anuais de população dos municípios brasileiros em 2012, o Instituto incluiu os cinco novos municípios, para cálculo das cotas do FPM.

Na opinião de alguns parlamentares e de alguns pesquisadores do assunto, o desmembramento ou a criação de novos municípios, em alguns casos, pode ter, como principais beneficiários, os interesses de partidos políticos, de grupos ou de indivíduos, nos respectivos distritos que pleiteiam a emancipação, os quais poderão vir a ocupar um novo espaço de poder, podendo, inclusive, dele se beneficiar. Por sua vez, as despesas advindas das ineficiências municipais deverão ser pagas pelos cidadãos contribuintes, por meio da criação ou aumento dos tributos. Nesse contexto, parece ficar evidenciado que, antes da criação de um novo município, devem ser levados em consideração, em particular, os aspectos da organização e funcionamento da gestão pública.

Portanto, ao que parece, o texto do projeto aprovado pelo Senado para a criação dos novos municípios e vetado pelo executivo federal em 2014, iria contribuir para agravar a situação de alguns municípios já existentes. Nesse sentido, o veto foi justificado pela Presidência da República, como sendo uma medida correta, pois vetar permitiria que o processo de discussões para a elaboração das normas para a criação de novos municípios fosse reiniciado, possibilitando se levar em consideração, diversos aspectos que parecem ter sido relegados a um plano secundário no projeto vetado. Destacam-se, entre esses tópicos, a necessidade de serem considerados os reflexos da criação de novos municípios nas finanças públicas e na gestão pública, bem como os aspectos que envolvem o federalismo fiscal no Brasil.

Atualmente vários debates sobre a criação de municípios têm ocorrido na Câmara e no Senado Federal, os quais, em alguns casos, têm implicado em proposições de novos critérios, visando a sanção da matéria em instância final pelo executivo federal.

Ao debater a respeito de escala e território e a perspectiva do município no Brasil, em um de seus estudos, Endlich (2012) apresenta a tramitação da matéria emancipação de municípios, no período de 2002 a 2008, desde o início do trâmite. Comenta, ainda, a autora que as propostas de regulamentação do tema tramitaram por mais de uma década, nas instâncias legislativas brasileiras, tendo uma versão aprovada no âmbito do Senado Federal, no ano de 2008.

De acordo com Endlich (2012), o Senador Tasso Jereissati analisou vários projetos elaborados com a mesma finalidade, destacando-se: Projeto de Lei do Senado 98/2002 (Senador Mozarildo Cavalcanti); PLS 503/2003 (Senador Sibá Machado); PLS 60/2008

(Senador Flexa Ribeiro); PLS 96/2008 (Senador Sibá Machado), as proposições parlamentares passaram a tramitar em conjunto, conforme requerimento da Comissão de Constituição Justiça e Cidadania (CCJ). Segundo a autora, a matéria foi aprovada em 15 de outubro de 2008, conforme Parecer 1.052, emitido pela Comissão Diretora do Senado Federal. De acordo com este documento, as exigências necessárias para que um distrito pudesse, naquele momento, pleitear a emancipação como município seriam as seguintes:

- I – População igual ou superior a 5 mil habitantes nas Regiões Norte e Centro-Oeste; 7 mil na Região Nordeste e 10 mil nas Regiões Sul e Sudeste.
 - II – Eleitorado igual ou superior a 50% de sua população.
 - III – Existência de núcleo urbano já constituído, dotado de infraestrutura, edificações e equipamentos compatíveis com a condição de município.
 - IV – Número de imóveis, na sede do aglomerado urbano que sediará o novo município, superior à média de imóveis de 10% dos municípios do Estado, considerados em ordem decrescente os de menor população.
 - V – Arrecadação estimada superior a 10% dos municípios do Estado, considerados em ordem decrescente os de menor população.
 - VI – Área urbana não situada em reserva indígena, área de preservação ambiental ou área pertencente à União, suas autarquias e fundações.
 - VII – Continuidade territorial.
- Mediante o atendimento desses requisitos, deverão ser desenvolvidos estudos de viabilidade municipal, compreendendo a viabilidade econômico-financeira, político-administrativa e socioambiental urbana. (ENDLICH, 2012, p. 7).

Conforme observado anteriormente, a matéria aprovada através dos projetos de Lei já mencionados foi vetada pelo executivo, sob a alegação de que a criação de novos municípios ou a emancipação de muitos deles, resultaria num aumento nas despesas públicas, causando prejuízos aos municípios já existentes.

De fato, prejudicar a situação dos municípios já existentes, não parece ser uma boa maneira de resolver os problemas dos distritos que almejam ser elevados a município. Para Mendes (2013) uma questão que deve ser levada em consideração é a seguinte:

[...] para que essa eficiência realmente seja alcançada é que haja escala suficiente para a prestação de serviços públicos, para que o custo fixo de construção e manutenção das estruturas requeridas não seja elevado em relação ao custo total e aos benefícios gerados (MENDES, 2013, p.2).

Além destes fatores, para que haja uma emancipação satisfatória e sem prejuízos é necessário verificar se há arrecadação de impostos suficientes para cobrir os gastos públicos da estrutura do novo município e, se a população tem uma escala que permite oferecer serviços de modo eficiente.

Em 2014, o mesmo Senador que criou o Projeto de lei complementar (PLP) 416/2008, Mozarildo Cavalcanti (PTB-RR), elaborou e apresentou novo projeto de Lei, o PLS

104/2014¹⁹, o qual, com alguns novos critérios, dispõe sobre o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios, nos termos do § 4º do art. 18 da Constituição Federal. O novo projeto estabelece critérios mais rigorosos, em especial para as regiões norte, nordeste e centro-oeste, atendendo pedidos do Governo Federal. A nova proposta institui regras para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios, regulamentando a previsão constitucional sobre o assunto. Uma das demandas do Governo Federal é de que as Regiões Sul e Sudeste sigam critérios mais rigorosos do que as Regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste (SENADO FEDERAL, 2014)

Esse novo projeto estabeleceu um limite populacional para criação ou fusão de municípios, seguindo os critérios da média populacional de cada região do País. Isso implicaria num maior controle sobre a criação e também um maior conhecimento, das reais possibilidades dos mesmos crescerem, sem se prejudicarem futuramente.

De acordo com o PLS 104/2014, para que haja criação de um novo município, um pedido deve ser direcionado às Assembléias legislativas estaduais, subscrito por, no mínimo, 20% dos eleitores residentes na área geográfica que se pretenda emancipar, no caso da criação de município, ou na área geográfica que se pretenda desmembrar para se integrar a outra. No caso de fusão ou incorporação de municípios, a exigência é de 3% dos eleitores residentes em cada um dos municípios envolvidos. Atendidos todos os critérios, deverá ser feito um plebiscito para que a população opine sobre o assunto, salienta Melo.

Nesse novo Projeto de Lei, três emendas tiveram tratamento especial por se referirem as questões cruciais a respeito da emancipação municipal: o território deverá ter área mínima de 200 km² no Norte e 100 km² nas demais regiões, a arrecadação própria estimada deverá ser superior à média de 10% dos municípios do Estado e a distância mínima, em relação ao núcleo urbano de outro município deverá ser de 10 km. Segundo o Jornal do Senado, o novo texto, apresentado por Mozarildo Cavalcanti, é fruto de um acordo entre o Executivo e os parlamentares. No entanto, o texto sofreu modificações na Câmara, tendo, posteriormente, que passar por um reexame no Senado, que aprovou a proposta sem novas alterações.

Analisando o PLS 104/2014, publicado pelo Senado Federal no DSF, em 27/03/2014, quanto as novas condições requeridas para criação de municípios, observamos que, de acordo com o seu Art. 6º, constitui condição necessária para a criação de município comprovar-se:

I – que tanto os novos municípios, quanto os municípios preexistentes que perderem população possuirão, após à criação, população igual ou superior aos seguintes quantitativos mínimos regionais:

¹⁹ Anexo I - Projeto de Lei do Senado, nº. 104/2014 – Complementar – Síntese

- a) regiões Norte: 5.000 habitantes;
- b) região Centro-Oeste: 6.500 habitantes;
- c) região Nordeste: 8.500 habitantes; e
- d) regiões Sul e Sudeste: 15.000 habitantes;

II – a existência de um núcleo urbano consolidado, cujo número de imóveis seja superior à média observada nos municípios que constituam os dez por cento de menor população no Estado; e

III – área urbana não situada em reserva indígena, área de preservação ambiental ou área pertencente à União, suas autarquias e fundações.

§ 1º O limite populacional mínimo estipulado no inciso I do *caput* será reajustado sempre que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE publicar os resultados de censo demográfico e contagem populacional, reajustando-se o limite de cada região pela taxa de crescimento da respectiva região entre o ano de 2010 e o ano do censo demográfico ou da contagem populacional mais recente.

§ 2º Em caso de desmembramento, aplicam-se os requisitos deste artigo aos municípios envolvidos que perderem população.

§ 3º O cálculo de população do município a ser criado e dos demais municípios envolvidos será realizado, com base nos dados de população apurados no último censo ou na contagem populacional mais recente e atualizado pela taxa média geométrica de crescimento dos municípios envolvidos.

(SENADO FEDERAL, 2014).

No quadro a seguir, sintetizamos a proposta de novos parâmetros populacionais para emancipação de municípios no Brasil, de acordo com o PLS 104/2014.

Quadro 5 – Proposta de Novos Parâmetros Populacionais para Emancipação de municípios no Brasil (Por região), conforme o PLS 104/2014

Região	Quantitativos Mínimos Regionais (população)
Norte	5.000
Centro-Oeste	6.500
Nordeste	8.500
Sul e Sudeste	15.000

Fonte: Projeto de Lei do Senado Federal nº. 104/2014 (Complementar). Adaptado pelo autor.

Após ter passado por tramitação no Parlamento (Câmara e Senado Federal), durante o ano de 2014, o PLS 104/2014 sofreu alterações e, no primeiro semestre daquele ano, foi aprovado nas duas casas legislativas. Após as alterações, o texto aprovado no Parlamento, exigia que, tanto o novo município, quanto o que viesse a perder parte do seu território, mantivessem uma população mínima, após o processo emancipatório: 6 mil nas regiões Norte e Centro-Oeste, 12 mil na região Nordeste; e 20 mil nas regiões Sul e Sudeste.

Entretanto, mesmo tendo sofrido mudanças para atender às demandas do executivo, em 27/08/2014 o PLS 104/2014 foi vetado integralmente pela Presidente Dilma Rousseff. Essa foi a segunda vez que uma proposta com essa finalidade foi rejeitada pelo executivo federal.

Após o veto presidencial ao PLS 104/2014 a matéria ficou esquecida durante alguns meses, tendo voltado ao debate em 2015, a partir de uma nova proposta parlamentar

apresentada pelo Senador Flexa Ribeiro (PSDB-PA), no PLS 199/2015²⁰, o qual tramitou no Senado Federal no primeiro semestre de 2015, encontrando-se ainda em tramitação naquela casa legislativa.

No que se refere aos requisitos para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios, nos termos do § 4º do artigo 18 da Constituição Federal que altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, estabelece alguns requisitos mais rigorosos em relação aos projetos anteriores. No Quadro 6 apresentamos os novos requisitos no tocante ao contingente populacional dos distritos brasileiros que pleitearem a emancipação.

Todavia, o projeto contém outros requisitos, diferentes das exigências anteriores, o que pode ser observado na versão completa do PLS 199/2015 (Anexo II).

Quadro 6 – Proposta de Novos Parâmetros Populacionais para Emancipação de municípios no Brasil (Por região), conforme o PLS 199/2015

Região	Quantitativos Mínimos Regionais (população)
Norte e Centro-Oeste	6.000
Nordeste	12.000
Sul e Sudeste	20.000

Fonte: Projeto de Lei do Senado Federal nº. 199/2015 (Complementar). Adaptado pelo autor.

Recentemente no Brasil, ainda existem grupos políticos que tentam obter a emancipação de novos municípios, e fazem uso de sua influência política para buscar apoio junto à Câmara e Senado Federal, visando uma maior agilidade na tramitação desses projetos. Dentre eles podemos citar como exemplo, o trabalho do Deputado Federal Waldenor Pereira (PT/BA) que entregou pedido de urgência, dando a liberdade de emancipar municípios às Assembleias Legislativas Estaduais, sendo o caso específico do Estado da Bahia, responsável por mais de uma centena de pedidos de emancipação política de novos municípios.

De outro modo, na contramão desse processo conduzido por Waldemor Pereira, temos o último veto da Presidente da República, Dilma Roussef, que impediu a criação de mais de 200 novos municípios, no ano de 2014, obrigando o Senado Federal a rever e criar regras mais rígidas para a autorização de novas emancipações, em todo o território nacional.

Entre as novas regras discutidas e estabelecidas, destaca-se a prioridade na criação de novos municípios, nas regiões norte e nordeste do País, por tradicionalmente possuírem uma baixa densidade populacional.

²⁰ PLS 199/2015 – Projeto de Lei Suplementar do Senado – Complementar – Síntese (Anexo II).

O veto da Presidente e o enrijecimento das normas para emancipação, são explicados pelo executivo federal, com base no impacto fiscal e financeiro que a criação desses mais de duzentos novos municípios acarretaria para a União, algo estimado em aproximadamente R\$ 9 bilhões por ano, incluindo gastos com estrutura administrativa, física e de pessoal, e os repasses que seriam efetuados pelo FPM, o que, provavelmente, poderia acarretar em prejuízos, não só para a União, mas para todos os municípios brasileiros, que veriam seus valores de repasse do FPM reduzidos para permitir a manutenção das estruturas desses novos municípios brasileiros (SENADO FEDERAL, 2014).

Contudo, os debates sobre o tema emancipação de municípios continuam, havendo também vários parlamentares e pesquisadores sobre o assunto que, atualmente, defendem as emancipações. Dentre eles podemos citar o deputado federal Moreira Mendes (PSD-RO). Para o deputado, a emancipação de um município será legítima, contanto que ele tenha condição econômica e social. Na opinião do parlamentar, é necessário desmistificar a idéia de que a criação de novo município cria despesa para a União ou para o município do qual é desmembrado. Segundo ele, se o município é economicamente sustentável, a emancipação colabora para que ele tenha autonomia para gerir seu próprio desenvolvimento.

Moreira Mendes argumenta ainda, que em seu estado de origem, Rondônia, por exemplo, a capital Porto Velho, tem mais de nove distritos: Extrema Rondônia, Nova Califórnia, Vista Alegre do Abunã e Balneário Fortaleza do Abunã. Todos atendem os critérios para serem transformados em município, sendo um desses critérios, a distância. Os distritos ficam a 420 quilômetros da capital, sendo impossível para a prefeitura dar conta de atender adequadamente as demandas da população daquelas localidades, comentou o Parlamentar, em debate sobre o tema, promovido pela Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e Amazônia (CINDRA), em novembro de 2014 (RONDÔNIA AO VIVO, 2014).

Ainda na defesa das emancipações de municípios no Brasil, podemos relacionar também o Deputado Federal Gonzaga Patriota (PSB-PE). Em entrevista concedida em fevereiro de 2014, ao Programa Palavra Aberta, da Rádio Juazeiro, na cidade de Juazeiro - PE, o deputado falou sobre o veto da Presidente Dilma, ao projeto de emancipação de municípios, defendendo a criação de novos municípios e, citando como exemplo positivo para a sua defesa à matéria, o município de Lagoa Grande - PE. O parlamentar comentou que, quando foi deputado estadual, apresentou diversos projetos de emancipações de municípios, dentre eles, o projeto de emancipação de Lagoa Grande que, atualmente, é considerada a capital da uva e do vinho, segundo o mesmo. Salientou que, nos anos 1980, foi o autor de

projetos que ajudaram a emancipar, além de Lagoa Grande, os municípios de Dormentes, Santa Cruz, Carnaubeira da Penha, Jatobá e Santa Cruz da Baixa Verde.

Gonzaga Patriota ainda comentou que, em sua opinião, a criação de novos municípios não trará mais gastos para os cofres públicos e que, portanto, espera que os senadores e deputados derrubem esse veto presidencial ao projeto de lei (GERALDO JOSÉ, 2014).

Procurando derivar relativamente o debate sobre emancipações municipais, do campo político para o campo técnico, procuramos trazer também à cena, algumas das opiniões de Luis Roque Klering sobre o assunto. Klering é professor de administração pública da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, e especialista em administração de municípios.

Em evento realizado em abril de 2012, pela Comissão de Assuntos Municipais (CAM), na Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, para debater sobre o tema surgimento de novos municípios e a correlação entre as emancipações e o desenvolvimento dos municípios e do Estado do RS, parlamentares e especialistas sobre o assunto, concordaram que as emancipações contribuem para fomentar o desenvolvimento regional. Na ocasião, o presidente do Parlamento gaúcho, deputado Alexandre Postal (PMDB), declarou ser favorável às emancipações, desde que as mesmas sejam feitas obedecendo a critérios técnicos. O deputado Cassiá Carpes (PTB), presidente da CAM, destacou que estudiosos sobre o tema presentes ao encontro, também consideram as emancipações, como um fator fundamental para o desenvolvimento econômico, social e cultural das comunidades emancipadas.

Ao comentar o processo emancipacionista, Klering (2003) avaliou como rigorosos, os critérios propostos e aprovados pelo Parlamento, para emancipação de distritos e criação de novos municípios. Sobre isso lembrou que cerca de 90% dos municípios gaúchos têm menos de 12 mil habitantes. Ele defendeu as emancipações e os benefícios que ela gera para as populações, citando como exemplo a emancipação do município gaúcho de Tupandi, surgido da vontade da comunidade local e que em 2012, figurava entre os que possuem ótimos índices de desenvolvimento em todas as áreas. Ainda ao falar sobre o tema comentou que é necessário que a emancipação seja feita respeitando a identidade cultural local, defendendo ainda a descentralização política, como motor do desenvolvimento local e maior controle social.

Como podemos constatar, tem havido um significativo esforço por parte de alguns parlamentares brasileiros, na proposição de projetos, no intuito de regular a criação de municípios no Brasil. A longa tramitação da matéria e as idas e vindas das proposições, entre

o Parlamento e o Palácio do Planalto, sede oficial do governo federal, tem gerado demora na aprovação dos textos e, aparentemente, dificuldades para se chegar a um entendimento final sobre o assunto.

Por fim, percebemos que os debates a respeito da emancipação de distritos e criação de municípios, estão em destaque nos jornais de grande circulação no País e retratam a difusão do tema, seja no Senado Federal ou nas camadas populares, visto que o assunto pode decidir o futuro de muitos distritos que almejam se tornar municípios, a fim de obter melhorias para a sua população, além de obter maior autonomia política e administrativa.

Para melhor entendermos os possíveis motivos ou particularidades que tem levado os debates sobre o tema das emancipações à condição em que se encontram atualmente, faz-se necessário também buscarmos a ampliação do entendimento sobre o perfil do Estado Brasileiro, no que tange a questões estruturais e políticas.

O termo Estado refere-se às unidades federadas, sendo que o conjunto de todas as unidades forma o Estado Federal, denominado de União. Segundo Dallari (2003), o Estado é "a ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território". O Estado Brasileiro, definido pelo Código Civil no Artigo 41, inciso I, como "a pessoa jurídica de direito público interno, visando regular os interesses estatais e sociais", é caracterizado como uma nação, uma organização política administrativa com poder de ação soberano, administrada por um governo próprio e ocupando um determinado território. O território é a região contida entre as fronteiras, onde o Estado exerce seu poder soberano sobre as pessoas e bens que nele estão.

O Estado Brasileiro é dirigido por um Governo Soberano, que detém e desempenha o poder absoluto emanado do povo, que por sua vez, são as pessoas juridicamente submetidas ao poder do Estado. De acordo com o artigo 37 da Constituição Federal de 1988, "a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]".

Em relação à legalidade, a Administração Pública só pode agir de acordo com a lei. Quanto à impessoalidade, diante da lei todos são iguais, portanto todo ato administrativo deve se manter neutralizado em relação aos demais. Na esfera da moralidade, a Administração deve agir conforme a lei, respeitando os princípios éticos e morais. No item publicidade, qualquer indivíduo possui acesso as informações referentes à administração pública, já que estas devem ser mantidas transparentes em relação aos seus comportamentos. É a eficiência que procura

um aprimoramento em relação a prestação dos serviços públicos, procurando sempre conservar certa qualidade e produtividade.

Todos os princípios estabelecidos pela administração pública garantem, de certa forma, a eficiência e eficácia das tarefas em relação à população, se fazendo necessário também, por mais complexo que seja a nossa Federação, a efetiva participação da população, em todas as atividades realizadas. A escala municipal é considerada a esfera que mais facilita a participação da população, em relação a prática da cidadania, já que é a mais próxima em relação ao poder político.

Conforme Sparapani (2012) no Brasil ainda se faz necessária a ação estatal para suavizar os problemas das classes sociais mais baixas, sendo que mesmo com a reforma dos anos 1990, atualmente, o Estado apresenta tanto forma de Estado social, quanto subsidiário ou neoliberal²¹. Portanto o perfil do Estado Brasileiro atual, faz certa combinação do Estado Social, garantidor dos direitos sociais com o estado fomentador e regulador.

O Estado Brasileiro apresenta-se como uma República Federativa, em um regime democrático, de acordo com as diretrizes da Constituição Federal de 1988. Salientamos que, o que norteia o Estado Brasileiro é a democracia. Ela configura-se como um governo, em que o poder de tomar decisões políticas está com o povo, podendo este agir de forma direta ou indireta, por meio de seus representantes. Uma forma de combate à ditadura e o totalitarismo. Desse modo, a democracia pode estar presente em um sistema presidencialista ou parlamentarista, sendo uma forma de governo republicano ou monárquico (TAVARES, 2009).

Segundo Dallari (2003), o Estado democrático no século XVIII, surgiu a partir da luta contra o absolutismo, que se fortaleceu nas ideias de John Locke, que transformaram a Revolução Inglesa, na independência das colônias norte-americanas, baseada principalmente nas recomendações de Charles de Montesquieu, e nos princípios democráticos levantados por Jean-Jacques Rousseau embasando a Revolução Francesa. Com esses princípios democráticos fortalecidos que se firmaram sobre os valores fundamentais do indivíduo - vida, liberdade, propriedade, segurança e resistência à opressão - estabelecendo que o Estado se organizasse e funcionasse para assegurar e proteger estes valores, levando assim ao enfraquecimento do absolutismo dos monarcas e à ascensão da burguesia.

²¹ Na política, neoliberalismo é um conjunto de ideias políticas e econômicas capitalistas que defende a não participação do estado na economia, onde deve haver total liberdade de comércio, para garantir o crescimento econômico e o desenvolvimento social de um país (FRIEDMAN e FRIEDMAN, 1980).

A partir desse momento histórico, passou-se a acreditar que nenhuma limitação poderia ser imposta ao indivíduo, a não ser por meio da lei, considerada a expressão da vontade geral, associada à ideia de participação popular na organização do Estado, como forma de garantir os direitos naturais: “todos os cidadãos têm o direito a concorrer, pessoalmente ou por meio de seus representantes” (DALLARI, 2003).

Limana (1999) comenta que no Brasil, no período de colônia (1500 a 1822) ocorreram profundas marcas na cultura brasileira. Por vontade das elites surge o processo de independência, estando estes descontentes com a metrópole. Portanto, o descontentamento da população em geral não era levado em consideração. Já nos Estados Unidos da América, este processo ocorre de forma diferenciada, ou seja, a população, em geral, estava agindo ativamente para o processo de independência.

A situação não muda no período do Império (1822 a 1889) em relação ao envolvimento da população com as questões políticas, nem mesmo com o começo da República (1889). Devido às pressões da população em luta por melhores condições de vida, ocorre um golpe idealizado por militares que se encontravam descontentes com o espaço que ocupavam na vida política. Assim, os militares brasileiros envolveram-se e tiveram uma participação ativa na criação da República, porém, a população continuava distante das questões que diziam respeito ao destino do País (LIMANA, 1999).

Ainda de acordo com Limana (1999), a participação apenas da elite na vida política nacional só irá se alterar a partir da década de 1920 e revolução de 1930, com a ascensão de Vargas ao poder, pondo fim ao período designado de Primeira República. No decorrer, os militares tomam o poder em um golpe em 1964, sendo este período denominado de Segunda República, acabando com o pouco de democracia que havia sido conquistada pela população até então. Com este golpe tem início o período mais difícil da vida política nacional no Brasil que somente se encerrará, de fato, com o processo constituinte e a promulgação da constituição democrática de 1988.

Ao se analisar o período de democracia efetiva na história política brasileira, segundo Limana (1999), pode-se compreender o quanto foi reduzido o tempo desta experiência. Mesmo assim, existia uma grande disposição política e avanços consideráveis conquistados pela população. Haja vista que antes de abrir à possibilidade de participação política por parte da população, seria necessário equipar o Estado com instituições fortes, evitando o desmando ou, de forma mais ideologizada, a anarquia desmedida. Como se apresentasse um grau de precedência entre a institucionalização do Estado e a participação política, o que talvez não se justifique, já que ambas podem se fortalecerem ao mesmo tempo, isto é, na medida em que a

participação produz e aperfeiçoa as instituições e estas, a participação em uma relação simbiótica.

Vale lembrar que a democracia substantiva pressupõe instituições fortes, ou seja, institucionalizadas. Após a constituição de 1988, tem-se a possibilidade de viabilizar uma democracia substantiva no Brasil, a partir da existência de uma constituição democrática; de um parlamento em pleno funcionamento; de um sistema de partidos relativamente estruturados; de uma sociedade civil que reconhece suas instituições políticas e predisposta a participar, de um sistema eleitoral, num País em desenvolvimento democrático (LIMANA, 1999).

De acordo com os estudos de Tavares (2009), a criação do Estado aconteceu com o propósito de realizar determinados fins, estabelecidos por aqueles que o instituíram, um pacto entre os que governam e administram o Estado e também aqueles que lhes outorgaram a legitimidade, com autoridade suficiente para agir, a fim de garantir a realização dos fins decididos previamente, isto é, um pacto entre representantes e representados. Sendo que é necessário haver uma relação de confiança entre os representados e seus representantes e estes, enfim, precisam honrar esta confiança por meio de ações e comportamentos éticos.

Segundo Arretche (2006) pode-se entender que estamos longe de obter consenso, entre as diversas definições encontradas pelos estudiosos, ou mesmo das relações existentes entre o federalismo e os ideais democráticos, pois a forma federativa de organização vem sofrendo modificações ao longo de sua existência. Assim, para conseguir estabilidade na forma federativa de Estado, há necessidade da presença de diferentes instituições políticas, como as regras de representação dos membros da federação, nas decisões nacionais; as regras que regem e garantem a autonomia política desses membros; a distribuição de recursos financeiros, tanto tributários quanto fiscais; e a distribuição de competências. É fundamental que estas instituições garantam a estabilidade, impedindo, por um lado, a interferência da União nos membros federativos e, por outro, que o governo central fique enfraquecido e não consiga manter a unidade da nação.

Além destas breves e genéricas considerações sobre o perfil do Estado Brasileiro, também consideramos necessário abriremos e, se possível, ampliarmos o debate sobre a questão da arrecadação de tributos no Brasil, bem como, sobre a repartição dos tributos arrecadados, junto aos Estados Federados e municípios, pois ao que nos parece, de acordo com dados secundários levantados, o maior absorvedor dos recursos financeiros, dos tributos arrecadados no País é a União, contrariando assim, relativamente, o discurso de que a criação de novos municípios no País aumentaria as despesas públicas. Salientamos que entraremos

nesse tema por essa razão, considerando a questão das receitas públicas, como elemento de análise que nos permite mostrar o processo de centralização.

As motivações que levaram ao estabelecimento de critérios rigorosos e, ainda assim, a regulamentação sobre as alterações territoriais municipais terem sido vetadas está vinculada à questão tributária e sua repartição territorial no Brasil. Por isso, esse viés de análise foi considerado como complementar de nossa parte.

O conceito de tributo está diretamente relacionado com as receitas derivadas que o Estado recolhe do patrimônio dos cidadãos e se baseia no seu poder fiscal, e apresenta normas de direito público que formam o Direito Tributário.

Estas normas estão disposta no Código Tributário Nacional (CTN), e em seu artigo 3º define tributo como “toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada” (BRASIL, 2012).

Os tipos de tributos, segundo Tristão (2003), estão previstos pela legislação brasileira, sendo eles: imposto, taxas, contribuição de melhoria, contribuições sociais e empréstimos compulsórios (TRISTÃO, 2003).

De acordo com o artigo 16, do CTN “imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte” (BRASIL, 2012). A instituição dos impostos, bem como, seus critérios e pertinência, por ente federativo, está prevista no artigo 145, da CF 1988, que determina que

Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitando os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte” (BRASIL, 2013a).

O contribuinte fica assim, vinculado ao adimplemento da prestação pecuniária, independentemente de qualquer ato do Poder Público. Somente pelo fato da conduta do particular estar regulada pela hipótese de incidência, a obrigação tributária passa a existir. Conforme Ataliba (1998, p. 137), “não se terá imposto quando a exigência formulada pela lei revestir a figura de exação vinculada, ou seja, quando a hipótese de incidência consistir numa atuação estatal, atual ou potencial, referida ao obrigado”. Portanto, no caso da cobrança do imposto, o Estado não necessita criar nenhum serviço, nem oferecer qualquer atividade especial ao contribuinte em troca do seu pagamento, uma vez que não há no imposto, a contrapartida requerida pela taxa.

As taxas, de acordo com o art. 77 do CTN e do artigo 145 da CF 1988 “são cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, e têm como fator gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição” (BRASIL, 2012a).

Consideramos ser importante observar que, embora exista uma definição constitucional para a competência dos impostos, os quais podem ser federais (IR, IPI, IOF, etc.), estaduais (ICMS, IPVA) ou municipais (IPTU, ISS), isso não significa que o valor pago pela empresa ou cidadão, ao Governo Federal a título de Imposto de Renda (IR), por exemplo, seja integralmente destinado ao Orçamento Federal, uma vez que existem critérios constitucionalmente definidos de transferências aos Estados e municípios. Por exemplo, no caso do IR, 21,5% de sua arrecadação são transferidos aos Estados, 22,5% aos municípios e 3% a fundos regionais, ficando o governo Federal com 53% da arrecadação desse imposto (BRASIL, 2002, p. 10).

O quadro a seguir facilita a compreensão da atual divisão das competências tributárias e as categorias econômicas, sobre aos quais recaem os tributos previstos em nossa legislação.

Quadro 7 – Espécies tributárias por categoria econômica X competência tributária dos entes federativos

Entes Federativos / Fatos Geradores	União (artigos 153 e 154 CF)	Estados (art. 155 CF)	Municípios (art. 156)
Renda	- Renda (IR) - Contr. Previdenciária - Contr. ao Seguro de Acidente do Trabalho - Contr. ao Salário Educação - Contr. ao Sistema S	-	-
Patrimônio	- Imposto Propriedade territorial Rural (ITR) - Grandes Fortunas - Contribuição de Melhoria	- Imposto Transmissão Causa Mortis e Doações de Quaisquer Natureza (ITCMD) - Imposto Propriedade Veículos Automotores (IPVA) - Contribuição de Melhoria	- Imposto de Propriedade predial e territorial Urbano (IPTU) - Imposto de Transmissão de bens Imóveis (ITBI) - Contribuição de Melhoria

continua ...

Entes Federativos / Fatos Geradores	União (artigos 153 e 154 CF)	Estados (art. 155 CF)	Municípios (art. 156)
Atividade Econômica	<ul style="list-style-type: none"> - Imposto Produtos Industrializados (IPI) * - Imposto de Operações Financeiras (IOF) * - Imposto de Importação (II) * - Imposto Exportação (IE) * - Contr. Social da Seguridade Social (COFINS) - Programa de Integração Social (PIS) - Contr. Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). - Contr. de Intervenção do Domínio Econômico (CIDE) 	<ul style="list-style-type: none"> - Imposto Circulação Mercadorias e Serviços (ICMS) 	<ul style="list-style-type: none"> - Imposto de Serviços de Quaisquer Natureza (ISS)

Fonte: Elaborado pelo Autor, conforme CF 1988.

Com base no exposto podemos dizer que, mesmo recebendo repasses financeiros governamentais, a participação dos municípios na arrecadação tributária do País é muito pequena, para fazer frente a todas as suas responsabilidades para com os seus cidadãos.

Mesmo que tenha havido evolução da participação dos municípios, no montante tributário pós 1988, tal qual a redação da CF de 1988, pois os municípios foram reconhecidos como membros da Federação, “em pé de igualdade com os Estados no que diz respeito a direitos e deveres ditados pelo Regime Federativo” (REZENDE, 2001, p. 335), ainda é muito baixa sua participação.

As principais conseqüências desse fenômeno, sobre o aspecto do federalismo fiscal, é o vasto campo de competência e dever impositivo dos municípios e a instituição de transferências compensatórias da União, semelhantes àquelas feitas em benefício dos Estados. A independência dos municípios, no que se refere ao poder do governo do Estado, a qual é assegurada pela posição singular que ocupam no sistema tributário é acompanhada de desequilíbrios verticais e horizontais, na repartição da receita tributária nacional, o que dificulta ainda mais a negociação de reformas que venham a trazer proposta de novo equilíbrio federativo (TRISTÃO, 2003, p. 67).

As transferências previstas na CF 1988 sempre ocorrem do maior nível de governo, no caso governo Federal, para os de níveis inferiores, estaduais e municipais. Porém, a distribuição da carga tributária brasileira é desequilibrada, incidindo excessivamente sobre o consumo. De acordo com Lemgruber (2002), a prática brasileira de tributação de receitas, apesar de não estar muito distante das recomendações teóricas, apresenta uma série de distorções no que se refere ao consumo.

Os municípios maiores e as capitais possuem uma boa base de arrecadação, mas não arrecadam o suficiente para atender as demandas sociais de toda a sua população. Já os pequenos municípios, por sua vez, não possuem outra fonte considerável de recursos, senão os sobrevindos das vinculações. Para ambos os casos a dependência dos recursos federais é grande, e essa situação poderia ser amenizada “se as transferências federais representassem um volume considerável de recursos, como já o fora em tempos passados.” Contudo, “seguindo com a política de austeridade fiscal, essas apresentam uma tendência declinante desde o início da década de 1990.” (JAYME JR e SANTOS, 2007, p. 09).

Segundo matéria publicada na Revista Veja (2008), no que tange ao aumento de arrecadação, o periódico destacou que a União foi a maior beneficiária, tendo um aumento de 23,3% em relação ao PIB, enquanto que os municípios tiveram um incremento de 17,1%, conforme mostram os Gráficos das Figuras 5 e 6.

A Figura 5 mostra que no período de 2006 a 2007, houve um aumento na carga tributária em relação ao PIB. Para União o aumento foi de 1,44%. No caso dos Estados e municípios podemos observar que houve decréscimo. Para os Estados esse decréscimo foi de 1,31%, enquanto para os municípios, o decréscimo foi de 0,13%, o que significa que os municípios, tiveram menor participação na cobrança tributária.

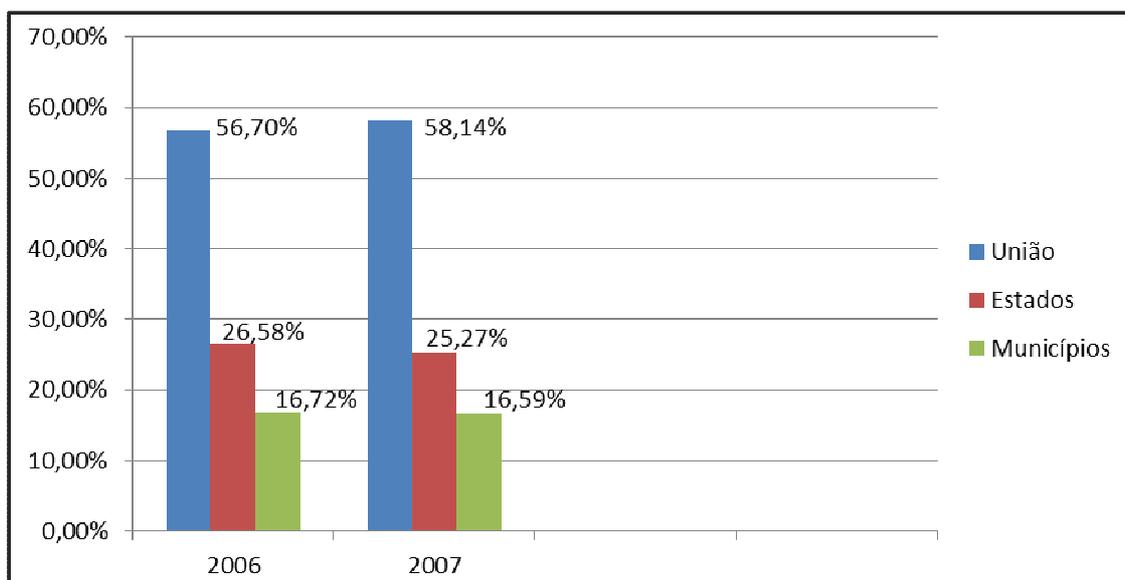


Figura 5 – Brasil. Carga Tributária por Ente Federado, em Relação ao PIB – 2006 - 2007
Fonte: Revista Veja, 2008.

Na Figura 6 observamos que na divisão da arrecadação entre os entes federados, ambos os entes têm elevação na sua parcela de divisão. Entretanto, enquanto a parcela da

União sobe 3,41%, a parcela dos Estados sobe 0,83% e a parcela destinadas aos municípios, sobe apenas 0,21%.

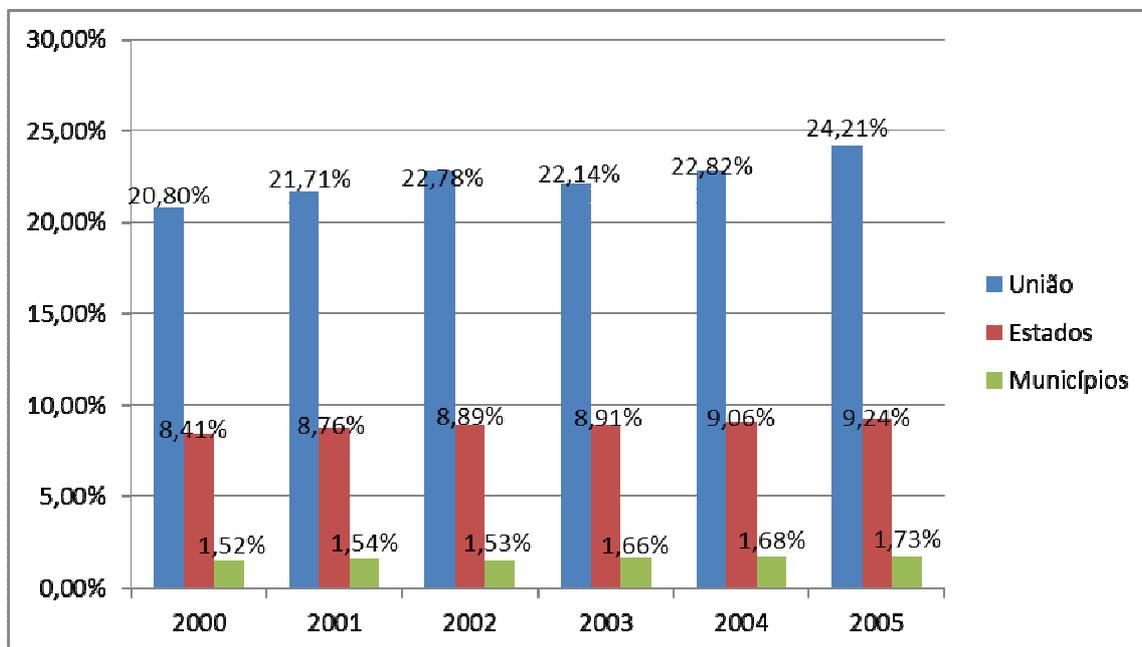


Figura 6 – Divisão da Arrecadação entre União, Estados e municípios – 2000 – 2005

Fonte: Revista Veja. São Paulo, ed. 2056 abr. de 2008.

Assim, podemos observar que os Gráficos das Figuras 5 e 6 expõem a existência de centralização da arrecadação tributária no Brasil, onde a União fica com uma grande participação, em detrimento dos Estados e dos municípios. Portanto, as responsabilidades para os municípios aumentam a cada ano, enquanto na divisão da arrecadação, a parcela destinada aos municípios cai, sendo assim desfavorável para os mesmos.

Assim, chegamos ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), tema fundamental quando se discute as emancipações municipais, devido à sua importância para a manutenção financeira dos municípios, principalmente dos pequenos, pois este fundo é uma das principais fontes de recursos municipais no Brasil e possui o declarado objetivo constitucional de promover o equilíbrio socioeconômico entre as municipalidades do País. (BRASIL, 2002, p. 08). O FPM também é um tema controverso que entendemos ser necessário debatermos, visando um melhor entendimento neste estudo²².

²² O embasamento legal do FPM: O Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza – IR –, de competência da União, já constava de nosso ordenamento jurídico na Constituição de 1946, em seu artigo 15, inciso IV. Outro imposto federal – o Imposto sobre Produtos Industrializados, IPI – foi instituído pela Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965 (feita à Constituição de 1946), em seu artigo 11. Já o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) teve origem nesta mesma Emenda Constitucional, em seu artigo 21, que também exigia a regulamentação do Fundo através de Lei Complementar. Inicialmente, o FPM

O FPM foi criado pelo art. 20, da Emenda Constitucional nº 18 de 1965 (que alterou a Constituição de 1946), sendo uma das modalidades de transferências de recursos financeiros da União para os municípios, estando previsto no art. 159, inciso I, alíneas *b* e *d* da Constituição Federal, que dispõe:

era formado por 10% do produto da arrecadação dos impostos sobre renda (IR) e sobre produtos industrializados (IPI), descontados os incentivos fiscais vigentes na época, restituições e outras deduções legais referentes a esses impostos. A regulamentação do FPM veio com o Código Tributário Nacional (CTN – Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966), no seu artigo 91, e o início de sua distribuição deu-se em 1967. O critério de distribuição do FPM era então baseado unicamente na população dos Municípios. Posteriormente, o FPM foi ratificado pela Constituição Federal de 1967 (Art. 26), que recepcionou a regulamentação do CTN. Pouco depois de promulgada a Constituição de 1967, foi baixado o Ato Complementar da Presidência da República nº 35, de 28 de fevereiro de 1967, que, dentre outras providências, categorizou os Municípios em Capitais e Interior, as Capitais recebendo 10% do montante total do FPM e o Interior o restante. Nova norma foi editada, o Decreto Lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981, criando mais uma categoria de Municípios, denominada “Reserva”, para aqueles Entes com população superior a 156.216 habitantes. A distribuição do FPM então ficou 10% para as Capitais, 3,6% para a Reserva e 86,4% para o Interior. A Constituição de 1988 também ratificou o FPM (Art. 159, inciso I, alínea “b” e ADCT art. 34, § 2º, incisos I e III) e recepcionou a regulamentação do CTN, tendo ainda aumentado gradativamente o percentual de participação do FPM no IR e IPI dos 17% na época até o valor de 22,5% a partir de 1993 e solicitado, em seu artigo 161, inciso II, que Lei Complementar regulamentasse a entrega dos recursos do Fundo. Isto foi realizado pela Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989, que manteve o critério de repartição do CTN até 1991. Mais tarde, a Lei Complementar nº 71, de 3 de setembro de 1992, prorrogou o critério do CTN “até que lei específica sobre eles disponha, com base no resultado do Censo de 1991, realizado pela Fundação IBGE”. Outras Leis Complementares foram sendo sucessivamente aprovadas, dilatando até hoje, com alguns ajustes, o critério de repartição do CTN, a saber: nº 72, de 29 de janeiro de 1993; nº 74, de 30 de abril de 1993; nº 91, de 22 de dezembro de 1997; e nº 106, de 23 de março de 2001. Adicionalmente, a Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, por meio da alteração do Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT – criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF –, cuja fonte de recursos foi composta pela dedução de 15% nos repasses do Fundo de Participação dos Estados, do Fundo de Participação dos Municípios, da Lei Complementar 87/96, do ICMS estadual e do IPI-Exportação. Esta Emenda foi regulamentada pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e os descontos do FUNDEF passaram a ser realizados a partir de janeiro de 1998. Mais tarde, a Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, também por meio da alteração do Art. 60 do ADCT, substituiu o FUNDEF pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB –, cuja fonte de recursos incorporou novas transferências intergovernamentais obrigatórias, mantendo todas as anteriores, inclusive o FPM. Esta Emenda foi regulamentada pela Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro de 2006, e os descontos correspondentes efetivados a partir de janeiro de 2007. A Medida Provisória foi transformada na Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Atualmente, a dedução do FUNDEB é de 20% do valor do repasse. (Cf. BRASIL - Ministério da Fazenda: STN, 2012, p. 1-2).

Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, quarenta e oito por cento na seguinte forma:

a) [...];

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos municípios;

c) [...];

d) um por cento ao Fundo de Participação dos municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano.

Os critérios de distribuição do FPM dividem os municípios em três categorias:

- municípios das capitais (recebem 10% do total do fundo);

- municípios da classe reserva, para aqueles com mais de 142.633 habitantes (recebem 3,6% do total), e

- os demais municípios, chamados de “classe interior”, que auferem 86,4% do total (MONASTERIO, 2013, p. 112).

Baseando-se em critérios demográficos como o Censo Demográfico, a Receita Federal do Brasil (RFB) distribui a verba do FPM, aos 5.570 municípios brasileiros.

Teoricamente, o FPM seria o recurso mais justo, pois, por força de lei, ocorre de acordo com o Censo Demográfico realizado pelo IBGE, que a cada cinco anos, faz a contagem da população e produz estimativas populacionais a cada ano, para que sejam ajustadas as transferências, de acordo com cada faixa populacional, conforme Tabela 5.

Tabela 5 – Brasil: Decisão Normativa nº 141 – TCU – FPM – Interior – Tabela para Cálculo dos Coeficientes – 2015

Faixa de Habitantes	Coefficiente
Até 10.188	0,6
De 10.189 a 13.584	0,8
De 13.585 a 16.980	1,0
De 16.981 a 23.772	1,2
De 23.773 a 30.564	1,4
De 30.565 a 37.356	1,6
De 37.357 a 44.148	1,8
De 44.149 a 50.940	2,0
De 50.941 a 61.128	2,2
De 61.129 a 71.316	2,4
De 71.317 a 81.504	2,6
De 81.505 a 91.692	2,8
De 91.693 a 101.880	3,0
De 101.881 a 115.464	3,2
De 115.465 a 129.048	3,4
De 129.049 a 142.632	3,6
De 142.633 a 156.216	3,8
Acima de 156.216	4,0

Fonte: Tribunal de Contas da União (TCU), 2015

Os critérios para o cálculo dos coeficientes das capitais dependem de dois fatores: fator população e fator renda per capita. O fator população é obtido calculando-se inicialmente a relação entre a população das Capitais – 10,0% – Interior – 86,4% – Reserva – 3,6% = FPM – 100%. Entendemos que as regras de distribuição do FPM, por exemplo, favorecem sobremaneira os municípios de menor porte, pois permitem que os mesmos se apropriem de uma parcela maior de recursos, em proporção aos seus habitantes.

O aumento da Carga Tributária no País foi resultado, principalmente, da maior arrecadação de tributos Federais nos municípios mais ricos do País, porém as bases locais não usufruíram deste retorno, pois ela se apoiou, basicamente, em aumento de tributos e taxas não compartilhados, que não é aplicado no município. Isso agravou a atual situação de injustiça social, pois a redistribuição da carga tributária concentra-se em poucos segmentos sociais, em especial nos trabalhadores.

Para Varsano (1996), devido aos problemas expostos, têm surgido propostas de alterações legislativas que apontam para a reformulação quase completa, do quadro tributário vigente.

A reforma da composição da receita e gasto público deveria envolver, inclusive, a revisão dos encargos e recursos disponíveis dos três níveis de governo (União, Estados e municípios), bem como das relações entre eles, o que remete à questão do grau de autonomia dos governos subnacionais.

Enquanto os impostos federais são concentrados em Brasília, desta maneira, o grande impasse do Pacto Federativo brasileiro, é que a União e Estados, ao longo de mais de 20 anos de CF 1988, fazem as transferências progressivas de responsabilidade aos municípios, porém não ocorrendo progressão dos recursos, na mesma proporção.

Desta forma, historicamente, esses recursos ainda são insuficientes para suprir as despesas dos municípios, principalmente porque tanto a União, quanto os Estados, através dos mais variados expedientes, reduzem os recursos que deveriam ser repassados, em decorrência da partilha prevista na Constituição Federal, causando distorções que impossibilitam aos municípios cumprir os seus deveres, e com isso, os municípios sofrem as cobranças feitas todos os dias pela população em relação aos gestores municipais, que são seus representantes políticos mais próximos (CORRÊA, 2012).

Cabe ressaltar novamente que a distribuição dos recursos do FPM, não ocorre de maneira igualitária em todas as regiões do País, pois do FPM total, 35,22% são destinados aos municípios da região Nordeste, 31,22%, aos municípios da região Sudeste, e o restante, 33,56%, aos municípios das regiões Norte, Centro-Oeste e Sul, conforme mostra a Tabela 6.

Tabela 6 – Brasil: Distribuição % dos Recursos do FPM por Região Federal

Região Federal	% de Destinação do FPM
Norte	8,52
Nordeste	35,22
Sudeste	31,22
Sul	17,61
Centro-Oeste	7,43
Total	100

Fonte: BRASIL (2012b).

Como mostramos na Tabela 6, as Regiões Nordeste e Sudeste detêm a maior parcela da distribuição dos recursos do FPM, sendo 35,22% e 31,22%, respectivamente, pois são as Regiões que possuem os municípios mais populosos do Brasil, ao passo que as Regiões Norte e Centro-Oeste, por serem menos populosas, detêm as menores proporções, sendo 8,52% e 7,43%, respectivamente.

Face ao exposto, acreditamos ser essencial enfocarmos as atribuições e responsabilidades dos municípios, quando se trata da transferência de receitas para os mesmos. Entendemos que além das restrições tributárias aos municípios, as receitas recebidas devem estar comprometidas por normas que também são definidas em outras escalas externas aos mesmos.

No caso da educação consideramos ser importante destacarmos que a CF 1988, em seu art. 212, determinou que os municípios têm que gastar, no mínimo, 25%, de seus impostos, inclusive as transferências recebidas, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Além disso, a Emenda Constitucional nº 14 de 1996 reza que os municípios atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil.

No caso da saúde, a Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990, regulamentou, através da criação do Sistema Único de Saúde (SUS), entre outras atribuições, a competência da União, dos Estados e Distrito Federal e dos municípios. Para estes últimos, a CF 1988 estabeleceu, em seus artigos 196 a 198 e seus respectivos incisos e alíneas, algumas atribuições, tais como organizar, planejar e gerir os serviços públicos de saúde; participar conjuntamente com os Estados da Federação, na organização da rede regionalizada e hierarquizada do SUS; executar serviços nas áreas de saúde do trabalho, vigilância sanitária, alimentação e nutrição, dentre outras; e gerir laboratórios públicos e hemocentros.

Assim, conforme podemos observar, além das acima mencionadas, muitas são as responsabilidades atribuídas aos municípios pela CF 1988, frente aos recursos que a União e os Estados repassam aos mesmos para cumprir tais responsabilidades. Desse modo,

consideramos importante o debate que atualmente existe na academia e no meio político brasileiro, sobre a necessidade de se rever os critérios para distribuição do FPM aos municípios e os parâmetros fixados pelo Pacto Federativo Nacional, firmado entre União, Estados e Municípios.

Portanto, entendemos que o Pacto Federativo centraliza o poder na capital Federal e distribui os recursos arrecadados, de uma maneira que nos parece injusta, gerando guerras fiscais entre os Estados. Desta forma, os Estados são obrigados a implementar políticas para redução de arrecadação fiscal visando atrair empresas, pois hoje a União retem, aproximadamente, 70% da arrecadação, enquanto os Estados recebem 16% e os municípios apenas 14%. Assim, nos parece ser necessária uma reforma no Pacto previsto na CF 1988, dando prioridade aos municípios, para que eles possam administrar uma parcela maior do que é produzido no próprio município (ADJORI/SC, 2014).

Um exemplo das distorções do atual Pacto Federativo Brasileiro e da necessidade de revê-lo é o que ocorre em relação ao Estado do Paraná, pois o mesmo responde por 5,9% do PIB brasileiro, mas está 24º lugar no ranking nacional de repasses federais per capita. Entendemos que este Estado deveria ter um tratamento compatível, com a importância de sua contribuição ao País, tratamento este que deveria ser dado também para outros Estados brasileiros (CATTANI, 2014).

Além disso, convém ressaltar também que o viés justificativo de que a criação de municípios geraria aumento de gastos públicos é sempre feito por políticos e/ou representantes, ligados a União e aos Estados, ou seja, sob a ótica centralizada destas escalas de poder político. Entendemos ser necessário derivar o olhar, para se poder enxergar a criação de municípios, sob outro viés; o viés das pessoas que residem nos distritos que pleiteiam a emancipação, pois muitas vezes essas pessoas vivem sem o mínimo de atendimento, no que tange a questão dos serviços e equipamentos públicos essenciais, aos quais todos os cidadãos deveriam ter acesso.

Entendemos que a pergunta que talvez deva ser feita para alguns governantes (na União e nos Estados Federados) é: a quem a estrutura do estado e os tributos pagos pelos cidadãos ao município, ao Estado Federado e a União devem servir? Ao próprio estado enquanto instituição ou aos cidadãos? Lançamos estes questionamentos para reflexão e remetemos ao questionamento principal do trabalho que é pensar o município como espaço social e não apenas, como dimensão administrativa do Estado Central. Nesse sentido, o trabalho prosseguirá com o debate sobre a autonomia municipal, a

centralização/descentralização do Estado Central e a análise dos municípios recém-emancipados, e o que eles significaram para a sociedade local.

Quando respondermos a este questionamento proposto no parágrafo anterior, considerando o ponto de vista das pessoas que moram nas localidades que buscam a emancipação, talvez passemos a ver a criação de municípios no Brasil, não somente como aumento das despesas públicas, mas também, e principalmente, como a possibilidade de proporcionar aos cidadãos, o acesso aos serviços e equipamentos públicos, dos quais a população tanto necessita para viver dignamente, proporcionando também assim, contribuição para a melhoria das condições de vida das pessoas que residem nestes distritos, os quais muitas vezes se encontram esquecidos pelas administrações municipais aos quais estão vinculados.

No entanto, independente dos problemas econômicos frente aos poucos recursos arrecadados pelos municípios, não há como negar que devido a grande extensão territorial, a heterogeneidade econômica e social, as diversidades regionais e particularidades encontradas nos municípios brasileiros, a descentralização trouxe alguns resultados positivos, no que tange às questões sociais de governo local, pois um governo mais próximo é positivo para os cidadãos e contribui para que se evite o centralismo do governo federal.

A autonomia municipal prescrita na CF 1988 gerou também uma significativa novidade, a descentralização político-administrativa das políticas públicas para a esfera municipal. As leis de regulamentação das políticas sociais elaboradas a partir da “autonomia municipal” então refletiram, conforme Abrúcio et. al.(1999), a tensão entre dois modelos de descentralização, o primeiro, de manutenção do modelo clientelista, defendida por grupos políticos que tinham sua vida política, dependente da relação de clientela, e por outro lado, o modelo de modernização e universalização das políticas sociais, defendidas por setores progressistas.

Em que pese a opinião do autor, é necessário entendermos o que vem a ser descentralização político administrativa, segundo os termos da CF 1988. Para tanto, recorreremos a Boisier (2004), Bossuyt (2013) que revisitou alguns aspectos vinculados à descentralização na América Latina, a partir de um enfoque conceitual, bem como, alguns outros autores que discutem o tema.

A centralização/descentralização não se configura um par estritamente dicotômico, porém são dois polos que representam os extremos de um arco de situações, em que cada ponto intermediário é possível uma combinação dos mesmos, em um determinado contexto histórico, e que funiona neste contexto e não em outros (BOISIER, 2004).

Explica o autor que a descentralização, envolve a criação de um ente distinto daquele do qual é transferido a capacidade de decisão, o que implica a concessão de personalidade jurídica própria, de recursos e normas próprias de funcionamento. Recorre a Work (2002) para se ter maior clareza: “La descentralización es mucho más que una reforma del sector público, de la administración o del funcionalismo. Envuelve el papel y las relaciones de todos los actores societales, sean gubernamentales, del sector privado o de la sociedad civil”. Como observamos, é clara a natureza política da descentralização, já que se trata de uma mudança no padrão de distribuição do poder e de recursos para a sociedade, no caso a autonomia municipal regida na CF 1988.

A efetiva descentralização proporciona o exercício da democracia em nível local, além de promover a democracia nacional. Então, descentralização implica na mudança de uma variedade de funções e novos recursos financeiros para o nível local, principalmente em um País de grande dimensão territorial e que tem eleições locais realizadas regularmente nas quatro últimas décadas. Quando a transferência de autoridade é suficiente, os governos locais obtêm a autonomia administrativa, política e financeira, satisfazendo melhor as necessidades de suas comunidades. Assim, os governos locais tornam-se mais responsáveis perante a sociedade, com o aumento de sua autonomia em relação ao governo central (MASSUANGANHE, 2005).

Rondinelli (1981) define a descentralização como a transferência de autoridade para planejar, tomar decisões e gerenciar funções públicas a partir de uma menor escala de governo (município). Para Work (2002), a descentralização pode ser definida como a transferência de responsabilidade para o planejamento, gestão e recursos captação e alocação do governo central e suas agências para os níveis mais baixos do governo, para o que encontramos corroboração em Santos ao comentar que:

A descentralização é, no entanto, mais típica dos países com organização federativa, surgindo em regra quando estados independentes renunciam à sua soberania e se unem sob a direção política de uma entidade central, a União, em prol dos benefícios para o conjunto federativo, sem, todavia abrirem mão de sua autonomia (SANTOS, 2008, p. 10).

Ao analisarmos os estudos de Arretche (2006), sobre a temática centralização e descentralização do estado nacional, em relação aos seus entes federativos, podemos entender que estamos longe de obter consenso, entre as diversas definições encontradas pelos estudiosos sobre o assunto, ou mesmo, das relações existentes entre o federalismo e os ideais democráticos, pois a forma federativa de organização vem sofrendo modificações ao longo de sua existência.

Assim, para conseguir estabilidade na forma federativa de Estado, há necessidade da presença de diferentes instituições políticas, como as regras de representação dos membros da federação nas decisões nacionais; as regras que regem e garantem a autonomia política desses membros; a distribuição de recursos financeiros, tanto tributários quanto fiscais; e a distribuição de competências. É fundamental que estas instituições garantam a estabilidade, impedindo, por um lado, a interferência da União nos membros federativos e, por outro, que o governo central fique enfraquecido, não conseguindo assim manter a unidade da nação.

Comenta ainda Arretche (2006) que parece não ser possível estabelecer um único fator determinante para explicar, os diferentes resultados do processo de descentralização no Brasil, pois entende que:

[...] a análise deve incluir, ao contrário, um conjunto de fatores políticos, restrições administrativa e fiscal e requisitos institucionais das políticas. Portanto, com base nas evidências apresentadas na literatura, será estudado a seguir o impacto das reformas em termos de políticas sociais (descentralização administrativa), descentralização fiscal e do impacto na estrutura federativa de poder (ARRETICHE, 2006, p. 6).

Com base nestas afirmações podemos dizer que os processos de centralização e descentralização, sempre estiveram e continuarão a estar presentes no cenário nacional, cabendo ao Estado Nacional, se adequar e buscar as melhores alternativas para a sustentação e o seu pleno desenvolvimento.

Assim sendo, observamos ainda que a discussão sobre a descentralização, recai no nível de cooperação e de divisão de competências entre os entes federais, a partir das escalas de autonomia política, administrativa e financeira que sobre eles recaem.

Não podemos esquecer que a descentralização política está associada, com aumento de autonomia de seus cidadãos e representantes, no processo de tomada de decisão pública. Geralmente envolve um regime político representativo, baseado em jurisdições locais eleitorais e partidos pluralistas; a descentralização administrativa é a transferência da responsabilidade pelo planejamento, gestão de funções públicas do governo central e suas agências para os governos subnacionais; a descentralização fiscal está associada com a autoridade das unidades descentralizadas para tomar decisões de despesas, quer com recursos captados localmente (por exemplo, taxas de utilização, impostos sobre a propriedade, etc.) ou transferência do governo central (MASSUANGANHE, 2005).

A questão da descentralização está no âmbito da América Latina. De acordo com Bossuyt (2013), na América Latina, a descentralização política está fortemente ligada aos processos de democratização, que começaram na década de 1980. As reformas foram

utilizadas como um instrumento para aumentar a legitimidade do Estado e a implementação da democracia.

O principal objectivo da descentralização - com diferentes tipos de destaque em cada país era gerar novos espaços de participação cidadã, resolver os problemas de desequilíbrio fiscal, e organizar o aparelho de Estado ao nível local ou territorial, a fim de implementar políticas sociais e fornecer serviços eficazes (BOSSUYT, 2013, p. 1).

O reforço da autonomia política dos governos locais tornou-se a questão central no processo de descentralização. Isto levou a uma agenda de reformas focado em fortalecer o papel e a capacidade financeira dos governos locais e sobre a transferência de competências do governo central. Nesse contexto, os municípios são agentes fundamentais do processo de descentralização e a sociedade democrática deve zelar pela sua preservação, a partir do exercício de participação cidadã.

A descentralização deve ser considerada um processo sócio político complexo, onde a República, estados e municípios interagem com a sociedade e comunidades organizadas, no contexto do modelo federal que vem desde a Proclamação da República, em 15 de novembro 1889 (Brasil), dos estados politicamente representados pelos municípios, regidos pela Constituição de 1988.

Nas palavras de Herrera:

Los municipios del siglo XIX dieron su grito de independencia y libertad; ahora les toca a los municipios del siglo XXI dar el grito de democracia y descentralización para ser coherentes con el modelo de Estado federal descentralizado regido por los principios constitucionales de integridade territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidade (HERRERA, 2013, p. 56)

Municípios, como um entidades político-territorial, têm uma característica: a autonomia municipal, mostrando como é a organização do território de uma República. Sua natureza política está diretamente relacionada, com o bem comum de toda a comunidade, a partir dos serviços públicos locais.

Conforme comentamos, existe um amplo debate acadêmico e político a respeito da descentralização, através dos processos de emancipação de municípios, sendo que uma parte dos estudiosos adota posições contrárias, e outra parte, é favorável às emancipações, motivos pelos quais entendemos ser importante mostrarmos as principais considerações destas duas abordagens. Primeiramente apresentamos alguns estudiosos que apontam a inviabilidade econômica para a criação de novos municípios, mais especificamente os pequenos, como os autores Gustavo Maia Gomes e Maria Cristina Mac Dowell (2000) do IPEA, ao relatarem a

relação de dependência dos municípios, no tocante às transferências e pouca capacidade de arrecadação própria, e discursam:

[...] apenas 9% da receita corrente disponível dos municípios de até 5 mil habitantes no Brasil era própria, no sentido de resultar de recursos arrecadados por eles próprios (1996). A relação é claramente positiva, em relação ao tamanho: ou seja, a participação das receitas próprias, na receita total corrente dos municípios, aumenta continuamente com o aumento de suas populações, no Brasil como um todo e em cada uma das regiões. Ou seja: para custear suas despesas (inclusive, é claro, as despesas com sua própria administração), os pequenos municípios dependem fortemente das transferências de impostos, especialmente dos impostos federais, via o Fundo de Participação dos Municípios (GOMES e MAC DOWELL, 2000, p. 9).

Apesar dos pontos de vista econômicos, sempre estarem frente às discussões sobre essa temática, não há como negar as razões sociais ligadas à necessidade de emancipações municipais, e uma dessas questões seria que as populações, desdenhadas pelo poder público local, distantes das sedes municipais, poderiam se beneficiar com as emancipações. Portanto, apresentamos o ponto de vista de autores da segunda abordagem, a dos autores favoráveis às emancipações, onde está exposto que estes pesquisadores reconhecem, como principal virtude do processo, a descentralização administrativa, aproximando mais o poder decisório dos membros das comunidades, promovendo melhorias na distribuição das receitas públicas, e facilitando o acesso aos serviços e equipamentos públicos urbanos a um maior número de pessoas.

Iniciando o debate baseado em citações correspondentes aos autores “favoráveis” à ideia de emancipações, no quesito “aumento dos custos administrativos”, com a criação de novas unidades municipais, Fávero (2004, p. 2013) relata ser sabido que, conforme a CF 1988, suas Emendas Constitucionais, apresentadas no Anexo e as Leis Orgânicas municipais, os custos dos legislativos são claramente bem delimitados, ou seja, mínimo de 5% e máximo de 8% das receitas públicas. Portanto, entendemos que tais valores são razoáveis para o financiamento deste poder local, tendo em vista as vantagens apresentadas, pela existência de novas unidades administrativas municipais, tais como, maior proximidade dos gestores junto às suas populações e conseqüente, avanços em relação a oferta de serviços e equipamentos públicos. Entendemos que tal alegação de aumento dos custos administrativos, não justifica o impedimento, para se fazer novas emancipações municipais no Brasil. Tampouco, defendemos que elas ocorram desordenadamente e sem critérios. Entretanto, é preciso valorizar a dimensão da escala local e dos municípios, o que parece não ser observado no Brasil.

O conjunto de autores que vê de forma positiva o processo emancipatório, também vislumbra as emancipações, como forma de promover melhor distribuição de renda, através da obtenção dos repasses de recursos tributários da União e Estados, recursos estes que acabam chegando a um número maior de membros da população, permitindo o fomento de maior dinâmica econômica local e, como consequência, o maior e melhor investimento em obras e serviços públicos, proporcionando assim, o favorecimento à diminuição das desigualdades sociais e entre áreas urbanas distantes (FÁVERO, 2004, p. 208-209).

Reis Filho (1996) descreve que “o poder local – entendido como o dos pequenos municípios – é o que oferece melhores condições para a organização de uma série de serviços, pela proximidade e contato direto com os cidadãos, principalmente os de menor renda”.

As vantagens da descentralização já foram apontadas por diversos autores há muito tempo. Sobre tais vantagens Maia (1883, p. 245) comenta:

Crêem muitos que aquelle successo notavel foi inspiração particular das províncias que, por influencia dos conselhos geraes representados na camara de 1831, iniciaram ahi a reforma da Constituição. Não ha duvida que o elemento provincial, auferindo maior vantagem da decentralisação projectada, contribuiu em grande parte para esse acontecimento, e chegou a ponto de dominar o espirito da deputação onde o interesse dos municipios teve a infelicidade de ser mal representallo.

Franco Montoro (1985) também ao debater sobre a descentralização, afirma que:

Descentralizar é colocar o governo mais perto do povo. E, por isso, torná-lo mais eficiente e mais democrático. Uma das exigências fundamentais da vida pública brasileira é a valorização do município, como célula básica da nossa organização política e instrumento insubstituível de interiorização do desenvolvimento. Sem municípios desenvolvidos, não há Nação desenvolvida. “Ou descentralizamos o desenvolvimento, dando apoio e cooperação aos governos locais, ou transformamos o País num gigante com pés de barro”. ... “um dos pontos fundamentais da grande mudança constitucional e governamental, que a Nação exige, é a substituição do centralismo autoritário por um processo efetivo de descentralização, com base em nossos municípios. Esse processo é mais democrático, mais eficiente e menos dispendioso. Atende melhor às necessidades efetivas de nossa população e, por isso, é também mais justo e mais adequado à realidade brasileira.

Outra discussão favorável é a relacionada à redução do processo migratório para os grandes centros urbanos. Esta redução representa um grande benefício indireto para esses centros, pois, de acordo com Pinto (2002), diminui vários custos de aglomeração, tais como, como aumento da violência urbana, desemprego, processos de favelização, trânsito caótico, queda dos salários reais da mão-de-obra pouco qualificada (em razão do aumento da oferta), dentre outros. Portanto, se por um lado as grandes cidades perdem uma parte das transferências de recursos para os pequenos municípios, por outro, elas deixam de gastar com programas e políticas para resolver problemas sociais advindos do processo migratório.

Essa postura seria parte de uma política territorial deliberada de apoio a áreas não metropolitanas, com base nos municípios. Ao contrário, investir onde já está a concentração demográfica apenas reforçará essa tendência territorial.

O município representa, para a sua população, a presença do governo no interior, portanto traz maior satisfação das necessidades básicas, como atendimento médico, acesso à educação, bem como benefícios e melhorias na infraestrutura urbana, do comércio, asfaltamento da malha viária urbana, calçamento de ruas e saneamento básico. Por fim, proporciona a proximidade da administração municipal aos problemas do município, possibilitando maior facilidade para melhor solução dos mesmos (PINTO, 2002, p.15-16).

Para Citadini (1998), de maneira geral, não se deve ser contrário, em tese, à criação de novos municípios. A população, junto à elite política, encontra na emancipação uma aproximação com seus representantes políticos configurando-se um fator importante, pois, anteriormente à emancipação, as mediações eram feitas com estruturas políticas distantes, dificultando a representatividade da população local.

A quase totalidade dos municípios de pequeno porte, existentes no Brasil, não são lugares livres de problemas. Contudo, um bom governo, isto é, realmente voltado para o bem estar de sua população, que aplique de forma honesta e correta toda a receita municipal, em obras de melhoria da infraestrutura do município e da qualidade dos serviços prestados aos munícipes, pode fazer com que estejam em situação melhor do que antes da emancipação. (PINTO, 2002, p. 16).

Ainda no tocante a melhoria das condições de vida e diminuição das desigualdades sociais, Zorzanello (2015) debate num de seus estudos, o fenômeno da criação de municípios no Brasil, sendo que suas conclusões apontam que as emancipações de Goioxim e Marquinho, ambos pequenos municípios do Estado do Paraná, possibilitaram condições para que a população destas localidades, pudesse ter atendidas suas necessidades sociais básicas, permitindo que, principalmente, os acessos à saúde e à educação fossem assegurados, proporcionando assim maior justiça social, aos cidadãos daqueles novos municípios.

No entanto, sabemos ser necessário considerarmos ainda algumas questões importantes, pois Gomes e MacDowell (2000) ressaltam a discussão sobre a necessidade de recursos públicos para o alcance de um desenvolvimento espacial mais igualitário. Esses autores comparam a arrecadação dos municípios brasileiros, apenas em termos de renda per capita, mostrando que municípios poucos povoados são, geralmente, os que recebem as maiores transferências federais e estaduais, per capita.

De acordo com Silva (2009, p.07), para que ocorram as transformações definitivas no processo de implementação das políticas públicas nos municípios, é preciso considerar necessário um tempo mínimo, dentro de uma construção pautada em um modelo de cooperação entre os entes federativos, de modo a oferecer as condições objetivas para que os municípios conseguissem cumprir sua missão constitucional e propiciar melhores condições de vida aos seus munícipes, através da execução das políticas públicas.

Conforme comentamos, os municípios possuem grandes responsabilidades para as quais não recebe todos os recursos financeiros necessários, a fim de que possam cumprí-las. Esse desequilíbrio decorre, em parte, das manipulações que a União e os Estados fazem, na repartição dos tributos arrecadados que por mandamento constitucional, devem ser divididos com os municípios. A consequência disso é que não dispondo de recursos suficientes, os municípios deixam de cumprir com parte de suas obrigações, prejudicando a população, principalmente em municípios de pequeno porte, com baixo grau de arrecadação própria. Isso parece reafirmar como, o pacto federativo brasileiro está em desequilíbrio e necessita ser rediscutido com urgência, pelos agentes que integram a administração pública nacional.

Acrescentamos ainda que os Poderes Legislativo e Judiciário, bem como o Ministério Público e os Tribunais de Contas, sofrem diretamente naquilo que têm de mais importante que é a independência que devem ter em relação ao Executivo, exatamente porque, sem recursos para a manutenção de suas atividades, viram reféns de suplementações orçamentárias que dependem da boa vontade dos governadores.

Para alguns estudiosos do tema das emancipações, a especificação dos encargos do governo federal poderia circunscrever-se, por exemplo, às atividades de segurança nacional, justiça, função legislativa, desenvolvimento regional, diplomacia e comércio exterior, energia e recursos naturais, comunicação, agricultura, indústria, transporte interestadual, relações trabalhistas, seguridade social, migração, ciência e tecnologia, estatísticas nacionais, política macroeconômica e de desenvolvimento nacional. Enquanto as demais funções como, por exemplo, educação, saúde, saneamento, polícia, assistência social, transporte público, cultura, proteção ao meio ambiente, etc., poderiam ser administradas pelos estados e municípios (MARTONE et al, 1994).

Enfim, o município no Brasil vem passando por um processo de evolução ao longo dos últimos cinco séculos. Como observamos no decorrer dos períodos históricos, Colônia, Império e República, houveram transformações municipais, sendo que as mais relevantes para os cidadãos, no entanto, foram introduzidas a partir da CF 1988, o que procuramos demonstrar através da matriz apresentada no Quadro 8.

Quadro 8 – Matriz espaço temporal sobre a instituição município no Brasil

	Períodos	MUNICÍPIO					
		Origem	Funções / Atribuições	Agentes	Administração (Regulação)	Autonomia / Centralização / Descentralização	Fontes
BRASIL	Colônia	<i>Concelhos</i> (Câmaras Municipais) Municipalidades	Órgãos Administrativo s e Judiciários (Organização da vida local)	Alcaides, Juízes, Vereadores, Almocatéis, Juiz de Fora, Procurador-Advogado e Homens Bons.	Ordenações Manuelinas (1521-1603); Ordenações Filipinas (1603-1824) (Arquétipos Legais que dispunham sobre a administração de cidades e vilas)	Corpo Administrativo Jurídico com prerrogativas políticas (OM. Relativa autonomia em relação a Corte Portuguesa). (OF. Recuo na autonomia; centralização das decisões na Corte Portuguesa com o melhor aparelhamento de agentes seus na Colônia)	Ferrari (1979) Cataia (2001) Favero (2004) De Marco (2005) Bicalho (1998) Prediger (2003) Prado Junior (1969) Fabris (2008)

Fonte: Elaborada pelo Autor (2015)

Continua

	Império	Câmaras Municipais	Regimento das Câmaras Municipais do Império (1828). Agora tarefa de governo econômico e municipal das cidades e das vilas do Império	Juiz de Fora e Alcaide (nomeados pelo monarca); Vereadores; Juiz Ordinário; Procurador (eleitos)	Ordenações Filipinas (1603-1824) em certas áreas da legislação. Constituição Imperial Brasileira de 1824. Código de Processo Criminal de Primeira Instância (1832) (Marca a fase brasileira da história municipal)	Centralização política no Imperador (compartilhada com as elites regionais). Art. 165 da Constituição Imperial	Avellar e Taunay (1974) Maia (1883) Ferrari (1979) Fabris (2008) Tavares Bastos (1870)		
		República	De 1889 a 1988	Proclamação da República. (Pacto Federativo)	Ente Federativo. Organização Política Autônoma	Estado Central	Constituição de 1891 (Novos ordenamentos políticos)	Pouca autonomia municipal	Favero (2004) Castro (2005) Fabris (2008) Endlich (2012) Klering (2003) Sparapani (2012) Dallari (2003) Limana (1999) Arretche (2006) Bossuyt (2013) Herrera (2013)
			De 1988 a 2015	Proclamação da República. (Pacto Federativo) CF 1988	Pacto Federativo CF 1988	Prefeito, Vereadores, Tribunal de Contas do Estado	CF 1988, Constituições Estaduais e Lei Orgânica do Município	Maior autonomia municipal	

Fonte: Elaborada pelo Autor (2015)

A pretensão deste capítulo foi o de abordar os aspectos referentes às normas e competências do município brasileiro à partir do Brasil Colônia, até as atribuições estatuídas na CF 1988, enfocando o município com suas principais características espaciais e demográficas, bem como as receitas públicas e o sistema da administração municipal.

As reflexões apresentadas no próximo capítulo “Implicações e Perspectivas do Processo de Emancipações Político-Administrativas dos Municípios” estarão baseadas nos municípios escolhidos para uma análise mais aprofundada, na perspectiva social quanto ao significado e alcance do processo de emancipação municipal e a constituição dos municípios enquanto novos espaços sociais.



Rancho Alegre d'Oeste, vista parcial da avenida Paraná, 1977.
Fonte: Acervo do Centro Cultural de Rancho Alegre d'Oeste, 2015



Rancho Alegre d'Oeste, vista parcial da avenida principal da sede urbana, 2015.
Fonte: Acervo do Centro Cultural de Rancho Alegre d'Oeste, 2015.

3 IMPLICAÇÕES E PERSPECTIVAS DO PROCESSO DE EMANCIPAÇÃO POLÍTICO ADMINISTRATIVA DE MUNICÍPIOS

“El Estado no es más que una de las formas revestidas por la sociedad en el curso de la historia.” (Piotr Kropotkin)

Este capítulo tem como primeiro objetivo apresentar e discutir, os processos emancipatórios de distritos em municípios, da Mesorregião Centro-Ocidental do Paraná, após o ano de 1988, verificando o alcance destes como espaços sociais e políticos para os cidadãos residentes nestas localidades. Para maior clareza, estabelecemos uma concepção de espaço como o marco da ação social, isto é, a ação social se realiza em um espaço concreto, neste trabalho delimitados em quatro municípios da Mesorregião Centro-Ocidental do Paraná.

Visa responder as perguntas de pesquisa, bem como apresentar análises e discussões complementares, sobre os resultados dos processos emancipatórios dos municípios pesquisados, procurando correlacionar tais resultados com contribuições teóricas acerca dos espaços geográficos, em especial a sua dimensão social, a que nos referimos como espaço social. Buscamos evidenciar que estes novos municípios, podem ser considerados como a materialização destes espaços para os cidadãos. Também procuramos discutir neste capítulo, se estas emancipações contribuíram ou não para a sociedade local e como isso ocorreu, na perspectiva socioeconômica.

Sobre a dimensão social, salientamos que consideramos relevantes os trabalhos dos técnicos do Ibam/RJ e Cepam-FPFL/SP, dentre eles Bremaeker (1991; 1993), Jacobi (1990; 1991), Mello (1991; 1992), e Cigolini (1999-2009) os quais buscam explicar a criação de municípios, como fenômeno resultante da relação entre a sociedade e o espaço.

Tal como estes estudos realizados, nossa pesquisa não foge do fenômeno emancipação, mas tentamos avaliar concretamente quais os efeitos das emancipações para a sociedade local, sob o olhar da mesma, e o que o fenômeno tem representado, independente de como ele foi instaurado e que percursos o processo de emancipação trilhou. Autores que também contribuíram com esta perspectiva, foram Bremaeker (1993); Noronha e Cardoso (1995); e Klering (1991; 1998), que também buscam explicar as emancipações, pelas motivações dos agentes locais.

Diante disso, evidencia-se que a literatura tem debatido esta realidade em termos de descentralização fiscal e a fragilidade dos municípios, como se encontra em Gomes e Macdowell (2000), Orair e Alencar (2010) no que se refere a preocupações fiscais; e Shikida (1998) que relaciona à ocorrência do fenômeno político emancipacionista, por meio do conceito restrição orçamentária não rígida.

Como observamos na base teórica conceitual do estudo, a divisão do território em novas unidades é um processo histórico, econômico e político de uma sociedade, no qual se produz e reproduz determinado espaço social. Assim também ocorre, com o processo de emancipação político administrativa de municípios no Brasil, que foram mais marcantes nos períodos democráticos, contribuindo de forma significativa para a configuração interna do País (BREMAEKER, 1996).

Como já abordamos, o ente município como unidade político-administrativa se definiu no Império Romano, como instituição, e acabou se propalando por grande parte do continente europeu, em regiões que abrangem o território de países como Grécia, Espanha, Portugal, França. E, desde então, em todos os períodos da história do mundo civilizado, oscilou entre maior ou menor autonomia.

No Brasil, vimos que os primeiros rudimentos daquilo que viria a ser o município futuramente, foram instalados com a chegada dos portugueses, no período da colonização. Primeiramente como Conselho e depois como Câmara Municipal, sendo regulado por meio das Ordenações dos reis de Portugal. No Império, com o sistema imposto pela Constituição Imperial²³, definiu-se, efetivamente, o que verdadeiramente seria a história do município no Brasil.

Sobre a evolução da estrutura municipal do Estado Paraná, a intenção não é recontar a história de sua ocupação, mesmo porque já foi relatado, discutido e analisado por diversos autores, tais como: Balhana, Machado e Westphalen (1969), mostram que o povoamento do Paraná, traz em si formas diferenciadas de ocupação do território, de formação de comunidades, bem como de movimentos de novas formas de acomodação e de conflito e que podem ser identificadas pelo que se convencionou denominar, historicamente, de Paraná tradicional e de Paraná moderno, e Nicholls (1971) que discute a ocupação do espaço paranaense e seu desenvolvimento econômico, comparando com alguns estados dos Estados Unidos da América, mostrando como o Paraná permaneceu preterido pelos governos centrais, em termos de políticas de ocupação territorial e expansão econômica.

²³ Sobre o município, assim expôs a Constituição Imperial de 1824:

CAPITULO II.

Das Camaras.

Art. 167. Em todas as Cidades, e Villas ora existentes, e nas mais, que para o futuro se crearem haverá Camaras, ás quaes compete o Governo economico, e municipal das mesmas Cidades, e Villas.

Art. 168. As Camaras serão electivas, e compostas do numero de Vereadores, que a Lei designar, e o que obtiver maior numero de votos, será Presidente.

Art. 169. O exercicio de suas funções municipaes, formação das suas Posturas policiaes, applicação das suas rendas, e todas as suas particulares, e uteis attribuições, serão decretadas por uma Lei regulamentar

Nesse contexto, a estrutura municipal referente a ocupação capitalista efetiva do Estado do Paraná, teve início com o ciclo do ouro, em meados do século XVII, especificamente no litoral, onde surgiu o povoado de Paranaguá, e através dos mineradores foram surgindo outras vilas, inclusive a de Curitiba. Esgotadas as minas de ouro no final do século XIX, restaram essas duas vilas. No entanto, como o território paranaense era caminho para tropeiros transportar o gado do Rio Grande do Sul para Minas Gerais, foi ocupado o Segundo Planalto, estalecendo ali a primeira vila, Castro que foi fundada em 1779. Embora o Terceiro Planalto tenha sido explorado por algumas expedições, sua ocupação com fins de colonização só se deu no século XIX, com a fundação do povoado de Guarapuava, que foi o primeiro município da região Centro-Sul Paranaense.

Com a emancipação administrativa da província do Paraná de São Paulo, em 1853, quando a ocupação do espaço geográfico era composto de:

[...] duas cidades: Curitiba e Paranaguá; sete vilas: Antonina, Morretes, Guaratuba, São José dos Pinhás, Lapa, Castro e Guarapuava; seis freguesias: Campo Largo, Palmeira, Ponta Grossa, Jaguariaíva e Rio Negro, estas últimas eram povoados que equivaliam aos distritos atuais (CIGOLINI, 1999, p. 31).

A partir daí foram surgindo outras vilas, inclusive iniciou-se os primeiros povoamentos no norte paranaense, com as concessões de terras nessa região, principalmente para paulistas e mineiros, interessados em expandir a produção de café. Um dos primeiros municípios criados foi Santo Antonio da Platina, em 1866, seguido de Wenceslau Brás e São José da Boa Vista, em 1867; nas regiões Sudoeste, Palmas em 1877 e Oeste, a Colônia Militar de Foz do Iguaçu. Assim, a Província do Paraná chegou ao período republicano com 27 municípios (CIGOLINI, 1999).

Sobre a ocupação do espaço paranaense, Trintin (2006) também relata que foi marcada por migrantes que buscavam terras para o cultivo do café e, foram esses que criaram condições para o surgimento dos primeiros povoados, na região norte do Estado, conhecido atualmente, como Norte Pioneiro.

Cabe destacar que a ocupação do Paraná se deve a expansão cafeeira no Brasil. Como a produção de café no estado de São Paulo, estava apresentando um nível decrescente em suas colheitas, para os paulistas as novas terras do Paraná mostravam melhores perspectivas de lucros na produção, principalmente após a 1929, época da Grande Depressão Econômica.

Foi em meados da década de 1920 que as companhias colonizadoras, como a Companhia de Terras Norte do Paraná (CTNP) adquiriu lotes de terras que totalizaram 515.017 mil alqueires paulista, constituídas das melhores porções em termos de solo. Para

vendê-las resolveram fracioná-las em pequenos lotes, e cuidaram de assegurar condições de infraestrutura, como rodovias e ferrovia, e o mais interessante foi a preocupação que se teve em relação aos primeiros núcleos ocupacionais, tanto que elaboraram diretrizes para a ocupação, que foi um projeto que consistia em um sistema onde as primeiras localidades urbanas, “que seriam núcleos econômicos mais importantes deveriam estar a 100 km de distância uma das outras. Entre elas, a uma distância de 10 a 15 km, ficariam os *patrimônios*, que serviriam de centros comerciais com vistas a facilitar o intercâmbio de mercadorias” (TRINTIN, 2006, p. 49), por exemplo entre as sedes urbanas dos municípios de Londrina e Maringá, foram instalados e desenvolveram diversos patrimônios tais como: Cambé, Rolândia, Araongas, Apucarana, Jandaia do Sul, Mandaguari, Marialva. Como observamos, não foi por acaso que, posteriormente, estas localidades cresceram, se desenvolveram e acabaram por se tornar municípios. Assim, as mesorregiões Norte Central e Centro-Occidental Paranaense, em relação a sua ocupação e expansão econômica, até a década de 1960 podem ser explicados, em razão das políticas estabelecidas pelo Estado, em associação com o capital, isto é, a ação de companhias privadas e do Estado, por meio de projetos imobiliários e loteamentos, intensificaram os fluxos migratórios e estimularam a prática da agropecuária (COSTA, 2013).

Ainda, a forma como foram estruturados esses municípios, das regiões norte e noroeste do Estado do Paraná na época, se deve a matriz agrícola produtiva paulista que necessitava de novas terras para expandir a produção de café. Com o fim do ciclo do café, na década de 1970 (devido a geadas), o estado adota uma nova matriz produtiva agrícola, a produção de grãos, principalmente a soja e o milho, que não necessitam de mão-de-obra abundante, mas sim de máquinas. A produção no campo se torna mecanizada, o que contribuiu para a evasão da população do campo, para os centros urbanos. Trintin (2006, p. 76) esclarece que foi possível essa mudança na matriz produtiva agrícola do Estado, pois, além da geadas que dizimou os cafezais na década de 1970, as políticas públicas voltadas ao setor agrícola já vinham sendo implementadas desde 1964, no governo militar, onde o próprio governo vinha estimulando a erradicação do café, visto que o País mantinha super capacidade produtiva. Com a finalidade de diminuir a oferta do produto, foi restringido o crédito para o café, pois o governo entendia que necessitava diversificar a agricultura do País. Colaborou também para o fim da produção do café no Paraná, como mencionamos, as geadas de 1972 e 1975, sendo esta última a mais forte, e a ferrugem que se abateu sobre a plantação.

Esses problemas ajudaram os agricultores paranaenses a se adequar às exigências de mercado, pois passaram a produzir cultivos de modo considerado moderno e com a inserção

de tecnologia mecânica, com as máquinas agrícolas e química, com os insumos e defensivos. Destacou-se na região, desde então, o cultivo de soja e do milho. Percebemos que, foi possível essa mudança, pois a agricultura do Paraná era voltada para o mercado, logo, capaz de responder aos estímulos das políticas públicas. Assim, a partir da década de 1970, a matriz produtiva das mesorregiões Norte Central e Centro-Ocidental Paranaense passou por transformações significativas, conforme Costa (2013), possibilitadas pela modernização da agricultura.

A importância de abordar a transferência da matriz produtiva agrícola do Estado do Paraná, do café para o soja e milho, reside no fato de que o tema emancipação de municípios, vincula-se ao crescimento e desenvolvimento econômico de uma região. Soma-se a este, o interesse do próprio governo estadual, em diminuir as diferenças de desenvolvimento de sua economia, em relação ao centro dinâmico, implementando para tanto, a infraestrutura de transporte rodoviário, produção e transmissão de energia elétrica, bem como, as telecomunicações, possibilitando o avanço de suas forças produtivas, em novas fases da produção, inconfundivelmente capitalista. Portanto, é preciso considerar que uma série de transformações ocorreram, não só na região e municípios adotados como recorte para este trabalho, mas no Paraná como um todo. Foram mudanças de ordem econômica, com implicações socioespaciais já tratadas por diversos autores que estudaram a região (MORO, 1991; ENDLICH, 2006; COSTA, 2013).

Nesse sentido, a produção do espaço social pode ser caracterizado, segundo sua matriz produtiva atual, visto que os municípios recém emancipados, da Mesorregião Centro-Ocidental do Paraná, são grande produtores de soja e milho. Esses distritos foram formados por uma população, predominantemente oriunda do campo, e os fatores principais que levaram a busca de emancipação político administrativa, em muitos casos, foram o descaso do município de origem, o aumento da população no núcleo principal e atual sede do município, a extensão territorial e o aumento das receitas fiscais, provenientes de sua produção agrícola.

De acordo com Ipardes (2004), o Estado do Paraná contava em 1986 com 312 municípios. Desde então, conforme detalhamos na Tabela 7, 87 novos municípios foram constituídos, com base na Lei Complementar n°. 56, de 18 de fevereiro de 1991, na qual houve alterações na forma de sua redação, com a Lei Complementar n°. 57, de 08 de julho de 1991. Sublinhamos no referido quadro os novos municípios que constituem nosso recorte espacial de pesquisa.

Tabela 7 – Estado do Paraná. Novos municípios, 1986 a 1996.

Municípios	Emancipação	Instalação	Extensão Territorial (Km ²)	População 2010	População Estimada 2015
1. Anahy	11/08/1990	01/01/1993	102,647	2.874	2.915
2. Alto Paraíso	09/05/1990	01/01/1993	967,772	3.206	3.077
3. Angulo	03/09/1990	01/01/1993	106,021	2.859	2.964
4. Arapuã	08/12/1995	01/01/1997	217,371	3.561	3.426
5. Ariranha do Ivaí	21/12/1995	01/01/1997	239,562	2.453	2.359
6. Bela Vista do Caroba	21/12/1995	01/01/1997	148,107	3.945	3.848
7. Boa Esperança do Iguaçu	26/04/1990	01/01/1993	151,797	2.764	2.716
8. Boa Ventura de São Roque	18/09/1995	01/01/1997	622,184	6.554	6.683
9. Bom Jesus do Sul	03/12/1995	01/01/1997	173,972	3.796	3.777
10. Bom Sucesso do Sul	08/01/1990	01/01/1993	195,931	3.293	3.365
11. Brazilândia do Sul	23/08/1990	-	291,036	3.209	3.037
12. Cafezal do Sul	20/07/1990	01/01/1993	335,392	4.290	4.288
13. Campina do Simão	16/11/1995	01/01/1997	448,424	4.076	4.096
14. Campo Magro	11/12/1995	01/01/1997	275,352	24.843	27.517
15. Campo Bonito	31/10/1986	01/01/1989	433,833	4.407	4.259
16. Candói	27/08/1990	01/01/1993	1.512,786	14.983	15.822
17. Carambeí	13/12/1995	01/01/1997	649,679	19.163	21.590
18. Coronel Domingos Soares	21/12/1995	01/01/1997	1.576,21	7.238	7.580
19. Cruzeiro do Iguaçu	-	01/01/1993	161,862	4.278	4.376
20. Cruzmaltina	19/12/1995	01/01/1997	312,299	3.162	3.147
21. Diamante d Oeste	21/12/1987	01/01/1989	309,110	5.027	5.259
22. Diamante do Sul	11/07/1990	01/01/1993	359,946	3.510	3.568
23. Doutor Ulysses	20/11/1990	01/01/1993	781,450	5.727	5.808
24. Entre Rios do Oeste	18/06/1990	01/01/1993	122,071	3.926	4.306
25. Esperança Nova	21/12/1995	01/01/1997	138,560	1.970	1.898
26. Espigão Alto do Iguaçu	18/04/1994	01/01/1997	326,440	4.677	4.542
27. <u>Farol</u>	<u>25/10/1990</u>	<u>01/01/1993</u>	<u>289,232</u>	<u>3.472</u>	<u>3.388</u>
28. Fazenda Rio Grande	26/01/1990	01/01/1993	116,678	81.675	92.204
29. Fernandes Pinheiro	21/12/1995	01/01/1997	406,500	5.932	5.954
30. Flor da Serra do Sul	19/03/1992	01/01/1993	238,907	4.726	4.802
31. Foz do Jordão	15/12/1995	01/01/1997	235,382	5.420	5.210
32. Goioxim	30/10/1995	01/01/1997	702,471	7.503	7.517
33. Godoy Moreira	05/04/1989	01/01/1990	131,012	3.337	3.245
34. Guamiranga	16/11/1995	01/01/1997	244,795	7.900	8.484
35. Honório Serpa	08/01/1990	01/01/1993	502,235	5.955	5.769
36. Ibema	28/05/1990	01/01/1993	145,445	6.066	6.352
37. Iguatu	28/05/1990	01/01/1993	106,937	2.234	2.302
38. Imbaú	08/12/1995	01/01/1997	330,703	11.274	12.400
39. Iracema do Oeste	04/07/1990	01/01/1993	81,538	2.578	2.512

Continua ...

Municípios	Emancipação	Instalação	Extensão Territorial (Km ²)	População 2010	População Estimada 2015
40. Itaipulândia	19/03/1992	01/01/1993	331,288	9.026	10.236
41. Itaperuçu	09/11/1990	01/01/1993	320,578	23.887	26.755
42. Ivaté	02/05/1989	01/01/1993	410,907	7.514	8.013
43. Laranjal	09/01/1991	01/01/1993	559,439	6.360	6.292
44. Lidianópolis	05/06/1990	01/01/1993	154,361	3.973	3.774
45. Lindoeste	12/06/1989	01/01/1990	361,367	5.361	5.187
46. <u>Luiziana</u>	<u>25/09/1987</u>	<u>01/01/1989</u>	<u>908,601</u>	<u>7.315</u>	<u>7.471</u>
47. Manfrinópolis	21/12/1995	01/01/1997	216,415	3.127	2.954
48. Maripá	17/04/1990	01/01/1993	283,793	5.684	5.793
49. Marquinho	22/06/1994	01/01/1997	511,148	4.981	4.871
50. Mato Rico	31/01/1991	01/01/1993	394,533	3.818	3.368
51. Mauá da Serra	24/05/1990	01/01/1993	108,324	8.555	9.705
52. Mercedes	13/09/1990	01/01/1993	200,864	5.046	5.398
53. Nova Esperança do Sudoeste	19/03/1992	01/01/1993	208,472	5.098	5.206
54. Nova Laranjeiras	16/05/1990	01/01/1993	1.210,205	11.241	11.968
55. Nova Santa Bárbara	09/05/1990	01/01/1993	71,764	3.908	4.163
56. Nova Tebas	08/12/1987	01/01/1989	545,686	7.398	6.792
57. Novo Itacolomi	28/09/1990	01/01/1993	161,411	2.827	2.907
58. Ouro Verde do Oeste	12/06/1989	01/01/1990	293,042	5.692	5.976
59. Pato Bragado	18/06/1990	01/01/1993	135,286	4.822	5.304
60. Perobal	29/04/1992	01/01/1997	407,580	5.653	5.995
61. Pinhais	18/03/1992	01/01/1993	60,869	117.008	127.045
62. Pinhal de São Bento	28/05/1990	01/01/1997	97,463	2.625	2.740
63. Pitangueiras	28/09/1990	01/01/1993	123,229	2.814	3.073
64. Pontal do Paraná	20/12/1995	01/01/1997	199,847	20.920	24.352
65. Porto Barreiro	13/12/1995	01/01/1997	361,021	3.663	3.564
66. Prado Ferreira	21/12/1995	01/01/1997	153,399	3.434	3.668
67. <u>Quarto Centenário</u>	<u>29/04/1992</u>	<u>01/01/1997</u>	<u>321,875</u>	<u>4.856</u>	<u>4.824</u>
68. Quatro Pontes	13/09/1990	01/01/1993	114,393	3.803	3.998
69. <u>Racho Alegre d'Oeste</u>	<u>04/07/1990</u>	<u>01/01/1993</u>	<u>241,386</u>	<u>2.847</u>	<u>2.833</u>
70. Ramilândia	30/01/1991	01/01/1993	237,196	4.134	4.385
71. Reserva do Iguaçu	04/09/1995	01/01/1997	834,232	7.307	7.815
72. Rio Bonito do Iguaçu	23/03/1992	01/01/1993	681,406	13.661	13.538
73. Rio Branco do Ivaí	21/12/1995	01/01/1997	382,329	3.898	4.088
74. Rosário do Ivaí	30/10/1986	06/06/1987	371,250	5.588	5.367
75. Santa Lúcia	09/05/1990	01/01/1993	116,858	3.925	3.976
76. Santa Maria do Oeste	11/07/1990	01/01/1993	847,137	11.500	11.009
77. Santa Mônica	26/04/1990	01/01/1993	259,957	3.571	3.849
78. Santa Teresa do Oeste	12/06/1989	01/01/1990	326,190	10.332	10.509
79. São Manoel do Paraná	13/09/1990	01/01/1993	95,381	2.098	2.180
80. São Pedro do Iguaçu	16/07/1990	01/01/1993	308,324	6.491	6.388
81. Saudade do Iguaçu	19/03/1992	01/01/1993	152,085	5.028	5.372
82. Serranópolis do Iguaçu	07/12/1995	01/01/1997	483,658	4.568	4.652
83. Sulina	21/01/1987	01/01/1989	170,759	3.394	3.293
84. Tamarana	13/12/1995	01/01/1997	472,155	12.262	13.730

Continua ...

Municípios	Emancipação	Instalação	Extensão Territorial (Km ²)	População 2010	População Estimada 2015
85. Tunas do Paraná	30/04/1990	01/01/1993	668,478	6.256	7.559
86. Ventania	14/05/1990	01/01/1993	759,367	9.957	11.093
87. Virmond	17/05/1990	01/01/1993	243,173	3.950	4.085

Fonte: Elaborado pelo Autor. Adaptado de IBGE, 2015.

No período compreendido entre 1988 e 1996, muitos distritos brasileiros buscaram a emancipação político administrativa, em relação aos seus municípios de origem, o que não foi diferente no Estado do Paraná. A tabela 7 mostrou quais foram esses distritos, sendo que por meio dela é possível avaliar a dimensão territorial e demográfica, dos distritos emancipados.

A seguir na figura 7 espacializamos os municípios emancipados, nas diversas Mesorregiões do Estado do Paraná, no período de 1988 a 1996.

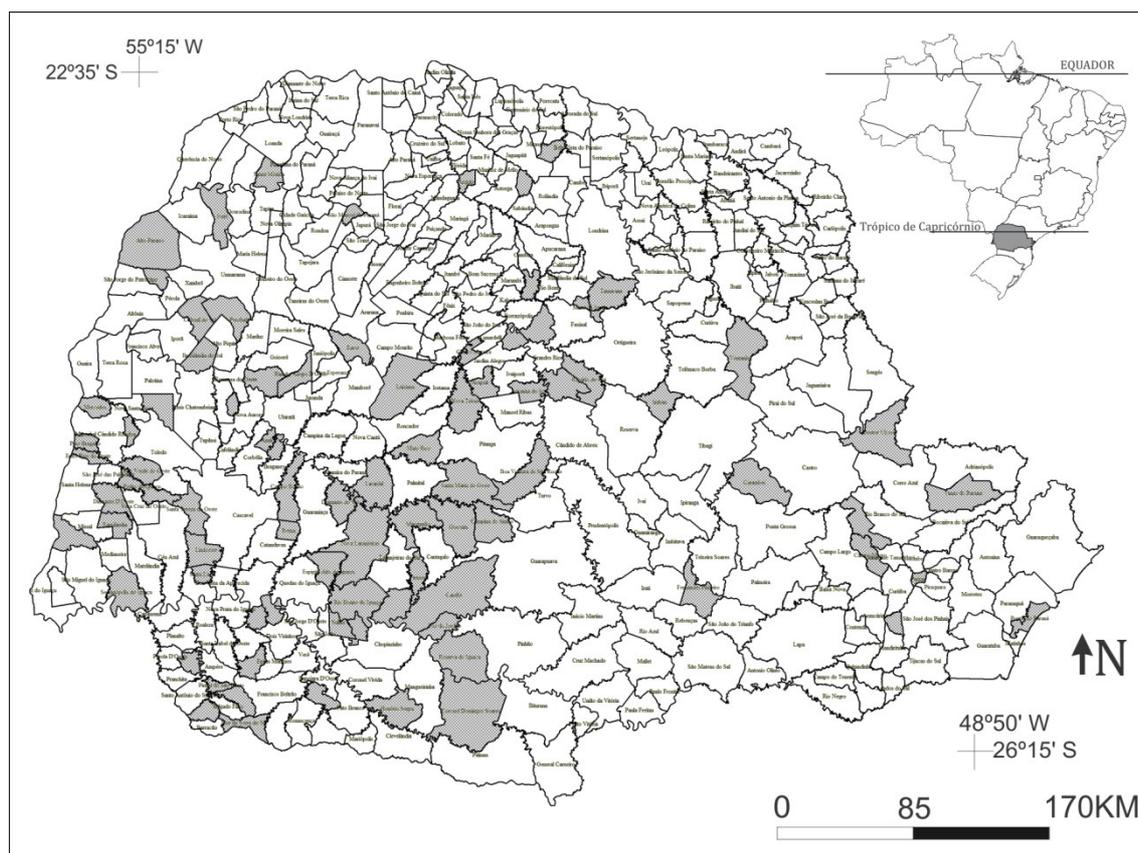


Figura 7 – Municípios emancipados no Estado do Paraná, no período de 1988 a 1996.

Fonte: IBGE, 2015 – Adaptado pelo autor.

Como demonstramos na figura anterior, as emancipações municipais ocorreram em todas as Mesorregiões do Paraná, tendo tal processo sido mais acentuado nas Mesorregiões Centro-Occidental, Centro-Sul, Oeste Paranaense e Sudoeste Paranaense.

Neste estudo a emancipação municipal é entendida, como o movimento e reinvidicação de uma população de um dado espaço, que busca por autonomia. A categoria emancipação surgiu na modernidade à partir das ideias iluministas. Encontra-se no âmbito acadêmico dois tipos de emancipação, a política e a humana. O recorte temático desse trabalho, contudo, é quanto a emancipação política espacial, mais especificamente, foram enfocados aspectos de emancipação política, na criação de novos municípios no Paraná.

O processo de emancipação que se concentrou na mencionada década, gerou uma série de estudos, tanto no Paraná, quanto em outros estados do Brasil. Sobre os municípios paranaenses emancipados no referido período, encontramos pesquisas que corroboram com a proposta deste estudo, dentre os quais podemos citar Cigolini (1999), Zorzanello (2015) e Ranciaro (2014), os quais pesquisaram os processos emancipatórios de municípios no Estado do Paraná, após a CF 1988. No caso desse trabalho, lembramos o objetivo de compreender se a elevação de distritos à posição de municípios, proporcionou melhores condições de vida para a população. Inicialmente, os resultados indicam que, em relação ao desenvolvimento socioeconômico, a emancipação parece ter sido benéfica para os novos municípios, pois trouxeram diversas contribuições para melhorias das condições de vida para essas populações, o que discutiremos detalhadamente a seguir.

A emancipação a que nos referimos, também implica a questão de cidadania e direitos, numa perspectiva social. Em especial, porque a emancipação municipal retoma o debate sobre autonomia, em relação as outras escalas políticas instituídas na federação. Nesse aspecto, encontramos na literatura, estudos que apontam alguns motivos que levam a processos de emancipações de municípios, os quais são apontados por Bremaeker (1996), Fávero (2004), Cigolini (2009), dentre muitos outros autores. Nesses estudos, um dos principais motivos apontados, frente a outros não menos importantes, tem sido o abandono dos distritos por parte dos seus municípios de origem. Esta argumentação também pode ser comprovada com a pesquisa de campo que realizamos, a qual será retomada mais adiante.

3.1 MESORREGIÃO CENTRO-OCIDENTAL DO PARANÁ

Atualmente, de acordo com o IBGE (2015), o Estado do Paraná é dividido em dez mesorregiões, 39 microrregiões, 399 municípios e 705 distritos. A mesorregião Centro-

Ocidental Paranaense, conforme Figura 8, é uma das dez mesorregiões deste Estado (IBGE, 2015).



Figura 8 – Estado do Paraná. Mesorregiões, 2015

Fonte: Estados – Mesorregiões, IBGE, 2015

A mesorregião Centro-Ocidental Paranaense é formada pela união de 25 municípios, agrupados, respectivamente em duas microrregiões, a de Campo Mourão e de Goioerê. Com base na CF 1988, podemos observar que uma Microrregião é formada através do agrupamento de municípios limítrofes, com a finalidade de organizar as funções públicas de interesse comum.

A microrregião de Campo Mourão é denominada de MRG 5, e a de Goioerê, MRG 4, como mostra a Figura 9 (IBGE, 2014). Os municípios selecionados para pesquisa pertencem a essas dessas duas microrregiões.

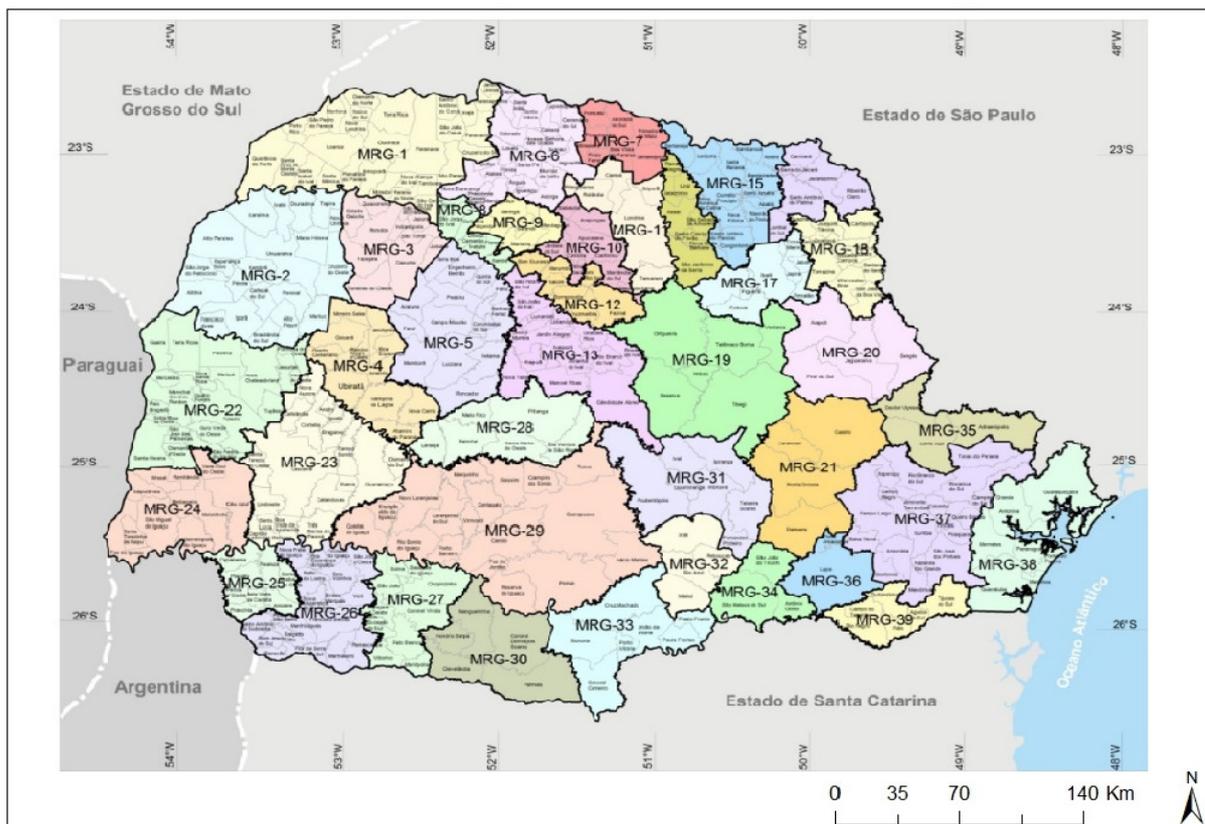


Figura 9 – Estado do Paraná. Microrregiões Geográficas, 2015

Fonte: Base Cartográfica ITCG (2010). Adaptado pelo autor.

Localizada no Terceiro Planalto Paranaense, a Mesorregião Centro-Occidental abrange as Microrregiões de Campo Mourão e Goioere, totalizando uma área de 1.191.893,6 hectares, o que corresponde a cerca de 6,0% do território estadual. Sua população atual é de aproximadamente 350 mil habitantes (IBGE, 2015). Faz fronteira ao norte com a mesorregião Noroeste, a oeste com a mesorregião Oeste, ao sul com as mesorregiões Oeste e Centro-Sul e a leste com as mesorregiões Centro-Sul e Norte Central. Possui como principal divisa geográfica, a leste, o Rio Ivaí, e a oeste o Rio Piquiri (IPARDES, 2004).

Segundo o censo do (IBGE 2015) Campo Mourão, o maior e mais influente município desta mesorregião, tinha em 2015, uma população estimada em 92.930 habitantes, enquanto Goioerê, o segundo maior município, tinha a população estimada de 29.702 habitantes.

Embora não tenhamos encontrado na literatura, estudos que enfoquem especificamente os municípios pesquisados, nos deparamos com alguns estudos que fazem abordagens sobre o conjunto de municípios que integram as Mesorregiões do Paraná, neles inclusos a Mesorregião Centro-Occidental Paranaense, como “Leituras Regionais: Mesorregião Geográfica Centro-Occidental Paranaense” e “Cadernos Estatísticos do IPARDES 2015”.

3.1.1 Considerações sobre os municípios selecionados para a pesquisa

Iniciamos nossa análise dos municípios selecionados com uma breve descrição dos municípios selecionados. São municípios recém-emancipados, da Mesorregião Centro-Ocidental do Estado do Paraná. Como recém-emancipados compreendemos os municípios que estiveram no último conjunto de emancipações existentes no Brasil, antes da EC n° 15 de setembro de 1996, a qual dá nova redação ao § 4° do art. 18 da CF 1988²⁴.

Art. 18

[...]

§ 4°. 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. [Grifo nosso]

Os municípios de Farol, Luiziana, Quarto Centenário e Rancho Alegre d'Oeste, conforme artigo 18, § 4 da CF 1988, foram emancipados antes da EC n° 15/96, com base nos requisitos estabelecidos pela Lei Complementar Federal de 1/67, bem como da Lei Complementar Estadual n. 56, de 18 de fevereiro de 1991. Sendo assim, baseados no trabalho empírico, apresentamos as implicações desse processo para a sociedade destas localidades.

Os municípios foram selecionados pelas características que apresentam, quanto ao seu processo de emancipação político administrativa, no que diz respeito ao período em que ocorreram, ou seja, após o ano de 1988, e também por se tratar de municípios com características estruturais e populacionais semelhantes. Entretanto, o enfoque deste trabalho está fundamentado na perspectiva de apreciação da instituição do município, a partir da base local, em especial, a partir do que dizem os membros da sociedade, nestes municípios emancipados.

Outro fator considerado para escolha destes municípios (Figura 10) consiste no fato dos mesmos serem da mesorregião mais próxima da instituição de ensino superior, onde desenvolvemos atividades profissionais. Portanto, a seleção relaciona-se a tentativa de aprofundar conhecimento relacionado à região de trabalho, bem como a viabilização do trabalho de campo, considerando tanto a distância, quanto aos contatos facilitados.

²⁴ A CF 1988 em seu artigo 60 rege: “A Constituição poderá ser emendada mediante proposta”, e em seu § 3° estabelece: “A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem”, e assim foi que se promulgou a EC n°15/1996.

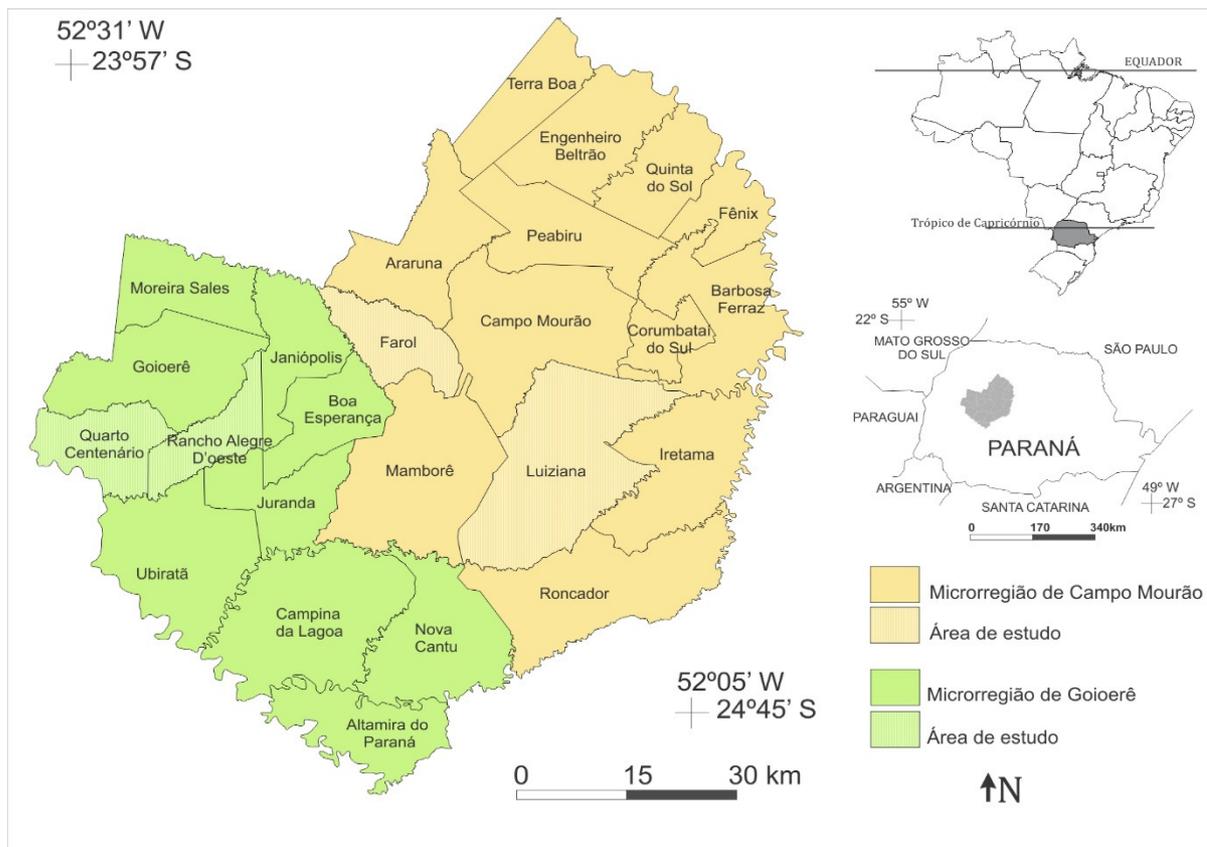


Figura 10 – Mesorregião Centro-Ocidental Paranaense. Localização dos municípios estudados, 2015.

Fonte: Elaborado pelo Autor. Adaptado da Base Cartográfica IBGE, 2012.

Na sequência apresentaremos o histórico e caracterização geográfica, dos referidos municípios que compõem a nossa área de estudo. Abordamos também aspectos do processo emancipatório dos respectivos municípios, bem como, as suas implicações, de acordo com o que foi possível apreender empiricamente em cada um deles.

3.2 ASPECTOS HISTÓRICOS E CARACTERÍSTICAS DOS MUNICÍPIOS ESTUDADOS

Este item, além da relevância histórica, pretende contribuir para o conhecimento sobre como certos aspectos históricos, tais como a ocupação de um espaço, neste caso os municípios de Farol, Luiziana, Quarto Centenário e Rancho Alegre d'Oeste, contribuíram para o fortalecimento da economia de uma região, além de despertar o espírito municipal, isto é, as aspirações de uma população que busca defender e propugnar tudo quanto lhe diz respeito. Para Maia (1883, p. vii) o espírito municipal confunde-se com o espírito público, e afirma: “Dê-se ao município a posse de si mesmo, e elle saberá incutir no espirito publico o sentimento do dever e da responsabilidade que tornam o civismo expontaneo e resistema todo

o genero de opressões”. Foi o que aconteceu com os cidadãos destes municípios que buscaram a emancipação de seus distritos. Isso se deve a consideração e respeito que mostram pelos seus espaços, além da autonomia por isso a emancipação.

3.2.1 Breve histórico sobre os municípios do recorte espacial

Farol

Em levantamentos realizados sobre a história de Farol tivemos acesso a obra intitulada “Farol, Nossa Terra, Nossa Gente”, livro que foi escrito e publicado pelo ex-prefeito de Farol, Gilmar Aparecido Cardoso. Cardoso (2006) descreve diversos momentos e fatos históricos, dentre os quais, alguns tivemos a oportunidade de comprovar, quando o entrevistamos.

O autor comenta que a região onde se encontra o município de Farol, passou a ser movimentada, por ocasião da construção da estrada que liga Guarapuava a Campo Mourão, passando por Pitanga. Esta estrada foi construída sobre a antiga “picada na mata”, por onde muitas expedições exploradoras passaram no início do século XX.

Os relatos históricos sobre a origem do distrito de Farol também são contados por moradores que lá residem, com pouca variação em seus depoimentos. No levantamento empírico que realizamos no município, tivemos a oportunidade de conhecer detalhes sobre a localidade e conversar com diversos moradores, sendo alguns deles pioneiros que participaram do processo de formação e emancipação do antigo distrito. Um dos cidadãos com o qual também conversamos em entrevista realizada foi o ex-prefeito de Farol, professor Edson Martins.

Martins nos relatou que a ocupação efetiva, com fins colonizadores se deu a partir de 1938, através do pioneiro Silvério Quintino Ribeiro, na comunidade rural do Alto da Boa Vista. Relatou ainda o mesmo que, em meados de 1942, quando aportaram nesta região, vindas do Sul do Estado, as famílias de Manoel Soares de Lima e Antônio Dutra, os pioneiros e seus familiares, se puseram a derrubar a mata das redondezas, exatamente onde hoje se localiza a sede do município de Farol.

Em seguida iniciaram pequenas lavouras e criação de animais para consumo próprio e comercialização do excedente. Logo, novas clareiras foram sendo abertas na floresta por outros pioneiros que vieram para se juntar as famílias de Lima e Dutra, tendo sido estes os primeiros moradores a edificar uma construção na atual Avenida Paraná, a principal da sede urbana do município.

Assim, o povoado que deu origem ao distrito e, posteriormente, ao município de Farol iniciou-se em 1942 e recebeu o nome de “Pinhalão do Leste”, quando se tornou patrimônio, denominação geográfica.

Após esse período, com a criação do município de Campo Mourão em 1947, a região passou a ter uma ocupação capitalista mais efetiva e rápida. Em 1948 desenhava-se a paisagem de um pequeno povoado com o nome de Pinhalão d’Oeste, conforme mostramos na Figura 11.



Figura 11 – Pinhalão d’Oeste (Farol), vista parcial do povoado de e capela Nossa Senhora das Graças, inaugurada em 15/08/1948.

Fonte: Acervo de Farol, 2015.

A população de Farol foi formada por diversos grupos étnicos, que a partir da década de 1950 iniciaram a produção do espaço à beira da estrada velha para Campo Mourão. Eles são procedentes de diversos pontos do Brasil e, em alguns casos, filhos de imigrantes europeus.

Com agricultura forte e comércio pujante, Farol tornou-se distrito de Campo Mourão pela Lei Municipal de nº 17, de 30 de novembro de 1955, e como já havia outra localidade com mesmo nome, os moradores passaram a chamá-la de “Encruzo do Farol” e depois, “Farol do Oeste” e finalmente “Farol”, como é atualmente conhecida (IPARDES, 2015).

A partir da década de 1960, impulsionado pelo cultivo do café e algodão, e de outras lavouras de subsistência, implantadas nas áreas agrícolas que iam sendo desbravadas, o distrito obteve significativo desenvolvimento, principalmente em função da agricultura forte e do comércio que se intensificava na região, com o surgimento, principalmente, dos primeiros comerciantes de produtos agrícolas, conforme mostramos na Figura 12.



Figura 12 – Farol, Cerealista Laman e primeiro posto de combustível na área central do distrito, 1969

Fonte: Acervo de Farol, 2015

Luiziana

Para conhecermos detalhes e fatos importantes sobre a criação de Luiziana buscamos relatos históricos sobre a localidade, entrevistamos moradores do antigo distrito, e também o historiador, jornalista e ex-assessor de imprensa da Prefeitura Municipal de Campo Mourão Wille Bathke Junior, por ser este da região e conhecedor da história, sobre a formação de vários dos municípios que integram a Mesorregião Centro-Ocidental do Paraná.

O povoado de Luiziana, de acordo o IBGE (2015), formou-se por estímulo governamental, durante a expansão do cultivo do café, em meados do século XX, na Gleba 4 da Colônia Muquidão, onde foram distribuídos pelo governo do Estado do Paraná, na época, diversos lotes de terras que variavam entre dez e trezentos alqueires, conforme os recursos dos posseiros. Esse loteamento agrícola passou a ser ocupado, por descendentes migrantes oriundos do sul do Paraná e do Rio Grande do Sul, além de alguns poucos mineiros e

nordestinos que se instalaram na região que assim, deram início ao povoado de Luiziana, no território de Campo Mourão (BATHKE JR., 2011).

Relata Bathke Jr (2011), que a maior dificuldade no início da ocupação de Luiziana, era a falta de estradas e de recursos básicos de sobrevivência. Quando chovia os moradores ficavam ilhados em seus ranchos. Os transportes só eram possíveis a cavalo e cargueiros de mulas. Relata ainda o autor, que em meados da década de 1950, houve aumento no número de famílias que chegaram à Luiziana, mas que boa parte desses migrantes se fixou no campo. Aqueles que permaneceram no povoado foram lentamente se adequando ao espaço e ali instalaram estabelecimentos para atender às necessidades dos seus moradores, bem como, daqueles que adquiriram lotes de terras. Foi nesta década também que a prefeitura de Campo Mourão delimitou o perímetro urbano de Luiziana e traçou as primeiras ruas e a avenida principal, no antigo povoado (BATHKE JR., 2011).

A denominação Luiziana se deve a um dos seus fundadores, o Senhor Adauto da Silva Rocha, que deu o nome à sede urbana, em homenagem a Luiza e Maria Luiza, respectivamente mãe e filha do fundador. Portanto, esses nomes deram origem à toponímia deste município.

Luiziana, assim como todos os municípios desta mesorregião, teve parte de sua história associada às atividades econômicas ligadas a agropecuária, bem como, a algumas poucas pequenas indústrias e ao comércio, sendo que tais atividades ainda fazem parte da economia local.

O povoado de Luiziana foi elevado a distrito administrativo de Campo Mourão em 21 de setembro de 1965, pela Lei Estadual n.º 5.162, de 21 de junho de 1965. Naquela época, os agricultores ali instalados começaram a fazer as primeiras experiências com correção e adubação do solo, iniciando e expandido os cultivos de soja, milho e trigo.

Assim, as terras da região começaram a ser valorizadas. Muitos agricultores vinham à localidade, em busca de terras para comprar, e aqueles que não tinham interesse em vender, as arrendavam aos produtores de soja que ali chegavam, conforme nos relatou em entrevista o ex-prefeito do município e atual Secretário Municipal de Agricultura, o agricultor Santo Monegat.

Na década de 1960 nosso distrito começou a prosperar porque começamos a corrigir o solo e plantar soja, trigo e milho, além das culturas de subsistência. Isso deu um novo impulso para a região. Depois em 1970 veio a cooperativa trazendo novas técnicas de correção de solo e plantio direto; isso nos ajudou a melhorar ainda mais.

Quanto a extensão territorial, conforme já mencionado em quadro, Luiziana possui 908,601 km², ocupando a 47^a posição, no ranking de extensão territorial dos municípios paranaenses, sendo maior inclusive em extenso que Campo Mourão, seu município de origem.

Em entrevista, Mauro Alberto Slongo, atual prefeito do município (gestão 2012-2016), nos relatou que esse foi um dos principais motivos pelos quais, Campo Mourão não queria a emancipação de Luiziana na década de 1980, pois o município de origem perderia muito, em termos de território e também em arrecadação de impostos, oriundos da comercialização dos produtos agrícolas produzidos no então distrito. Porém, segundo Slongo, o descaso da administração municipal com o antigo distrito, fez com a população se organizasse e lutasse pela emancipação.

No entanto devemos considerar que um município, com uma extensão territorial desse porte, pode ter dificultada a sua gestão de um modo em geral devido, por exemplo, aos elevados custos, necessários para manter em boas condições de conservação, a malha viária rural.

Todavia, ao visitarmos as áreas urbanas e rurais do município constatamos que Luiziana superou essa dificuldade, pois trafegamos por várias ruas e estradas rurais, em bom estado de conservação, o que reflete os investimentos do município na malha viária, conforme relata Dimas P. dos Santos, agricultor e Secretario de Meio Ambiente e Infraestrutura do município, conforme mostramos na Figura 13.

Procuramos cuidar bem de nossas estradas rurais porque sabemos que nossos agricultores necessitam delas para produzir e transportar seus produtos agrícolas com rapidez, comodidade e segurança, pois temos consciência que boa parte dos impostos que recebemos por repasses governamentais são oriundos da nossa agricultura. Hoje, as condições de nossas estradas rurais é bem diferente, de quando éramos distrito de Campo Mourão; naquela época nossas estradas e a área urbana também, viviam em completo abandono.



Figura 13 – Luiziana, vista parcial de adequações sendo realizadas em estrada rural em 1992

Fonte: Acervo de Luiziana, 2015

Juntamente com outros 13 municípios, Luiziana integra a microrregião de Campo Mourão. Sua característica econômica essencialmente agrícola coloca este município, em posição de destaque, em relação aos demais desta microrregião o que, segundo Dimas P. dos Santos, se deve em grande parte, a sua extensão territorial, a fertilidade de suas terras e ao adequado manejo do solo, pelos agricultores da região.

Quarto Centenário

Em nossa busca por informações sobre o município de Quarto Centenário, acessamos registros históricos existentes na prefeitura municipal e entrevistamos moradores e pioneiros da localidade, dentre eles o atual prefeito municipal Reinaldo Krachinski e o ex-vice-prefeito e ex-secretário municipal de administração, Geremias Ferreira da Costa.

Registra a história que, em sua origem, a localidade era denominada Barro Branco, devido ao tipo de solo existente nos arredores da mesma. Posteriormente, o lugar foi denominado de Gato Preto, em homenagem ao proprietário do primeiro estabelecimento comercial ali construído, chamado senhor Gato Preto.

Somente depois, devido ao fato de alguns moradores do local, oriundos da cidade de São Paulo, na intenção de homenagear sua cidade de origem, por conta da comemoração de

seu centenário, atribuíram à localidade o nome de Quarto Centenário. O nome da localidade foi sugerido pela família do fundador, Casemiro Gonçalves Moleiro, grande proprietário de terras da região, que loteou umas partes mesmas, vendeu outras e fez doação de algumas dessas partes à pessoas interessadas, iniciando assim o povoado de Quarto Centenário.

De acordo com registros da prefeitura municipal, isto ocorreu aproximadamente no ano de 1953, quando lavradores chegaram em busca de terras férteis, abrindo as primeiras clareiras na floresta densa da vegetação subtropical que caracterizava a cobertura florestal da área no período.

O início da ocupação do espaço do que viria a ser o município, deu-se com lavradores oriundos, em sua maioria, do Estado de Minas Gerais, São Paulo, Rio Grande do Sul e outras regiões do Estado do Paraná.

No ano de 1954, foi formado o primeiro aglomerado de casas que recebeu o nome de Patrimônio Barro Branco, o qual pertencia ao município de Campo Mourão. Posteriormente em 1955, o patrimônio passou a pertencer ao município de Goioerê.

Com o afluxo contínuo de lavradores em busca de novas terras, no ano de 1964, através da Lei Estadual nº 4930, datada de 23 de setembro de 1964, o patrimônio de Barro Branco foi elevado à categoria de Distrito Judiciário, pertencente ao município de Goioerê, tendo recebido a denominação de Quarto Centenário.

Na década de 1970, um grande fluxo migratório ocorreu na região, povoando os arredores do distrito de Quarto Centenário, formando novas vilas e povoados. Nesse período foram criados três novos povoados: Bandeirantes D'Oeste, Jóia e Fontoura. Também surgiram as comunidades rurais de Água da Figueira, Garcia, Malagutti, Porto V, Porto II, Figueira II, Gleba 32, Jacutinga e Porto III.

O núcleo urbano de Quarto Centenário se desenvolvia lentamente, porém no final de década 1970, o seu desenvolvimento foi impulsionado com a introdução de algumas mudanças significativas na localidade, tais como a abertura da primeira estrada ligando Quarto Centenário aos outros povoados, construção de escola estadual e escola municipal, instalação de posto de saúde e instalação de outros estabelecimentos comerciais, conforme mostramos na Figura 14.



Figura 14 – Quarto Centenário, vista parcial da avenida Bandeirantes, em 1976

Fonte: acervo de Quarto Centenário, 2015

Nesse período também os povoados de Bandeirantes d’ Oeste, Jóia e Fontoura tiveram expressivo crescimento, devido a grande quantidade de pessoas que chegavam aos mesmos, para fixar moradia e se dedicar ao cultivo das lavouras de hortelã, rami, algodão e posteriormente, de café. Também foram instalados nesse período, os primeiros estabelecimentos comerciais nesses povoados.

Dentre os três novos povoados, Bandeirantes d’Oeste foi o que teve seu núcleo urbano mais desenvolvido. Assim foi que em 30 de agosto de 1977, através da Lei Municipal nº 6.980, este povoado foi elevado a categoria de Distrito Administrativo de Goioerê.

Esse distrito também teve a sua representatividade no Legislativo municipal, elegendo o seu primeiro vereador, Juscelino Pereira dos Santos por duas vezes, para as gestões: 1977 a 1982 e 1983 a 1986. Político de bom relacionamento na Câmara Municipal de Goioerê, por duas vezes exerceu a função de segundo secretário do legislativo municipal. Entretanto, o mesmo faleceu durante o exercício de seu mandato, no dia 24 de fevereiro de 1986.

Reinaldo Krachinski, em entrevista, comentou que chegou à região em dezembro de 1960 e fixou moradia no povoado de Fontoura. Segundo ele, naquela época a região

experimentava grande desenvolvimento, pois as lavouras ali exploradas, principalmente as de hortelã e café, geravam bons lucros aos seus proprietários. Por fim, o mesmo relata que o município de Quarto Centenário teve seu desenvolvimento associado ao empenho, dedicação e trabalho de seus pioneiros e primeiros moradores, dentre os quais citou: Juscelino Pereira dos Santos, Rodrigo Cardoso, Paulinho Cardoso, Olavo Fontoura, José Nunes Maciel, José Evaristo, Manoel Leite, Euclides de Oliveira Camargo, Luiz Kui Kuimã Spencer Ratmann, Pedro Morelli, Silvino Ferreira, Ernandes Wenceslau, Francisco de Oliveira, Demerval Mateus e Alfredo Rodrigues Oliveira.

Rancho Alegre d'Oeste

No intuito de conhecermos a história de formação do município de Rancho Alegre d'Oeste, visitamos a Prefeitura municipal de Rancho Alegre d'Oeste, onde entrevistamos servidores públicos e alguns pioneiros da localidade, visando o resgate de informações históricas. Uma de nossas entrevistadas foi a pioneira, hoje professora e vice-prefeita municipal Suely Alves Pereira Silva, a qual assinalou que o município de Rancho Alegre d'Oeste, assim como alguns outros desta mesorregião, é o fruto de um longo trabalho de colonização e povoamento do planalto paranaense que, apesar de ser conhecido desde o século XVI, somente a partir da década de 1940 foi efetivamente ocupado e aproveitado nos moldes econômicos de uma ocupação capitalista efetiva.

A história de Rancho Alegre d'Oeste, assim como as demais unidades administrativas do noroeste paranaense, é a própria história de toda uma extensa região que constitui as bacias do Tibagi, Ivaí e do Piquiri, conhecida de espanhóis e lusitanos desde a segunda metade do século XV.

Afirmou a entrevistada que, no início da década de 1960, a região onde se encontra o município passou a ser conhecida por “Mil Alqueires”, e era de propriedade da Companhia Jamaica de Colonização. Naquela época, Manoel Medina Martins, Cícero Herculano Gomes e Cícero Domingos de Lima, adquiriram da referida empresa, lotes de 3,5 alqueires cada um, por intermédio de Zezinho Fabrício. Juntos esses pioneiros fundaram um povoado ao qual atribuíram o nome de Rancho Alegre.

Após ter adquirido um lote de terras às margens do Rio Barreiro, o pioneiro Manoel Medina Martins, juntamente com sua família, foi o primeiro a se estabelecer na localidade. Em seguida vieram também com suas famílias, os pioneiros Rodolpho Dabetto, Manoel Francisco de Mello, Manoel Brito Novaes, José Cavalette e Cícero Herculano Gomes, dentre tantos outros. Estes pioneiros adquiriram terras, trouxeram suas famílias e, juntos com

Manoel Medina, colonizaram e auxiliaram na construção e expansão do povoado que ali começava a se formar.

Em registros históricos escritos que se encontram em poder da prefeitura municipal, os quais foram colocados a nossa disposição pela professora Suely, verificamos que a história do município é contada também através de relatos verídicos dos pioneiros que chegaram por volta da década de 1960. Dentre esses relatos destacamos o do pioneiro Cícero Herculano Gomes, sobre o qual comentamos a seguir.

O pioneiro Cícero Herculano Gomes chegou com sua família na localidade em 1960, oriundos do estado do Pernambuco. Logo após sua chegada conheceu o pioneiro Manoel Medina. Para morar e abrigar a família, ele construiu um barraco; dizia que as terras da região eram boas e férteis. Derrubou matas e plantou arroz, feijão e milho.

Certo final de tarde voltando do trabalho e passando perto de alguns ranchos já no período da noite, ouviu música do rádio de pilha e barulho de pessoas alegres no interior dos ranchos. Diz o relato que foi então que ele pensou “vou procurar o Cirçã e o Manoel e chamar para fazer desse lugar um patrimônio que irá se chamar Rancho Alegre, pela música e alegria dos moradores”. Assim o fez. Procurou os dois amigos e juntos doaram terrenos para algumas construções; o da escola foi doado por Manoel Medina, o da igreja foi doado pelo Cirçã e o da delegacia doado pelo Cícero Gomes. Relata ainda o pioneiro que “... o transporte da época era feito com carroça ou a cavalo para ir ao médico, isso quando se tinha dinheiro para pagar a consulta”.

Cícero Gomes ajudou na política local, mas nunca quis participar como candidato. Ajudou para que se conseguisse ter uma linha de ônibus que passasse pela localidade; para tornar isso foi possível permitia que o motorista do ônibus dormisse e fizesse as refeições em sua casa, pois eram tempos muito difíceis.

Conforme relatado nas entrevistas, um dos fatos que contribuiu para a origem do nome da localidade foi o de haver, na época da ocupação deste espaço, muitos animais selvagens nas imediações, principalmente cobras e onças. Para se prevenirem, os pioneiros construíram vários ranchos de madeira, que à noite ficavam iluminados e animados. Dentro, os moradores conversavam até altas horas da noite, ouviam rádio e contavam seus “causos”. Desta forma, os ranchos dos moradores se tornavam alegres, o que gerou a denominação do nome do povoado.

Assim, pela Lei nº 6.908, de 30 de agosto de 1977, foi criado o distrito de Rancho Alegre (Figura 15).



Figura 15 – Rancho Alegre d'Oeste, vista parcial da avenida Paraná, 1977.

Fonte: Acervo do Centro Cultural de Rancho Alegre d'Oeste, 2015

3.2.2 Extensão territorial

A extensão territorial de um município é fator importante na composição estrutural do mesmo, pois seu tamanho influencia na proporção de área disponível para produção agrícola do mesmo, podendo assim contribuir para uma maior arrecadação fiscal, quando se trata de localidades com forte vocação para a exploração das diversas formas de agricultura. Os municípios incluídos neste estudo possuem extensão territorial semelhante, com exceção de Luiziana, o qual tem área maior do que os outros três.

A extensão territorial de Farol, com área de 289,232 km², conforme Ipardes (2015) coloca o município na 250ª posição, no ranking de extensão territorial entre os 399 municípios paranaenses. O mesmo limita-se com seis municípios sendo, ao Norte, com os municípios de Araruna e de Tuneiras do Oeste, a Leste, com o município de Campo Mourão, a Oeste com o município de Janiópolis, a Sudoeste com Boa Esperança e ao Sul, com o município de Mamborê (Figura 16).



Figura 16 – Limites do município de Farol

Fonte: Caderno estatístico do Ipardes do município de Farol, 2015.

A extensão territorial de Luiziana, com 908,601 km² coloca este município em posição de destaque, em relação aos demais municípios paranaenses, no que tange a este critério de classificação, já que o mesmo é o 47º maior município deste estado, em extensão territorial. O município limita-se com Campo Mourão, Mamborê, Iretama, Nova Cantu e Roncador (Figura 17).



Figura 17 – Limites territoriais do município de Luiziana

Fonte: Caderno estatístico do Ipardes do município de Luiziana, 2015.

Quarto Centenário, conforme Ipardes (2015), com sua extensão territorial de 321,875 km² pode ser considerado um município de área territorial pequena, se comparado, por exemplo, com Luiziana, que apresenta área aproximadamente três vezes maior. A área territorial de Quarto Centenário coloca o município na 224ª posição, em relação aos demais municípios do Paraná. Seus limites territoriais são com os municípios de Goioerê, a maior

sede urbana nos arredores, Formosa do Oeste, Nova Aurora, Ubiratã e Rancho Alegre d'Oeste (Figura 18).



Figura 18 – Limites territoriais do município de Quarto Centenário
Fonte: Caderno estatístico do Ipardes do município de Quarto Centenário, 2015

O município de Rancho Alegre d'Oeste possui extensão territorial de 241,386 km². Os municípios limítrofes são: Goioerê, Quarto Centenário, Janiópolis, Boa Esperança, Juranda e Ubiratã. O município não possui nenhum distrito (Figura 19).



Figura 19 – Limites territoriais do município de Rancho Alegre d'Oeste
Fonte: Caderno estatístico do Ipardes do município de Rancho Alegre d'Oeste, 2015

3.2.3 Aspectos da sede urbana dos municípios

Quanto ao traçado urbano das sedes municipais o mesmo é ortogonal, também conhecido como tabuleiro de xadrez, nos quatro municípios pesquisados, tal como em grande parte das localidades urbanas do Paraná.

Entretanto, em Farol há uma variação, pois a maioria dos quarteirões tem formato quadrado, com a presença de alguns poucos em formato de retângulo (Figura 20). Em Luiziana e Quarto Centenário, a maioria dos quarteirões também tem formato quadrado, porém alguns têm forma de retângulo, triângulo e trapézio (Figura 21 e Figura 22). Já em Rancho Alegre D'Oeste, a maioria dos quarteirões em formato quadrado (Figura 23).



Figura 20 – Farol, vista aérea da sede do município
Fonte: Google Earth, 2015.



Figura 21 – Luiziana, vista aérea da sede do município
Fonte: Google Earth, 2015



Figura 22 – Quarto Centenário, vista aérea da sede do município
Fonte: Google Earth, 2015



Figura 23 – Rancho Alegre d'Oeste, vista aérea da sede do município
Fonte: Google Earth, 2015

Os municípios de Farol e Luiziana, possuem duas avenidas (avenida Paraná em Farol e avenida Liberdade em Luiziana), consideradas como sendo a avenida principal da sede urbana, em cada um deles. Estas avenidas, bem como, as demais ruas em ambas as sedes urbanas, têm iluminação pública e fornecimento de água potável, possuindo também parque infantil, pré-escola, creche uma ATI, a qual é destinada a utilização gratuita pelos cidadãos, para prática de atividades físicas, estando a mesma instalada na praça central da sede urbana de Farol e próxima ao salão de convivência do idoso em Luiziana.

Na avenida principal em Farol e Luiziana se concentram as principais atividades comerciais e de prestação de serviços destes municípios. Nelas também estão os imóveis com melhor padrão construtivo, sendo que, em ambos os casos, as mesmas cruzam a sede urbana por completo, passando paralelamente à praça central da sede urbana que está centralizada na sede urbana, nos dois municípios.

A sede urbana do município de Quarto Centenário possui duas avenidas com maior fluxo de veículos. Uma delas é constituída de um trecho da Rodovia PR 180, a qual é denominada avenida Bandeirantes, considerada a avenida principal da sede urbana; a outra é denominada avenida Paraná, ambas com pavimentação asfáltica em bom estado de conservação. Possui iluminação pública em 95% da sede urbana e fornecimento de água em toda a localidade. No entanto, não possui rede de esgoto e a ATI ainda não foi instalada. O campo de futebol do município está sem atividade e o parque infantil funciona somente na creche municipal.

Quanto ao paisagismo presente na sede urbana de Farol, Luiziana e Quarto Centenário apresenta arborização nas praças, nas ruas e no canteiro da avenida central da sede. Em Rancho Alegre d'Oeste a avenida principal não possui canteiro central, contendo apenas árvores plantadas nas calçadas (Figuras 24 a 27).



Figura 24 – Farol, cruzamento da avenida Paraná com rua Curitiba, na área central da sede urbana, em 2015

Fonte: O autor, 2015.



Figura 25 – Luiziana, vista parcial da avenida Liberdade, na área central da sede urbana, em 2015

Fonte: O autor, 2015.



Figura 26 – Quarto Centenário, vista parcial da praça central da sede urbana, em 2015.

Fonte: O autor, 2015.



Figura 27 – Rancho Alegre d'Oeste, vista parcial da avenida principal da sede urbana, em 2015.

Fonte: Acervo do Centro Cultural de Rancho Alegre d'Oeste, 2015.

De um modo geral podemos afirmar que o paisagismo presente nas quatro sedes urbanas estudadas é básico e sem particularidades. Como é comum nas cidades da região, existe o intento de promover a arborização urbana. Os estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços se concentram, em sua maioria, apenas na avenida principal de cada uma das sedes, havendo apenas uma pequena parte localizada nas ruas afastadas do centro da sede urbana.

Há ainda estabelecimentos comerciais que funcionam em estruturas de prédios antigos, porém a maioria já está em construções mais recentes, além de novas construções em andamento na sede urbana, como residências de valor construtivo mais elevado.

De um modo geral, as sedes urbanas destes municípios não apresentam disposição territorial dispersa, podendo-se dizer até que é relativamente concentrada, pois em todas elas os conjuntos habitacionais antigos e mais novos estão localizados a uma distância máxima de 2,5 km da área central da sede.

3.2.4 Infraestrutura básica e habitação

Quanto à infraestrutura básica urbana, Farol e Luiziana são municípios que apresentam as características de saneamento básico, como rede de abastecimento de água potável fornecida pela Sanepar e galerias pluviais, presentes em boa parte das sedes, principalmente no perímetro urbano considerado como central. Possuem pavimentação asfáltica nas avenidas e ruas em, aproximadamente, 85% em Farol e 75% em Luiziana. O calçamento está presente em ruas e avenidas de ambas as sedes urbanas. Entretanto, estes municípios não possuem rede de esgoto.

Constatamos também que em Luiziana, algumas ruas apresentam buracos e bocas de lobos entupidas favorecendo a ocorrência de alagamentos, em alguns pontos da sede urbana, em dias de chuvas com altos índices de precipitação pluviométrica, problema este que a prefeitura municipal vem procurando resolver, paliativamente, com a verificação e limpeza periódica das bocas de lobo, conforme nos informou o Secretário Municipal Dimas P. dos Santos.

Nas visitas e levantamentos realizados nos municípios verificamos o empenho das administrações municipais, para melhorar as condições de habitações precárias e a busca por melhorias das condições gerais de habitação para a população, nos quatro municípios objetos deste estudo, o que pode ser observado pela quantidade de habitações populares construídas

nos últimos anos e pelas ações colocadas em prática e mantidas por estes municípios, nesta área.

Os conjuntos habitacionais urbanos de Farol possuem estrutura básica caracterizada pela distribuição de água potável fornecida pela Sanepar, iluminação pública fornecida pela Copel e pavimentação asfáltica. De um modo geral, as ruas estão bem conservadas, apresentando apenas pequenos problemas com buracos em algumas delas.

O município possui cinco conjuntos habitacionais: Conjunto Bela Vista, construído em 1996, Conjunto Vila Mendes em 2007, Cidade Nova em 2008, Conjunto Sol Poente em 2010 e Residencial Farol 3, inaugurado em 2011. Quatro desses conjuntos se encontram mais próximos do centro da sede urbana, sendo que em todos eles, as ruas já se encontram asfaltadas.

O Conjunto residencial Vila Mendes é o que se encontra mais distante do núcleo urbano e é também o que precisa de maiores investimentos em sua estrutura, visto que a população residente é de baixa renda. O conjunto ainda não possui asfalto e nem calçadas.

A quantidade de moradias populares existentes no município é de duzentas casas. Entretanto, segundo informações obtidas no Setor de Planejamento da Prefeitura Municipal, há projetos para construção de novos conjuntos habitacionais, pois ainda há *deficit* de moradias populares, em aproximadamente setenta casas.

O município também possui um distrito denominado Martinópolis, o qual tem, aproximadamente, quatrocentas residências e população estimada em 1.600 habitantes. Este distrito possui infraestrutura básica caracterizada pela presença de Escola Pública Municipal, Posto de Saúde, energia elétrica fornecida pela Copel e água potável fornecida pela Sanepar. A malha viária da localidade também apresenta bom estado de conservação, com pavimentação asfáltica nas ruas principais.

A sede urbana do município de Luiziana possui sete conjuntos habitacionais, construídos nos últimos cinco trinta anos. São eles: Araucária, Primavera e Sol nascente, construídos durante a década de 1990; João de Barro, Esperança I e Esperança II, construídos durante a década de 2000, e Por do Sol, iniciado em 2009 e concluído em 2011.

Nestes conjuntos habitacionais reside mais da metade dos habitantes da sede urbana do município. São residências populares que proporcionam boas condições de moradias e também algumas condições favoráveis, tais como, facilidade de acesso ao centro urbano, bom estado de conservação de avenidas e ruas, pavimentação asfáltica ou poliédrica, calçamento, fornecimento de água potável pela Sanepar e iluminação pública pela Copel.

Também foi elaborado e executado pelo município, na gestão do ex-prefeito José Claudio Pol, um programa municipal de regularização e doação de terrenos para famílias de baixa renda, o qual teve por objetivo contribuir para que estas famílias pudessem construir com mais facilidade a casa própria. Os terrenos foram regularizados e dotados de infraestrutura básica pela prefeitura municipal. Posteriormente, foram doados para famílias cadastradas no Setor de Ação Social do município, tendo sido beneficiadas inicialmente 20 famílias da localidade.

De acordo com informações obtidas junto ao Setor de Planejamento da prefeitura, ainda existe no município de Luiziana, um *déficit* de, aproximadamente, setecentas moradias. Por esse motivo a atual gestão municipal mantém ativo, o programa de doação de terrenos viabilizados pelo município, para que famílias de baixa renda possam continuar construindo moradia com recursos próprios.

Atualmente, com o benefício do programa de doação de terrenos, já foram construídas cerca de duzentas moradias e o projeto deverá continuar, pois já saíram novos loteamentos, onde deverão ser construídas mais 150 novas casas. De acordo com as informações fornecidas pelo Secretário de Obras e Infraestrutura do município, para receber o terreno, o candidato deve se enquadrar em alguns critérios, tais como, não possuir nenhum tipo de imóvel. As construções devem ser feitas em alvenaria, com planta arquitetônica fornecida gratuitamente pela prefeitura. O tamanho da casa construída pela família deve ser superior a 36 m² e a construção tem que ser concluída, no máximo, em um ano após o início da obra.

Em Quarto Centenário verificamos que há problemas em ruas da sede urbana, pois apesar de não haver erosões, há desgaste do pavimento asfáltico, com a presença de buracos em várias ruas. Também constatamos em entrevistas com cidadãos da localidade que, em épocas de plantio e colheita das safras, há muitos tratores, máquinas agrícolas e caminhões, circulando pelas ruas da sede urbana, o que dificulta o tráfego de outros veículos. Entretanto, segundo nos informou Geremias Ferreira da Costa, quando do planejamento urbano do município, a segunda via (avenida Paraná) foi projetada para proporcionar, com mais facilidade, o tráfego de veículos pesados e máquinas agrícolas, tanto que nesta avenida não foi construído canteiro central.

Verificamos junto ao Setor de Planejamento da Prefeitura Municipal, que em relação aos projetos de melhorias que estão sendo executados atualmente pela municipalidade, constam o recapeamento asfáltico de ruas e avenidas da sede urbana e o início da pavimentação asfáltica dos Conjuntos Novo Horizonte e Bela Vista, que se encontra em andamento, mas aguarda liberação de novos recursos financeiros para conclusão das obras.

Dentre os projetos e melhorias planejados para serem executados pela prefeitura, porém ainda não iniciados, está o rebaixamento da iluminação pública na Avenida Bandeirantes.

A praça central da sede urbana também está passando por reforma. Em seu entorno se concentra o setor comercial, alocados nas avenidas principais, porém também há estabelecimentos comerciais, em menor número, em outros pontos sede urbana, fora da área central.

Já em relação à infraestrutura dos conjuntos habitacionais de Quarto Centenário, respectivamente, Bela Vista, Novo Horizonte e Pioneiros, como dissemos, os mesmos se encontram parcialmente pavimentados com asfalto, sendo que nos dois últimos ainda há várias ruas cascalhadas, com pouca presença de calçamento. O abastecimento de água potável está presente 100% dos conjuntos habitacionais, porém não há rede de esgoto. A iluminação pública está presente em aproximadamente 90% da sede urbana.

Os conjuntos habitacionais existentes foram construídos nas seguintes datas: Pioneiros, em 1996; Bela Vista, em 2003 e Novo Horizonte, em 2007. Todos possuem rede de água potável, meio fio, arborização e iluminação pública. No entanto, somente os conjuntos Bela Vista e Novo Horizonte possuem pavimentação asfáltica.

Segundo informações do prefeito municipal Reinaldo Krachinski, as moradias populares existentes no município totalizam 180 unidades. De acordo com o mesmo, ainda existe um *deficit* de, pelo menos, 50 moradias. Entretanto, no momento, não há nenhum conjunto habitacional de moradias populares sendo construído no município.

Rancho Alegre d'Oeste possui quatro conjuntos habitacionais denominados: Vila Romana, Jardim Paraíso, Vila Maria e Jardim Morada do Sol, todos construídos nos últimos doze anos. Estes conjuntos são dotados de infraestrutura básica, rede de água potável, energia elétrica, pavimentação asfáltica, calçadas e arborização. O Jardim Morada Feliz ainda se encontra em fase de implantação. Não há bairros em situação de infraestrutura precária, e também não há grandes problemas em relação ao pavimento asfáltico da sede urbana, com exceção de alguns buracos localizados nas ruas afastadas da área central. Possui também uma Vila Rural. O município possui também uma Vila Rural.

A quantidade de moradias populares existentes no município totaliza 250 unidades. Após a conclusão do conjunto Morada Feliz, o mesmo terá 17 moradias. O *deficit* de moradias no município é de, aproximadamente, 50 unidades, segundo informou o Secretário de Administração Milton S. Melo.

De uma maneira geral podemos afirmar que há diversos fatores que contribuem para que hajam melhorias nos municípios. Dentre estes, um fator que vem contribuindo para o desenvolvimento dos municípios estudados e também de outros desta mesorregião, são as políticas e programas habitacionais viabilizados pelas três escalas governamentais, pois os mesmos impulsionam a construção civil, aquecem o mercado local e proporcionam considerável ajuda para melhoria das condições de vida da população, haja vista as linhas de crédito ofertadas pelo governo federal, em parceria com o governo estado e as administrações municipais, as quais foram acessadas por diversas famílias nestes municípios.

3.2.5 Assentamentos e estrutura das áreas rurais

Os assentamentos de trabalhadores rurais, viabilizados pelo programa de reforma agrária brasileiro, a partir de reivindicações de movimentos sociais tais como, o Movimento de Trabalhadores sem Terra (MST) e o Movimento da Luta pela Terra (MLT), também tendem a trazer contribuições para o desenvolvimento social e econômico de pequenos municípios. Isto porque tais assentamentos ajudam a reduzir o crescimento territorial das áreas periféricas urbanas e promove, com maior ou menor intensidade, dependendo de fatores como a vocação agrícola do local, um rearranjo do processo da agricultura, em municípios onde são instalados, modificando positivamente, a dinâmica desta produção, gerando resultados econômicos para as propriedades e, conseqüentemente, renda financeira para as famílias dos assentados, o que influencia positivamente, a dinâmica comercial onde os assentamentos são instalados.

De acordo com informações obtidas junto a prefeitura municipal de Farol, no município existem dois assentamentos rurais do Movimento Sem Terra (MST), os quais são denominados Assentamento Banco da Terra, instalado em 30 de junho de 1999 e Assentamento Novo Milênio, instalado em 08 de outubro de 1999. Estes assentamentos ocupam uma área de 685,12 hectares, onde se encontram instaladas 45 famílias no total.

Em seus lotes os assentados exploram pecuária leiteira, suinocultura, avicultura de corte e horticultura. A produção é para subsistência e comercialização do excedente, a qual é feita junto as empresas de laticínios da região, estabelecimentos comerciais do ramo de gêneros alimentícios e feiras do produtor realizadas no município.

Ainda concernente as áreas rurais, entendemos que, em Luiziana, devido a sua vasta extensão territorial (mais de 908 km²), aliado ao fato do município ter forte vocação para agricultura, o mesmo ainda possui um grande contingente populacional residindo na zona

rural. Em 2010 sua população rural era de 2.559 pessoas, o que era equivalente, aproximadamente, a 35% da população do município. Entendemos que esse percentual é expressivo, se considerarmos que 85% da população do Estado do Paraná residem em áreas urbanas, enquanto apenas 25% residem em áreas rurais (IPARDES, 2015).

A estruturação da área rural do município de Luiziana é composta pelas localidades que caracterizamos a seguir. Possui dois assentamentos rurais do MST (Laranjeiras e Luz), ambos instalados durante a década de 1990. Juntos os mesmos ocupam uma área superior a 950hectares e possuem quase uma centena de famílias assentadas, conforme relatou em entrevista concedida, Santo Monegat, Secretário de Agricultura de Luiziana.

Estão instaladas também duas Vilas Rurais (Espírito Santo e Valinhos), onde residem sessenta e cinco famílias produzindo milho, gado, leite, suínos, caprinos e galináceos para subsistência e também para comercialização do excedente.

As outras 12 comunidades (São Domingos, São Domingos/Paschoal, Aterrado Alto, Rio do Leão, Novo Horizonte - perímetro Luiziana, Valinhos, Serra Molhada, Ponte Branca, Bairro dos Inácio, Campina do Amoral, Saltinho e Pranchinha) existentes na zona rural do município, concentram um número expressivo de moradores. Entretanto, consideramos importante mencionar que as áreas rurais adjacentes a estas comunidades são destinadas, principalmente, ao cultivo mecanizado de lavouras de soja e milho, fazendo assim com que este município seja classificado, pela cooperativa Coamo, como um grande produtor de *commodities* agrícolas.

Os municípios de Quarto Centenário e Rancho alegre d'Oeste não possuem nenhum assentamento de trabalhadores rurais.

3.2.6 Malha viária rural

No tocante a malha viária rural, a mesma se apresenta bem ramificada e adequadamente estruturada, nos quatro municípios estudados, visando o bom atendimento aos produtores rurais e a população dos mesmos em geral, tanto para transporte de insumos para agricultura, quanto para o escoamento da produção agrícola, conforme nos informou Santo Monegat em Farol e Geremias Ferreira da Costa em Quarto Centenário, ambos agricultores e cidadãos ligados a política local e a administração municipal, em seus municípios de residência, sendo eles, respectivamente, Ex-Prefeito de Farol e Ex-vice Prefeito e Ex-secretário de Administração de Quarto Centenário.

As estradas rurais são amplas e possibilitando o tráfego de veículos, caminhões, máquinas e implementos agrícolas, em sentido contrário simultâneo, sem dificuldade de trafegabilidade; possuem microbacias em quantidade e tamanho adequados para contenção satisfatória das águas pluviais, estão cascalhadas e apresentam bom estado de conservação, tanto das vias de rolamento, quanto das pontes e bueiros existentes nas mesmas.

Nos quatro municípios há trechos de estradas rurais, embora curtos, com a presença de pavimentação poliédrica, o que segundo Monegat, visa proporcionar aos agricultores e à populações em geral, boas condições para trafegabilidade mesmo em dias e períodos chuvosos.

3.2.7 Atividades econômicas predominantes, equipamentos públicos e outros indicadores sociais

No que tange a predominância econômica de Farol, Luiziana, Quarto Centenário e Rancho Alegre d'Oeste constatamos que nestes municípios, a mesma é vinculada a agricultura mecanizada, em maior ou menor grau de dependência. Isso faz com que a capacidade de geração de receita própria, por parte destes municípios, seja limitada e ao mesmo tempo, vinculada a matriz econômica agrícola, o que por conseqüência contribui para que a geração de receita própria seja sazonal e vinculada, principalmente, a comercialização dos produtos agrícolas.

Desta forma, esta característica destes municípios faz com os mesmos tenham a maior parte de suas fontes de receitas, provenientes de repasses financeiros, oriundos do Estado e da União, principalmente no que diz respeito as transferências governamentais obrigatórias, tais como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e da Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e do Fundo de Participação dos municípios (FPM), dentre outras.

Assim, entendemos que a capacidade de cada município, em desenvolver ações que contribuam para a melhoria dos indicadores de desenvolvimento e da quantidade e qualidade dos equipamentos e serviços públicos que cada municipalidade, coloca a disposição de sua população decorre, de uma forma ou de outra, em maior ou menor grau, da capacidade financeira do município para fazer investimentos. Desta maneira, nas tabelas a seguir demonstramos tais indiciadores, como forma de apresentar a situação atual de cada município, no tocante aos mesmos.

Os indicadores referentes aos equipamentos públicos e outros indicadores sociais e econômicos do município de Farol, encontram-se dispostos na Tabela 8.

Tabela 8 – Farol, equipamentos públicos, indicadores sociais e indicadores financeiros deflacionados** - 1995-2014

EQUIPAMENTOS / INDICADORES	1995	2000	2010	2014
Estabelecimentos de Ensino - Total		5	6	5
Matrículas no Ensino Regular - Total	1.190	1.377	884	745
Matrículas no EJA - Total			76	17
Bibliotecas Cidadãs				1
Equipamentos Culturais - Total				6
Estabelecimentos de Saúde - Total			3	4
Abastecimento de Água - Unidades Atendidas	527	572	747	831
Domicílios - Total		1.274	1.225	
Estabelecimentos (RAIS) - Total	17	38	57	57
Receitas Municipais - Total (R\$ 1,00)	4.385.425,62	6.883.377,70	11.757.389,61	13.709.624,99
Fundo de Participação dos municípios (FPM) (R\$ 1,00)	2.371.576,65	2.983.661,96	5.110.020,38	5.904.470,00
ICMS por município de Origem do Contribuinte (R\$ 1,00)	44.438,28	100.230,65	29.575,05	46.008,07
Renda Média Domiciliar per Capita (R\$ 1,00)		627,19	516,93	
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)	0,395*	0,571	0,715	
Índice de Gini - Geral		0,610	0,490	
Taxa de Pobreza (%)	-	44,040	13,490	
PEA (10 anos e mais) - Total		1.717	1.708	
Distritos Administrativos - Número			1	1

* IDHM: valor de 0,395 corresponde ao ano de 1991.

** Valores deflacionados de acordo com o Anexo C – Tabela Inflação - INPC - (% a.a.) - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor (IBGE/SNIPC) - PRECOS_INPCBR

Fonte: IBGE (2015), SEED (2014), SEEC (2015), MS-CNES (2015), Sanepar (2015), TEM (2014), Iparde (2015), DMF/MF/STN (2014), IPEA (2014), SEFA (2014).

Elaborado pelo Autor (2015)

Em Farol a economia local é movimentada pela agricultura, pecuária de leite, pelo comércio e pela prestação de serviços. Podemos dizer que é dinâmico, porém com produtos básicos, principalmente nos ramos de alimentos e vestuário. Neste sentido, é possível afirmar que Farol cumpre com o papel de uma pequena localidade central, que deve suprir a demanda básica da população nela residente e das proximidades.

Dentre as atividades empresariais que mais se destacam no município, encontram-se confinamento de gado, indústria de transformação da mandioca e associação dos criadores de

gado leiteiro. Possui também um entreposto de médio porte²⁵ da Cooperativa Agropecuária Mourãoense Ltda. (Coamo), e algumas pequenas indústrias instaladas, principalmente ligadas ao beneficiamento de madeiras e facção de peças de vestuário masculino e feminino.

O município possui instalados, em funcionamento ou em construção na sede, os seguintes equipamentos urbanos: ATI, Agência dos Correios, Área Urbana Destinada à Instalação de Empresas Privadas, Barracão para Instalação de Empresas Privadas, Biblioteca Cidadã, Capela Mortuária, Centro Comunitário, Centro de Referência e Assistência Social – CRAS, Destacamento da Polícia Militar, Escola Estadual, Escola Municipal, Escritório da Emater, Estádio de Futebol, Postos de Saúde na Zona Rural, Quadra Poliesportiva em Escola Pública, Terminal Rodoviário Intermunicipal, Unidade Ambulatorial do Programa Saúde da Família e Unidade Básica de Saúde que se encontra em reforma.

Em relação às escolas públicas, o município mantém estabelecimentos de creche e berçário, educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, e educação de jovens e adultos (EJA), mas não possui escolas particulares.

Os bancos e/ou cooperativas de crédito em funcionamento na localidade são: uma agência do Banco Bradesco S.A. e uma agência da cooperativa de crédito Sicredi. O Sindicato presente no município é o Sindicato dos Trabalhadores Rurais.

Os indicadores referentes aos equipamentos públicos, bem como, outros indicadores sociais e econômicos do município Luiziana, encontram-se dispostos na Tabela 9.

²⁵ Segundo informações obtidas junto a Assessoria de Imprensa da cooperativa Coamo, os entrepostos da empresa são divididos em 3 (três) categorias, ou seja, pequeno, médio e grande porte, conforme o volume de produção agrícola recebido e de negócios realizados entre o entreposto e seus cooperados.

Tabela 9 – Luiziana, equipamentos públicos, Indicadores sociais e indicadores financeiros deflacionados** - 1995-2014

EQUIPAMENTOS / INDICADORES	1995	2000	2010	2014
Estabelecimentos de Ensino - Total		14	8	5
Matrículas no Ensino Regular - Total	2.456	2.296	1.664	1.516
Matrículas no EJA - Total			38	10
Bibliotecas Cidades				1
Equipamentos Culturais - Total				3
Estabelecimentos de Saúde - Total			4	7
Abastecimento de Água - Unidades Atendidas	1.048	1.201	1.726	2.047
Domicílios - Total		2.446	2.618	
Estabelecimentos (RAIS) - Total	114	131	187	225
Receitas Municipais - Total (R\$ 1,00)	8.853.686,39	11.446.640,41	18.590.908,61	24.250.134,12
Fundo de Participação dos municípios (FPM) (R\$ 1,00)	3.952.627,80	3.725.994,77	5.110.020,38	5.904.470,22
ICMS por município de Origem do Contribuinte (R\$ 1,00)	1.838.539,74	183.241,88	136.687,61	75.762,24
Renda Média Domiciliar per Capita (R\$ 1,00)		561,72	480,72	
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)	0,346*	0,530	0,668	
Índice de Gini - Geral		0,540	0,480	
Taxa de Pobreza (%)		37,550	11,450	
PEA (10 anos e mais) - Total		3.111	3.434	
Distritos Administrativos - Número			1	1

* IDHM: valor de 0,346 corresponde ao ano de 1991.

** Valores deflacionados de acordo com o Anexo C – Tabela Inflação - INPC - (% a.a.) - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor (IBGE/SNIPC) - PRECOS_INPCBR

Fonte: Elaborado pelo Autor (2015), com base em dados oficiais²⁶

O município de Luiziana tem a economia local fortemente movimentada pela agricultura ligada ao cultivo de grãos, principalmente soja e milho.

As atividades empresariais contam com um entreposto de grande porte da cooperativa Coamo, pequenas indústrias instaladas no parque industrial viabilizado pelo município, além de indústrias de beneficiamento de madeira, fabricação de tijolos e facção de peças de vestuário em tecido jeans.

Também possui uma estrutura comercial e de prestação de serviços básica, porém dinâmica. As atividades comerciais estão concentradas nos ramos de alimentos, vestuário, calçados e materiais de construção.

²⁶ Adaptado de: IBGE (2015); SEED (2014); SEEC (2015); MS-CNES (2015); SANEPAR (2015); MTE (2014); DMF/MF/STN (2014); IPEA (2014); IPARDES (2015); SEFA (2014).

Os equipamentos públicos que o município possui instalados e em funcionamento ou em construção na sede são:

Agência dos Correios, ATI, Barracão para Instalação de Empresas, Biblioteca Cidadã, Capela Mortuária, Centro Comunitário, Centro Cultural (em construção), Centro de Convivência do Idoso, Centro de Eventos, Centro de Referência e Assistência Social – CRAS, Centro de Saúde, Destacamento da Polícia Militar, Escola Estadual, Escola Municipal, Escritório da Emater, Ginásio de Esportes, Posto de Atendimento do Detran, Postos de Saúde na Zona Rural, Quadra Poliesportiva em Escola Pública, Terminal Rodoviário Intermunicipal e Unidade do Programa Saúde da Família.

Em relação às escolas públicas, o município mantém estabelecimentos de creche, educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, e educação de jovens e adultos (EJA). Não há escolas particulares instaladas no município.

O atendimento bancário à população é feito por uma agência do Banco Itaú e uma agência da cooperativa de crédito da Coamo (Credicoamo). O sindicato presente no município é o Sindicato dos Trabalhadores Rurais.

Os dados referentes aos equipamentos públicos, bem como, outros de natureza social e econômica do município Quarto Centenário, encontram-se dispostos na Tabela 10.

Tabela 10 - Quarto Centenário, equipamentos públicos, indicadores sociais e indicadores financeiros deflacionados** - 1995-2014

EQUIPAMENTOS / INDICADORES	1995	2000	2010	2014
Estabelecimentos de Ensino - Total		6	5	5
Matrículas no Ensino Regular - Total		1.686	1.153	946
Matrículas no EJA - Total			148	14
Bibliotecas Cidades				1
Equipamentos Culturais - Total				2
Estabelecimentos de Saúde - Total			4	5
Abastecimento de Água - Unidades Atendidas		827	1.229	1.300
Domicílios - Total		1.800	1.838	
Estabelecimentos (RAIS) - Total		60	88	110
Receitas Municipais - Total (R\$ 1,00)		7.775.740,94	11.816.484,96	16.403.990,75
Fundo de Participação dos municípios (FPM) (R\$ 1,00)		2.983.661,96	5.110.020,38	5.904.470,22
ICMS por município de Origem do Contribuinte (R\$ 1,00)		102.018,71	183.018,12	569.584,35
Renda Média Domiciliar per Capita (R\$ 1,00)		556,20	719,34	
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)	0,376*	0,561	0,710	
Índice de Gini - Geral		0,520	0,610	
Taxa de Pobreza (%)		38,930	10,800	
PEA (10 anos e mais) - Total		2.233	2.361	
Distritos Administrativos - Número			1	1

* IDHM: valor de 0,376 corresponde ao ano de 1991.

** Valores deflacionados de acordo com o Anexo C – Tabela Inflação - INPC - (% a.a.) - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor (IBGE/SNIPC) - PRECOS_INPCBR

Fonte: Elaborado pelo Autor (2015), com base em dados oficiais²⁷

O município de Quarto Centenário também tem sua economia local associada à agricultura, tendo, desde sua emancipação, suas predominâncias agrícolas ligadas ao cultivo de soja e milho, e a bovinocultura e avicultura de corte.

As atividades empresariais da localidade contam com uma pequena indústria de facção de peças de vestuário em jeans e com pequenas empresas comerciais e de prestação de serviços, instaladas na sede urbana, sendo o comércio concentrado nos ramos de alimentos, vestuário, calçados e materiais de construção.

Também está instalada e em funcionamento no município, uma empresa de médio porte, a Saara Distribuidora de Combustíveis, a qual atende atualmente uma rede de postos de combustíveis, composta por mais de 200 (duzentas) unidades, as quais estão espalhadas pelos

²⁷ Adaptado de: IBGE (2015); SEED (2014); SEEC (2015); MS-CNES (2015); SANEPAR (2015); MTE (2014); DMF/MF/STN (2014); IPEA (2014); IPARDES (2015); SEFA (2014).

três estados do Sul do Brasil. Além desta empresa, o município possui ainda um entreposto de pequeno porte da cooperativa Coamo e um entreposto de pequeno porte da cooperativa Integrada.

Quanto aos equipamentos urbanos em funcionamento, o município possui: Agência dos Correios, Agência Comunitária dos Correios, Barracão para Instalação de Empresas, Barracão para o Projeto Cidadão do Futuro, Biblioteca Cidadã, Capela Mortuária, Centro de Convivência do Idoso, Centro de Saúde, Centro de Referência e Assistência Social – CRAS, Destacamento da Polícia Militar, Escola Estadual, Escola Municipal, Escritório da Emater, Postos de Saúde na Zona Rural, Quadra Poliesportiva em Escola Pública, Terminal Rodoviário Intermunicipal, Unidade Ambulatorial do Programa Saúde da Família e Unidade Básica de Saúde (em construção).

O município possui também em funcionamento, cinco estabelecimentos do ensino público regular ofertando creche, Educação Infantil, Ensino Fundamental e Médio, bem como a Educação de Jovens e Adultos (EJA). Não há escolas particulares.

O atendimento bancário é feito à população, por uma agência da cooperativa de crédito Sicredi. O sindicato presente no município é o Sindicato dos Trabalhadores Rurais.

Os indicadores referentes aos equipamentos públicos, bem como, outros indicadores sociais e econômicos do município Rancho Alegre d'Oeste, encontram-se dispostos na Tabela 11.

Tabela 11 - Rancho Alegre d'Oeste, equipamentos públicos, indicadores sociais e indicadores financeiros deflacionados** - 1995-2014

EQUIPAMENTOS / INDICADORES	1995	2000	2010	2014
Estabelecimentos de Ensino - Total		3	4	4
Matrículas no Ensino Regular - Total	887	913	659	529
Matrículas no EJA - Total			71	32
Bibliotecas Cidadãs				1
Equipamentos Culturais - Total				5
Estabelecimentos de Saúde - Total			4	5
Abastecimento de Água - Unidades Atendidas	574	635	797	896
Domicílios - Total		1.050	1.007	
Estabelecimentos (RAIS) - Total	15	23	61	83
Receitas Municipais - Total (R\$ 1,00)	3.876.373,97	6.615.139,34	10.066.241,15	12.456.187,80
Fundo de Participação dos municípios (FPM) (R\$ 1,00)	2.371.576,65	2.983.661,96	5.110.020,38	5.904.470,22
ICMS por município de Origem do Contribuinte (R\$ 1,00)	12.162,83	19.102,23	2.718,69	33.451,38
Renda Média Domiciliar per Capita (R\$ 1,00)		520,17	521,59	
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)	0,394*	0,584	0,704	
Índice de Gini - Geral		0,440	0,440	
Taxa de Pobreza (%)		17,010	8,820	
PEA (10 anos e mais) - Total		1.375	1.349	
Distritos Administrativos - Número			1	1

* IDHM: valor de 0,394 corresponde ao ano de 1991.

** Valores deflacionados de acordo com o Anexo C – Tabela Inflação - INPC - (% a.a.) - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor (IBGE/SNIPC) - PRECOS_INPCBR

Fonte: Elaborado pelo Autor (2015), com base em dados oficiais²⁸

De modo semelhante aos demais municípios deste estudo, Rancho Alegre d'Oeste também possui sua história associada a agricultura. Segundo dados do IparDES (2015), a economia local ainda mantém um alto grau de dependência dos resultados da mesma, principalmente das lavouras de soja e milho.

Além destes produtos agrícolas, também encontram destaque no município, os resultados econômicos advindos das atividades de pecuária, produção florestal, avicultura de corte e piscicultura, sendo estes dois últimos, em grau de dependência consideravelmente menor.

Quanto às atividades empresariais instaladas, o município possui uma indústria de transformação e uma indústria de produtos alimentícios. Além desta, possui também um

²⁸ Adaptado de: IBGE (2015); SEED (2014); SEEC (2015); MS-CNES (2015); SANEPAR (2015); MTE (2014); DMF/MF/STN (2014); IPEA (2014); IPARDES (2015); SEFA (2014).

entreposto de pequeno porte da cooperativa Coamo e um entreposto de pequeno porte da cooperativa Integrada.

Os equipamentos comerciais de alimentos oferecem produtos básicos elementares e de consumo mais freqüente, bem como, os de confecções e construção civil. O comércio é básico, ainda que dinâmico, e a localidade atende a sua população, como prevê a Teoria das Localidades Centrais (TLC) formulada por Cristaller (1966).

Encontram-se instalados e em funcionamento no município, os seguintes equipamentos públicos viabilizados pela administração municipal em parceria com o Estado e/ou União: ATI, Academia Municipal de Saúde, Agência dos Correios, Barracão para Instalação de Empresas (em construção), Biblioteca Cidadã (em construção), Capela Mortuária, Centro Comunitário, Centro de Convivência Beija Flor, Centro Cultural, Centro de Eventos, Centro de Referência e Assistência Social – CRAS, Centro de Saúde Municipal, Clínica Odontológica, Destacamento da Polícia Militar, Escola Estadual, Escola Municipal, Escritório da Emater, Estádio de Futebol, Laboratório de Informática, Pavilhão de Eventos, Posto de Atendimento do Detran, Postos de Saúde na Zona Rural, Quadra Poliesportiva em Escola Pública, Terminal Rodoviário Municipal e Unidade do Programa Saúde da Família.

Neste município, o atendimento bancário à população é feito por uma agência da cooperativa de crédito Sicredi. O sindicato presente no município é o Sindicato dos Trabalhadores Rurais.

As instituições políticas representativas, instaladas nos municípios estudados, estão articuladas entre si e regionalmente. As Câmaras Municipais de Farol, Quarto Centenário e Rancho Alegre d'Oeste são integrantes da Associação das Câmaras Municipais da Microrregião Doze (Acamdoze) e as Prefeituras Municipais destes quatro municípios também integram a Comunidade dos municípios da Região de Campo Mourão (COMCAM).

3.3 DO PROCESSO DE EMANCIPAÇÃO E ESPECIFICIDADES DOS MUNICÍPIOS

O fenômeno da emancipação municipal contribuiu para a redefinição dos novos recortes da produção do espaço no território do Estado do Paraná, porém este não foi um fenômeno isolado, em relação às demais unidades da federação brasileira. Na verdade, o Paraná é mais um ente representativo de um processo vivenciado em todo o Brasil, visto que, no período compreendido entre 1989 a 1996, foram criados no País 1.438 novos municípios, dos quais 88 deles no Paraná (TOMIO, 2002), o que corresponde a 28% de novas municipalidades somente neste estado.

Nestes novos recortes territoriais do Estado, estão incluídos os municípios de Farol, Luiziana, Quanto Centenário e Rancho Alegre d'Oeste. Estes foram constituídos sob a Lei Complementar Estadual n°. 56, de 18 de fevereiro de 1991, na qual houve alterações na forma de sua redação, com a Lei Complementar n°. 57, de 08 de julho de 1991, onde explicita a tramitação do processo de emancipação e os requisitos que um distrito apto à emancipação devia preencher.

O distrito de Farol pertencia ao município de Campo Mourão, pleiteou sua emancipação em 1989. De acordo com os dados coletados e entrevistas realizadas, sendo uma delas com o Ex-prefeito Edson Martins, o qual fez parte da Comissão Pró-emancipação, assim se referiu ao processo:

O distrito de Farol no decorrer dos anos, com o crescimento populacional e econômico, nós cidadãos do distrito, cientes da necessidade e desejosos de obter autonomia administrativa e política para a localidade, nos movimentamos no sentido de conseguir sua emancipação.

É relevante considerar que o distrito de Farol quando pleiteou sua emancipação, as forças se moveram a seu favor. Um dos protagonistas que encabeçou o projeto para emancipação do distrito foi o Sr. Gilmar Aparecido Cardoso (Ex-prefeito), cidadão do distrito, que na época era um dos assessores do deputado estadual Namir Piacentini, na redação e elaboração de projetos de lei e pronunciamentos, no gabinete parlamentar da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná (ALEP). Como a Assembleia vivia um período de apresentação de projetos para emancipação política e criação de novos municípios, o Deputado Namir Piacentini propôs a criação de alguns novos municípios, e dentre eles o de Farol. Segundo o entrevistado:

Nessa época o Paraná vivia o momento político das proposições de emancipação político-administrativa dos distritos em função de que na década de 90, quando os Estados, por força da Constituição Federal de 1988, passaram a estabelecer os requisitos para emancipação, a criação de municípios toma novo impulso: são instalados mais 81 municípios no território paranaense, desmembrados de outros 69 municípios quando o Estado do Paraná passou a ter os atuais 399 municípios que o integram. Aqui na região da Comcam, além de Rancho Alegre do Oeste e Quarto Centenário que se desmembraram de Goioerê, o então distrito de Farol também deixava de pertencer à Campo Mourão por conta das nossas intervenções e acompanhamento diário de todo o trâmite do processo.

Assim, em 1989 foi constituída uma Comissão Pró-Emancipação de Farol, formada por seis membros, sendo esta presidida pelo Sr. Gentil de Lima Costa e secretariada por Gilmar Aparecido Cardoso e Edson Martins, bem como, apoiada por um grupo de quinze pessoas que formavam o denominado “Conselho de Apoio”. Desta forma, como os

moradores, participaram do projeto o Deputado Estadual Namir Piacentini e, posteriormente, o Deputado Estadual Toti Colaço, deputado estadual eleito pela região de Irati.

O Plebiscito foi solicitado pelo Deputado Toti Colaço ao Presidente da Assembléia Legislativa, deputado Aníbal Khury, em 4 de Abril de 1991. Os juízes do Tribunal Regional Eleitoral (TRE) aprovaram a realização do Plebiscito por unanimidade, em 14 de Maio do mesmo ano. A consulta popular contou com a participação de 1.364 votos do total de 1.433 eleitores. Foram 1.316 votos favoráveis à emancipação, o que significou 96,6% de aprovação, conforme consta da ata final de apuração do TRE. No dia 14 de agosto, o deputado Toti Colaço apresentou o projeto Lei nº. 344/91, que foi aprovado por unanimidade, criando o município de Farol, pela Lei Estadual n.º 9.783, de 25 de Outubro de 1991, desmembrado do município de Campo Mourão, com a dimensão territorial de 289.232 km².

Ainda sobre a emancipação do município de Farol, sentimos a necessidade de conhecer a reação do município de origem, e assim, fomos à busca do então ex-prefeito do município de Campo Mourão, o Sr. Augustinho Vecchi²⁹, que nos recebeu para a entrevista, complementando informações que preencheram as lacunas sobre a reação do município de origem, quando da emancipação deste distrito.

Segundo o Sr. Augustinho Vecchi, não houve embates políticos sobre a emancipação do distrito de Farol, a preocupação foi somente em relação aos limites da área geográfica. Economicamente, segundo ele, manter o distrito não era viável para Campo Mourão naquele momento, pois as despesas para manutenção do mesmo excediam a receita oriunda do distrito. Citou as despesas com a educação, saúde, manutenção da infraestrutura, dentre outras. Augustinho Vecchi exemplificou assim:

[...] em relação à educação, as despesas ficavam por conta do envio de professores para o distrito, pois na localidade, naquela época, havia poucas pessoas habilitadas para exercer a profissão. Os custos com os professores envolviam também o transporte e alimentação. Quanto à infraestrutura, eram máquinas, equipamentos e pessoas que tinham que ser transportados para a manutenção das estradas vicinais, reconstrução de pontes, principalmente na época da colheita da safra (soja ou milho), os quais tinham que ser recolhidos nos estabelecimentos rurais e transportados. Explicou que naquele tempo, os estabelecimentos rurais ainda eram pequenos (minifúndios), então não havia nas propriedades silos para armazenagem. No que se refere à saúde, citou as despesas com médicos, dentistas, enfermeiras que tinham que ser deslocados de Campo Mourão para Farol, a manutenção da estrutura do posto de atendimento médico e clínica odontológica. E foi claro quanto a receita do distrito, “se a receita era de 30, gastávamos 40”. Então quando entraram com o processo de emancipação, apoiamos, porque também percebemos que o distrito poderia caminhar com suas próprias pernas, pois o mesmo possuía contingente populacional exigido pela legislação da época e gerava receita financeira. Além disso, com participação no recebimento dos repasses do FPM, o distrito, que queria se tornar autônomo seria capaz de se manter.

²⁹ Foi Vereador e Prefeito do município de Campo Mourão (gestão 1968/69; 1977/83; 1989/92).

Como verificamos o município de Farol teve, como muitos outros municípios, motivações influenciadas pelo momento histórico e econômico e pelos interesses dos agentes sociais. Esses momentos são decorrentes da modernização tecnológica no campo, bem como à rede de transportes, serviços públicos, como a educação e saúde. Entendemos que isso possibilitou o acesso e a permanência em novas áreas, contribuindo para que se constituíssem assim novos municípios. Houve então, simultaneamente, o que se denomina força de dispersão e de concentração, difundindo e constituindo os novos municípios (SANTOS, 1982).

Luiziana, assim como Farol, também era distrito de Campo Mourão. O seu processo de emancipação teve início, através de iniciativa do ex-vereador pelo distrito, Sr. Antônio Abraão dos Santos, que diante de inúmeras tentativas frustradas, de melhorias para o distrito, bem como, o descaso do município de origem para com o distrito, percebeu a necessidade de lutar e buscar a emancipação do distrito. Assim, formou uma Comissão de Moradores que também desejavam a sua emancipação. O agricultor Sr. Santo Monegat foi escolhido para ser o presidente.

Iniciado o processo de emancipação, segundo o entrevistado Sr. Dimas P. dos Santos³⁰ teve início um embate político, tanto na Câmara de Vereadores, quanto no Executivo do município de origem.

Diante disso, começaram a pesquisar sobre os municípios recém emancipados, e quais eram os requisitos exigidos para que um distrito pleiteasse a emancipação, em relação ao seu município de origem. Assim analisaram as leis municipais, estaduais e federais e, além disso, coletaram dados sobre as potencialidades de Luiziana, área e limitações territoriais.

Sobre o processo de emancipação o Sr. Santo Monegat, relatou:

Para sairmos de Campo Mourão foi uma luta intensa. Isso porque o município de origem não queria perder a vasta área de terras que pertencia ao distrito. Então me envolvi pessoalmente na luta. Viajei várias vezes à Curitiba, procurei políticos na capital e até paguei despesas de viagens, e de cartórios com dinheiro do meu próprio bolso, pois eram muitos documentos que eles pediam. Tudo isso porque eu queria, juntamente com meus companheiros, que o distrito se emancipasse. Valeu a pena, pois hoje, estamos muito melhores do que antes. Melhoraram as estradas, as ruas, o atendimento médico, dentre outras coisas, em relação a como estávamos há 30 anos, quando éramos distrito de Campo Mourão.

³⁰ Filho do ex-vereador Antônio Abraão dos Santos; agricultor e Secretário Municipal de Meio Ambiente e Infraestrutura do município de Luiziana.

Assim, após reunir informações necessárias à emancipação, e ter constatado que o distrito também atendia a todos os requisitos estabelecidos pela legislação, foram em busca de colaboração no meio político para elaborar o projeto de emancipação.

Com o projeto elaborado requereu na Câmara Municipal de Campo Mourão, a emancipação do distrito de Luiziana, o projeto foi rejeitado pelos vereadores, pelo prefeito José Pochapski e pelo deputado estadual Rubens Bueno. Nas palavras do Sr. Dimas P. dos Santos:

Tínhamos muita vontade de conseguir a emancipação do distrito, dizia meu pai, mas estávamos encontrando muitas dificuldades, porque vários políticos de Campo Mourão eram contra. Então, meu pai e outros apoiadores que integravam a Comissão Pró-Emancipação, buscaram apoio com a deputada Amelinha.

O prefeito do município de Campo Mourão era contra a emancipação, tendo em vista que a perda da área territorial e, principalmente, a arrecadação de receitas fiscais que correspondia na época, a um terço da arrecadação do município de origem. Entendiam que não era viável para o mesmo. “Era como perder o filé mignon” frisou Dimas P. dos Santos. Nesse caso, devemos considerar que, apesar de sofrer uma forte influência da sede urbana, esse distrito do município de Campo Mourão era economicamente muito importante para o mesmo. A área rural do distrito, onde se desenvolveram mais intensamente as lavouras de soja e milho, contribuía para o desenvolvimento econômico do município de origem. Como percebemos junto aos entrevistados, a rejeição do projeto de emancipação do distrito de Luiziana, por parte dos agentes políticos do município de Campo Mourão, mostra a tentativa de manter o poder, não só político, mas especialmente, econômico do município sede, em relação ao espaço rural do distrito.

Mesmo com todo empenho do chefe do executivo e vereadores de Campo Mourão, em impedir a emancipação de Luiziana, a população interessada deu continuidade ao processo, procurando o apoio político necessário, tendo encontrado na deputada Amélia de Almeida Hruschka, total apoio à população do distrito e ao projeto. A deputada encaminhou e fez tramitar o projeto, na Alep e conseguiu a aprovação do mesmo, contra a vontade de várias lideranças políticas, do município de Campo Mourão.

Por meio do Plebiscito, a população do distrito aprovou a sua independência política e administrativa. Dessa forma, o distrito de Luiziana foi elevado a município em 01 de janeiro de 1989, por meio da Lei estadual nº 8549, de 25 de setembro de 1988, desmembrando do município de Campo Mourão, com a dimensão territorial de 908,601 km².

É importante destacar que, dentre os entrevistados do município de Luiziana, todos foram unânimes em garantir que a emancipação trouxe avanços, tanto econômico, quanto social. Hoje, o município, além de oferecer aos seus cidadãos, contribuição para uma melhor condição de vida, também proporciona o acesso a equipamentos e a serviços públicos, tais como: centro de saúde moderno, ATI, centro de convivência do idoso e centro cultural, dentre outros. Também há serviços públicos não obrigatórios que o município coloca à disposição da população, principalmente aqueles que são direcionados às famílias de baixa renda. Dentre estes podemos citar o Projeto Luz que atende crianças e adolescentes, em contra turno da escola regular, oferecendo aos mesmos, curso de: informática, artes, danças, teatro, técnica circense, capoeira e iniciação profissional.

O distrito de Quarto Centenário pertencia ao município de Goioerê e começou a buscar por sua emancipação em 1970, com a formação da Associação dos moradores do distrito, tendo a sua frente o Sr. Geremias Ferreira da Costa e o Sr. José Pascoal do Prado, pioneiros. Esta associação foi criada para trabalhar em prol da emancipação do distrito, tendo em vista que as condições de vida no distrito, na época, eram bastante precárias. Assim comentou em entrevista o Sr. Geremias, sobre os motivos da luta da população pela emancipação do distrito:

Foi porque o distrito não tinha apoio de Goioerê; ficávamos esquecidos aqui. As condições do distrito de Quarto Centenário eram precárias, e na época a localidade, juntamente com seus distritos, tinham aproximadamente 20 mil habitantes. Não tinha ônibus para buscar os alunos pra levar na escola; o médico vinha de Goioerê para atender no distrito, apenas duas vezes por semana. Era tudo muito difícil e ruim. Para reivindicar atendimento ao município de Goioerê, o fazíamos através dos vereadores que tínhamos na época. Tivemos diversos vereadores, que foram se revezando na Câmara Municipal de Goioerê. Todos eles eram comprometidos com nosso distrito, mas era minoria. Assim o executivo, através de suas secretarias, iam nos enrolando; prometia mas não cumpria, de vez em quando atendia, mas quase sempre demorava muito.

O sonho de emancipação foi ganhando força no decorrer do tempo. Nesta busca, as lideranças do distrito perceberam que tinham todos os requisitos necessários para que o mesmo fosse elevado à categoria de município. Assim, além da Associação dos Moradores, formaram, em 1988, uma Comissão Pró-Emancipação de Quanto Centenário (CPEC) e, foi esta que travou a luta com o então prefeito de Goioerê, Fuad Kffury, que era totalmente contra a emancipação deste distrito.

Desta forma, começaram os embates políticos, entre as lideranças do distrito e as lideranças políticas do município de Goioerê. Conforme o entrevistado:

Houve embates com a administração municipal de Goioerê (prefeito Fuad Kffuri), porque Goioerê já havia perdido, aproximadamente, 8.000 alqueires de área territorial para o município de Rancho Alegre d'Oeste, quando aquela localidade se emancipou e, com a emancipação de Quarto Centenário, Goioerê perderia mais, aproximadamente, 13.000 alqueires, sendo que, mais ou menos, 70% dessas terras são agricultáveis e muito produtivas. Então Kffuri foi contrário a emancipação do distrito porque sabia que perdendo área territorial, Goioerê perderia muito em arrecadação de impostos.

Após insistentes debates e discussões acerca da emancipação, as lideranças do distrito optaram por realizar um plebiscito que ocorreu em 10 de junho de 1990, na tentativa de emancipar o distrito, começando então o embate político com o Poder Executivo e as demais lideranças políticas do município de origem, Goioerê, que tentaram de todas as formas barrar o processo, e conseguiram. Isso porque o município de origem, já havia perdido área territorial, quando da emancipação de Rancho Alegre d'Oeste. Contudo, a Associação não se deu por vencida e procurou pelo então Deputado Estadual, Sr. Anibal Khury, e foi a partir daí que tudo começou a mudar. Assim relatou Sr. Geremias Ferreira da Costa:

A administração municipal de Goioerê era contrária a emancipação de Quarto Centenário alegando que não tinha distância suficiente do município de origem, conforme determinava a legislação da época. Eles diziam que a distância era de 10 km, mas isso em linha reta. Para tirar essa dúvida, eu medi pela estrada que ligava as duas localidades e confirmei que a distância era de 13 km e não 10 km, como eles alegavam.

Além disso, relatou a atual vice-prefeita do município, Cida Bugno, o seguinte:

Na época, o prefeito do município de Goioerê parecia ter medo de ficar marcado por ter deixado nosso distrito se tornar município. O temor dos poderosos era que Goioerê, que era maior, começasse a perder produção e por consequência, renda para o município que seria criado. No fim, graças à força e a luta do nosso povo conseguimos nos emancipar.

O projeto de emancipação do distrito foi evoluindo, e o deputado Anibal Khury³¹ submeteu o projeto na Alep, tendo sido aprovado por unanimidade, e assim, por meio da Lei Estadual n.º 9.959, de 29 de abril de 1992, publicada no Diário Oficial do Estado do Paraná no dia 30 de abril de 1992, Quarto Centenário foi desmembrado do município de Goioerê, e elevado sua Sede a categoria de município, com uma área territorial de 321.875 km².

Ainda, segundo o prefeito Reinaldo Krachinski a emancipação de Quarto Centenário trouxe muitos ganhos para a localidade, tanto em termos econômicos quanto sociais, pois hoje

³¹ O Deputado Estadual Anibal Khury teve papel importante (foi Presidente da Alep em seus diversos mandatos), no processo de criação de municípios no Paraná. Sua atuação foi decisiva para a constituição do atual número de municípios paranaenses, pois o mesmo pleiteou e obteve a emancipação de municípios em todas as regiões do estado. Segundo Lala Sobrinho (199, p. 85), “Por se filiar à ideia de autonomia municipal, ele sempre apoiou os pleitos das comunidades que buscavam sua emancipação, tendo patrocinado a criação de 53 (cinquenta e três) municípios no Paraná”.

o município administra sua receita, da maneira mais adequada para a sua população. Isso permite proporcionar muitos benefícios e atendimento adequado aos cidadãos do município. Dentre estes, podemos citar o Projeto Cidadão do Futuro que atende crianças e adolescentes, no contra turno das escolas regulares, o centro de saúde municipal, bem como, a unidade de atendimento primário à saúde da família, que inclusive estamos ampliando, e tanto outros; bem diferente de quando era distrito, pois naquela época, relatou Reinaldo Krachinski:

As pessoas tinham que buscar atendimento médico em Goioerê, era tudo muito difícil para as pessoas. Além disso, não tínhamos escolas adequadas para nossas crianças e as condições da localidade eram precárias. Em alguns lugares a gente podia ver abóbora e chuchu nascendo pelos cantos das ruas. Isso sem falar que era tudo um buraco só. Depois da emancipação, não foi fácil, mas o município vem se transformando, a cada dia para melhor. A evolução em termos de estrutura foi muito grande.

Realmente, em nossas visitas à localidade foi possível constatar que houve avanços relativos ao espaço urbano na sede do município.

Rancho Alegre d'Oeste, também antigo distrito do município de Goioerê, deu início a sua emancipação político administrativa em 1990 quando o Padre Marcelino Bravo, na época pároco da Igreja São José, começou a articular a emancipação, em uma reunião com lideranças e moradores do distrito. Nesta reunião foi formada uma Comissão Pró-Emancipação, composta por cinco membros, entre eles o atual prefeito Valdinei José Peloi, Adão Aristeu Ceniz e Sueli Alves Pereira da Silva que buscaram o apoio do então deputado estadual Namir Piacentini, para levar adiante os planos de emancipação.

As motivações das pessoas do distrito para requerer a emancipação político administrativa foram, segundo o vereador, presidente do sindicato rural e agrigultor, Sr. Gaspar Soares de Melo:

Motivo forte para buscar a emancipação, foi porque Goioerê tinha vários distritos na época. Esses distritos eram importantes para a geração de receita do município, pois produziam expressiva quantidade de produtos agrícolas (soja, milho e trigo) sendo, portanto, muito importantes para a arrecadação de Goioerê. Além disso, não éramos o maior distrito em população, haviam outros maiores que nós, como Quarto Centenário, e isso pesava na balança eleitoral. Ou seja, na hora de atender as necessidades do distrito, a administração do município de origem, buscava atender primeiro, aquele que podia lhe render mais votos na hora das eleições e, neste caso, não éramos nós.

O processo de emancipação do distrito, não gerou grandes embates políticos, junto ao município de origem, Goioerê, pois as lideranças políticas do distrito eram ativas, junto ao município de origem, e também a própria população, principalmente os pioneiros, foram firmes em sua decisão na busca pela emancipação.

O ex-prefeito e professor Aristeu Ceniz, que foi o coordenador da comissão, assim relatou ao Jornal Paraná Notícias, sobre a emancipação de Rancho Alegre d'Oeste:

Particpei da comissão de emancipação na função de coordenador, foi um processo muito positivo, foi através da emancipação que Rancho Alegre ainda sobrevive, caso contrário, seria meramente mais um distrito de Goioerê. Um dos fatos que merece destaque foi que, enquanto Quarto Centenário estava bem na frente, com o processo de emancipação, nós conseguimos a nossa emancipação bem antes. (PARANÁ NOTÍCIAS, 2016).

A professora e atual vice-prefeita de Rancho Alegre d'Oeste, Sueli Alves Pereira da Silva, também fez parte da Comissão Pró-Emancipação e comentou que, na época, era vereadora pelo então distrito.

Na época eu era vereadora pelo distrito. Procuramos o Deputado Estadual Namir Piacentini, que nos auxiliou com a organização e tramitação dos documentos na Assembleia Legislativa Estadual do Paraná, o qual encaminhou ao Tribunal Regional Eleitoral o processo. Definido a data, realizamos o plebiscito, no qual obtivemos maioria absoluta de votos favoráveis à emancipação.

Após o plebiscito, não levou muito tempo para a emancipação, pois a Alep aprovou o projeto de emancipação de Rancho Alegre d'Oeste em 04 de julho de 1990, pela lei estadual 9.311, com a denominação atual, no intuito de diferenciá-lo de município homônimo já existente no Estado do Paraná. Assim, o município foi instalado em 01 de janeiro de 1993, após ter se desmembrado do município de Goioerê, com uma área territorial de 241,386 km².

Como observamos, a divisão do território em novas unidades é um processo que reflete o desenvolvimento histórico, econômico e político de uma sociedade, isto é, são as forças que movimentam a passagem de um dado espaço social, no caso aqui, os distritos municipais de Farol, Luiziana, Quarto Centenário e Rancho Alegre d'Oeste, para uma nova categoria institucional, o município, na busca por autonomia política e administrativa.

Optar pela emancipação, no caso dos municípios aqui referidos, foi a possibilidade de se obter uma administração mais justa e compatível, com a realidade do seu espaço social, que é algo que parece ser imprescindível, na formação de um espaço geográfico independente. Isto porque segundo, Miranda e Souza (2012), o distrito ao se tornar município, constitui governo próprio, prefeito e vice-prefeito municipal, câmara municipal, vereadores, leis próprias, arrecadação de tributos e de impostos próprios. Logo, obtendo características de autonomia para direcionar esforços, na satisfação das necessidades da comunidade, no intuito de assegurar, o exercício pleno da cidadania para sua população, o que pode ser atendido pela disponibilização de equipamentos e serviços públicos.

Ao se emancipar o distrito, agora município, espera conseguir avançar, assim como os demais municípios e, ao mesmo tempo, garantir aos seus moradores, os mesmos benefícios, concedidos aos demais moradores do município de origem. Como os lugares são um conjunto de oportunidades, a ação política efetiva-se através da adequação de seu fim, ou seja, ao mundo do possível e suas oportunidades.

[...] O lugar é o quadro de uma referência pragmática ao mundo, do qual lhe vem solicitações e ordens precisas de ações condicionadas, mas é também teatro insubstituível das paixões humanas, responsáveis, através da ação, pelas mais diversas manifestações de espontaneidade e criatividade [...] (SANTOS, 2004, p. 258).

Portanto, a ação demanda um propósito, pois tem por base necessidades e interesses, que implicam sempre um projeto, como a busca por emancipação política. Nessa perspectiva, teórica proposta por Santos (2004) percebemos que os cidadãos desses municípios utilizaram as oportunidades oferecidas e por meio de uma ação política, efetivaram um projeto político de emancipação. O conceito de lugar ganha relevância neste trabalho também, pois traz uma carga afetiva que se vincula a ideia de espaço social que estamos utilizando como referência para a interpretação do significado dos novos municípios.

Se o cidadão é investido do poder em todas as formas da atividade social e política garantidas pela Constituição, a emancipação de distritos traz para sua população a quase plenitude dos direitos elementares que se resolvem no governo local consolidado. Isso porque os municípios a partir da Carta Magna de 1988, alcançaram autonomia, ganhando também poderes sobre questões que até então não levava em conta os interesses locais, como a educação, infraestrutura, saúde, saneamento básico, dentre outras, assumidas agora como competência da administração local.

3.4 IMPLICAÇÕES DA EMANCIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

A representação populacional dos municípios recém-emancipados no Estado do Paraná, com forte vocação agrícola, especificamente os municípios de Farol, Luiziana, Quarto Centenário e Rancho Alegre d'Oeste se enquadram na categoria de municípios de pequeno porte, que são aqueles com até 20 mil habitantes, segundo a classificação do IBGE (2014).

Sabemos que no Estado do Paraná é grande o número de municípios com pequeno contingente populacional, pois dos 399 municípios do Estado, 165 se encaixam nesse perfil e, entre os 87 municípios recém emancipados, 47 possuem até cinco mil habitantes, conforme o Censo do IBGE de 2010. Cigolini (1999) também verificou que os municípios recém-

emancipados, no Estado do Paraná, tem população inferior a cinco mil habitantes. Como mostra a Tabela 12, Farol, Quarto Centenário e Rancho Alegre d'Oeste, bem como Luiziana com pouco mais de sete mil habitantes, objeto deste estudo, fazem parte desse grupo de municípios.

Tabela 12 – Farol, Luiziana, Quarto Centenário e Rancho Alegre d'Oeste, extensão territorial e evolução populacional – 1991 – 2015

Municípios	Extensão territorial Km ²	População			
		1991	2000	2010	Estimada p/ 2015
Farol	289,232	DND	3.963	3.472	3.388
Luiziana	908,601	9.103	7.540	7.315	7.471
Quarto Centenário	321,875	DND	5.333	4.856	4.824
Rancho Alegre d'Oeste	241,386	DND	3.117	2.847	2.833

Legenda: DND = Dado Não Disponível

Fonte: IBGE, 2015. Elaborada pelo Autor (2015)

Em relação a extensão territorial, dos 87 municípios recém-emancipados, 15 podem ser considerados relativamente grandes. Já, dentre os municípios estudados, Rancho Alegre d'Oeste é o que possui menor extensão territorial em km², e Luiziana é o que apresenta maior extensão territorial, sendo quatro vezes superior ao menor, em km². Cigolini (1999). Então, a extensão territorial dos quatro municípios consubstanciam áreas de terras agricultáveis (Tabela 13), sendo estas utilizadas, em sua maior parte, na exploração de lavouras temporárias, principalmente soja e milho.

Tabela 13 – Farol, Luiziana, Quarto Centenário e Rancho Alegre d'Oeste. Extensão territorial em hectares (ha), número de estabelecimentos agropecuários e área – 2006

Municípios	Área total do município (em ha)	Total de Estabelecimentos agropecuários	Total de estabelecimentos agropecuários explorados com lavouras temporárias	Área total explorada com lavouras temporárias (em ha)
Farol	22.096	334	248	21.180
Luiziana	103.433	724	460	80.087
Quarto Centenário	28.756	354	300	27.343
Rancho Alegre d'Oeste	27.888	479	424	21.383

Fonte: IpardeS, 2015. Organizado pelo autor.

A importância da extensão territorial dos quatro municípios deste estudo se traduz no fato de que todos, na época da emancipação, já possuíam grandes quantidades de terras

agricultáveis. Apesar das populações destes municípios serem pequenas, a extensão territorial de cada um deles ocupada, em grande parte, com lavouras temporárias, era um fator importante para eles, pois sua atividade econômica explorada, a agricultura, já era grande geradora de riquezas, e conseqüentemente, de arrecadação fiscal nos antigos distritos, conforme mostramos anteriormente.

Nesta parte, considerando as consultas, observações e entrevistas realizadas com os moradores destes municípios, buscamos algumas respostas para as questões de pesquisa propostas por este estudo: 1) Constituem os novos municípios no Brasil, espaços em que a sociedade alcança melhor acesso a equipamentos e serviços públicos? Há ganhos sociais locais com esse processo emancipação? 2) Há efeitos decorrentes do processo de emancipação político-administrativa, em municípios da Mesorregião Centro-ocidental do Paraná, no tocante a aspectos relacionados a criação de novos espaços sociais e políticos para os cidadãos? 3) Há contribuições sociais, econômicas e espaciais, decorrentes do processo de emancipação político-administrativa, para a Mesorregião Centro-Occidental do Estado do Paraná?

O ICD (Apêndice A) que aplicamos nos municípios de Farol e Quarto Centenário, foi composto de um questionário semiestruturado, contendo quatro questões, com respectivos subitens, visando, dentre outras finalidades, caracterizar os pesquisados, verificar a participação dos mesmos no processo político-social que resultou na emancipação do seu município, levantar as causas e conseqüências da emancipação, verificar se houve algum tipo de ganho social, para os cidadãos residentes na localidade emancipada e identificar as principais dificuldades enfrentadas atualmente pelo seu município.

Para tanto, elegemos fatores que podem ter levado à população dos distritos a buscar a emancipação político administrativa. Devemos lembrar que estes fatores se constituem como um todo, pois são resultados de processos sociais, por isso nos permitiram identificar os motivos que levaram os moradores dos municípios pesquisados a se movimentarem, em busca da emancipação de seus distritos. Estes fatores que incidem nas localidades, são os homens, as empresas, as instituições, o meio ecológico (físico) e as infra-estruturas, que estão em constante interação, indicando a totalidade social. Isto porque, de acordo com Santos (1985, p. 6), como membros da sociedade, os homens são fornecedores ou candidatos ao trabalho, entendido aqui como a população ou uma fração desta. As instituições e as empresas são criadas para atender às necessidades demandadas pelos agentes sociais. As empresas atendem as demandas produzindo bens e serviços, e as instituições elaboram normas, ordens e legitimação. O meio ecológico é explicado pelo autor como um “conjunto de complexos

territoriais que constituem a base física do trabalho humano”, e as infra-estruturas são a materialização do trabalho humano, na forma de casas, plantações e caminhos, dentre outros.

Como já observamos, esses fatores são de interesse desta pesquisa, pois resultam da ação humana e da interação entre os homens, do uso diversificado do espaço, da informação e do trabalho. Sendo assim, para maior compreensão, listamos os fatores que entendemos ser os motivadores da busca pela emancipação nos distritos, bem como seus significados (Quadro 9).

Quadro 9 – Fatores motivacionais da busca pela emancipação e seus significados neste estudo

Fatores	Significados neste estudo
1. Quantitativo populacional considerável.	Número de habitantes de um determinado local que pleiteia a emancipação, em quantidade suficiente para atendimento a uma legislação específica.
2. Desenvolvimento econômico.	Aumento da capacidade produtiva (produção de bens e serviços) e alocação dos recursos, pelos diferentes setores da economia, de forma a melhorar a vida da população.
3. Extensão territorial do município de origem.	Tamanho adequado do território em km ² , em atendimento a uma legislação específica.
4. Motivos políticos.	Desejo de alcançar representatividade política ou formar áreas de influência, para obtenção de vantagens econômicas e eleitorais, seja de grupos que vêm na emancipação uma forma de conseguir renda e propiciar o desenvolvimento local (CIGOLINI, 1999; PINTO, 2002).
5. Expectativas de melhorias de infraestrutura e serviços públicos, moradia, cultura, lazer e outros.	Esperar alguma coisa que seja viável ou provável que aconteça. Sua principal característica é a previsão, informação ou condição que sustente esta espera.
6. Descaso por parte da administração do município de origem.	Falta de atenção e desconsideração da administração do município de origem para com o distrito.
7. Aspiração profunda e legítima de pessoas ou grupos de constituir identidades locais mais significativas.	Milton Santos (2002, p. 329) explica que a memória coletiva é o elemento de coesão garantidor da permanência e da elaboração do futuro. A sociedade, então, torna-se responsável pela sobrevivência dos costumes, da cultura de cada localidade, passando às gerações os fatos históricos mais importantes e, estabelecendo assim a permanência da essência do que o povo construiu para o futuro do espaço.

Continua

Fatores	Significados neste estudo
8. Extensão territorial do município de origem.	Tamanho adequado do território em km ² , em atendimento a uma legislação específica.
9. Motivos políticos.	Desejo de alcançar representatividade política ou formar áreas de influência, para obtenção de vantagens econômicas e eleitorais, seja de grupos que vêm na emancipação uma forma de conseguir renda e propiciar o desenvolvimento local (CIGOLINI, 1999; PINTO, 2002).
10. Expectativas de melhorias de infraestrutura e serviços públicos, moradia, cultura, lazer e outros.	Esperar alguma coisa que seja viável ou provável que aconteça. Sua principal característica é a previsão, informação ou condição que sustente esta espera.
11. Descaso por parte da administração do município de origem.	Falta de atenção e desconsideração da administração do município de origem para com o distrito.
12. Aspiração profunda e legítima de pessoas ou grupos de constituir identidades locais mais significativas.	Milton Santos (2002, p. 329) explica que a memória coletiva é o elemento de coesão garantidor da permanência e da elaboração do futuro. A sociedade, então, torna-se responsável pela sobrevivência dos costumes, da cultura de cada localidade, passando às gerações os fatos históricos mais importantes e, estabelecendo assim a permanência da essência do que o povo construiu para o futuro do espaço.
13. Alcançar autonomia política e administrativa.	Autonomia política é o direito de fazer/reger suas próprias leis. Autonomia administrativa é a soma de poderes da pessoa ou entidade para administrar os seus próprios negócios, sob qualquer aspecto, consoante as normas e princípios institucionais de sua existência e dessa administração (SILVA, 2001).
14. Expectativa de assegurar os mesmos benefícios do progresso verificado nas grandes cidades.	Desejo de que distrito, ao se tornar município, alcance os mesmos benefícios que uma população usufrui nos municípios de porte maior.
15. Municípios com mais de um distrito nos quais a sede, por motivos políticos ou outros quaisquer, absorve a quase totalidade dos serviços e equipamentos públicos municipais, gerando uma situação de injustiça.	Municípios de origem que tem sob sua responsabilidade o atendimento a mais de um distrito, não conseguindo assim atender as necessidades de todos gerando então nos cidadãos, sentimento de injustiça, por parte do município de origem para com o distrito.
16. Outros.	Outros fatores motivacionais que possam impulsionar a comunidade local, na busca pela emancipação.

Fonte: Elaborado pelo autor, 2015.

Algumas das pesquisas já realizadas sobre o tema das emancipações apontam que os distritos buscam através da mesma, além da independência em relação ao município sede, avanços no que se refere ao atendimento aos moradores oferecendo melhorias nos equipamentos e serviços públicos.

Assim, relacionamos, de acordo com o ICD aplicado nos municípios, os equipamentos e serviços públicos, nos quais os moradores da localidade esperam que hajam melhorias após a emancipação distrital. Para maior compreensão, no Quadro 10 listamos os serviços e equipamentos públicos, bem como o entendimento dos respondentes, em relação a condição almejada sobre o serviço ou equipamento, para que se possa entender que houve melhoria no distrito emancipado.

Quadro 10 – Serviços e equipamentos públicos nos quais os cidadãos esperam melhorias após a emancipação e condição almejada

Serviços e equipamentos públicos	Condição almejada em relação ao serviço ou equipamento público, após a emancipação caracterizando que houve melhoria
1) Educação	O município passou a receber verbas federais (FUNDEB/FUNDEF) e estaduais; houve construção de escola ou o prédio antigo da escola foi reformado; estão sendo feitos investimentos permanentes em capacitação de professores; houve benefícios para alunos e professores.
2) Habitação	Foram construídos conjuntos habitacionais, financiados com verbas do município, juntamente com recursos estaduais e federais; foram implantados assentamentos de trabalhadores rurais.
3) Infraestrutura	Foram feitas melhorias na infraestrutura do município, dentre elas: ampliação na rede de iluminação pública; construção de novas praças ou remodelação de praças antigas; implantação de arborização; construção de parque, quadra poliesportiva, ginásio de esportes, barracão comunitário para abrigar micro e pequenas empresas ou construção de outros espaços comunitários.
4) Limpeza pública	A coleta de lixo passou a ser feita diária ou semanalmente; foi implantada a coleta seletiva de resíduos sólidos; foi construído barracão para separação de resíduos sólidos.
5) Malha viária rural	Houve construção de novas estradas ou melhorias nas antigas estradas rurais, tais como cascalhamento e/ou pavimentação poliédrica; foram construídas pontes ou bueiros; foram feitas microbacias e/ou outras melhorias para conservação das estradas.

Continua ...

Serviços e equipamentos públicos	Condição almejada em relação ao serviço ou equipamento público após a emancipação caracterizando que houve melhoria
6) Malha viária urbana	Foram abertas novas ruas na sede urbana; as ruas já existentes receberam algum tipo de pavimentação; a pavimentação asfáltica existente no antigo distrito foi melhorada; houve construção de calçadas e/ou bocas de lobo; foi feito algum outro tipo de melhoria nas ruas da sede urbana e/ou dos distritos do novo município.
7) Rede de Água	Houve instalação ou ampliação da rede de fornecimento de água potável, através de sistema próprio do município ou fornecido pela Sanepar.
8) Saneamento básico	Houve implantação de rede coletora de esgoto; houve construção de fossas sépticas ou algum outro tipo de melhoria nos aspectos relacionados ao saneamento básico.
9) Saúde pública	Foram construídas novas unidades de saúde (centro médico, posto de saúde, etc.) ou reformadas unidades antigas, para atendimento à população; foram contratadas equipes de Agentes Comunitários de Saúde (ACS); foram contratadas equipes do Programa Médico da Família; foram implantados consultórios odontológicos ou algum outro tipo de prestação de serviços à população.
10) Segurança	Houve ampliação do efetivo policial que atua na localidade; houve instalação de módulo policial ou destacamento da polícia militar; houve instalação de delegacia da polícia civil; houve aumento de veículos disponíveis, em bom estado de conservação, para a realização das atividades de patrulhamento policial ostensivo ou coercitivo.
11) Tratamento de resíduos sólidos	Houve implantação de algum programa de separação de resíduos sólidos – urbano ou rural -, para reciclagem.
12) Urbanização pública	Houve melhorias em aspectos gerais da sede urbana do município, tais como: saúde, educação, transporte de alunos, cultura, saneamento básico, habitação, praças, calçadas, iluminação pública, fornecimento de água, arborização, etc.
13) Outros	Outras ações de melhorias realizadas na sede urbana ou área rural do município, após a emancipação do mesmo.

Fonte: elaborado pelo autor, 2015.

Após demonstrarmos os serviços e equipamentos públicos, bem como, as condições almeçadas em relação aos mesmos, nesta pesquisa, passamos a apresentar e discutir os resultados da tabulação dos dados coletados nos municípios, os quais são sintetizados nos gráficos a seguir.

3.4.1 Município de Farol

Com base nos dados coletados, por meio da aplicação de questionários e entrevistas realizadas, com moradores do município pesquisado, constatamos que alguns fatores foram de extrema relevância, para que os cidadãos de Farol buscassem e apoiassem o processo de emancipação do distrito.

No Gráfico 1 demonstramos o percentual total de respostas obtidas para cada fator que possa ter motivado a emancipação do município, fatores estes pesquisados junto aos moradores da localidade respondentes à pesquisa. Neste gráfico, as respostas afirmativas, em relação ao fator pesquisado, estão expressas no “% Sim”, e as respostas negativas, expressas no “% Não”, procedimento este adotado também para os demais gráficos que expressam os resultados relacionados a estes mesmos fatores, nos demais municípios objeto deste estudo.

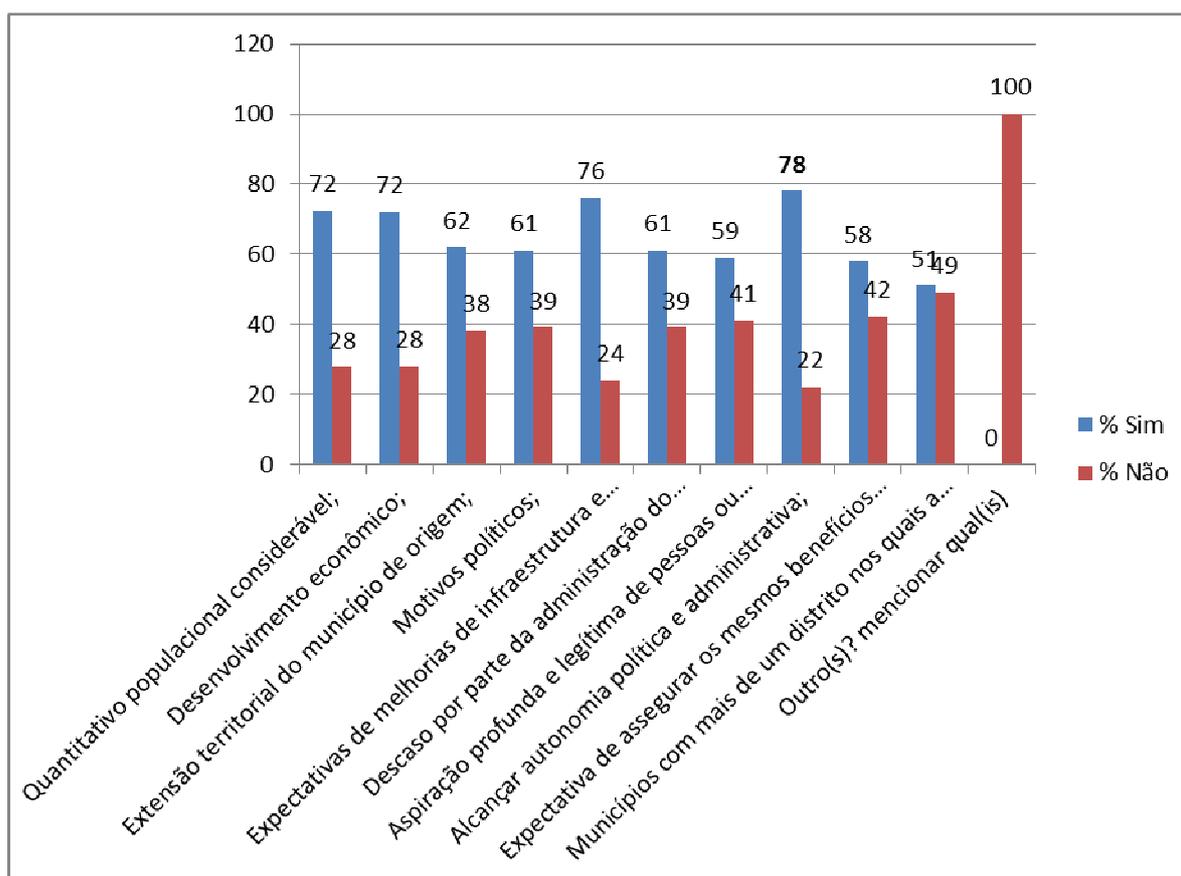


Gráfico 1 – Farol, fatores que motivaram a emancipação do município, 2015

Fonte: Dados da Pesquisa (2015)

De acordo com os dados obtidos, através da aplicação dos questionários, observamos que o fator quantitativo populacional, foi um dos fatores que mais se destacou, quando se trata da questão emancipação, tanto que, dos 83 moradores pesquisados, a maioria concorda que

esse fator, teve grande relevância no processo emancipatório que elevou o distrito de Farol à categoria de município.

Além do considerável aumento populacional, o desenvolvimento de atividade econômica, também pode ser considerado, como um dos pilares que sustenta o futuro município, haja vista que o desenvolvimento de atividades econômicas é necessário, tanto para a manutenção das atividades no município, quanto para fornecer uma fonte de trabalho e renda para os moradores locais. O desenvolvimento de atividades econômicas locais, proporciona oportunidades de emprego, trabalho e renda, reduz os índices de pobreza, auxilia no combate às desigualdades sociais, tanto no âmbito regional, quanto no interpessoal, propiciando um melhor aproveitamento dos recursos naturais de modo sustentável, além de promover melhorias na condição de vida de seus moradores (PORTALAMM, 2014).

De acordo com o Gráfico 1, a maioria dos consultados concorda que o desenvolvimento econômico, contribuiu para o desenvolvimento social do município de Farol. Uma das compreensões para o desenvolvimento econômico é a preconizada por Escóssia (2009), ao salientar que o desenvolvimento econômico é o crescimento econômico, acompanhado pela melhoria da qualidade de vida dos habitantes locais e com alterações na estrutura econômica.

Desta forma, não basta apenas crescer, sendo necessário também crescer economicamente, propiciando condições para melhorias nos setores econômicos e sociais, combinando assim crescimento e melhor distribuição de renda à população.

Outro ponto que também teve sua parcela de contribuição, foi à extensão territorial do município de origem (Campo Mourão), que os moradores acreditam ter contribuído para o processo emancipatório. O fato de seu município de origem possuir 763,637 km², segundo Ipardes (2015), propicia a ocorrência de dificuldades, em relação ao atendimento das necessidades e anseios da população do distrito que tem sua sede distante, como foi o caso de Farol, ligado a Campo Mourão até sua emancipação. Aproximadamente 62% da população pesquisada confirmam que este, foi um dos fatores responsáveis por levar os moradores a buscar a emancipação.

No que tange aos motivos políticos, este foi outro fator importante neste processo. Os moradores acreditam que havia certo descaso, por parte da administração do município sede, em relação a seu distrito. Dentre os pesquisados, 61% confirmam ser este um dos fatores motivadores do pleito à emancipação do distrito.

A melhoria na infraestrutura é outro motivo apontado como impulsor da emancipação, pois, sendo dependente do município sede é certo que o repasse de verbas destina-se à

atividades consideradas urgentes ou prioritárias, na visão deste e não da visão de seus dependentes. No entanto, segundo os respondentes, as maiores reclamações quanto a isso, se devem ao fato de haver restrições e demora, no repasse de verbas para melhoria da infraestrutura do distrito, fato este confirmado por 76% dos respondentes. Isso é visível em qualquer situação, pois os municípios pequenos dependem dessa transferência de impostos para manter sua organização e manutenção de atividades essenciais.

No que diz respeito às aspirações profundas e legítimas dos moradores em constituir identidades locais, 59% dos pesquisados concordam com essa afirmativa.

A busca por autonomia política e administrativa é apontada por 78% dos moradores respondentes, como um dos fortes fatores que influenciaram na busca por emancipação do distrito. Isso porque, grande parte dos distritos sofre ou reclama da má administração que precede do município sede.

Outro ponto importante destacado pelos pesquisados, remete ao fato do município sede ter mais de um distrito, bem como, a motivos políticos e tantos outros, o que absorve boa parte dos serviços e equipamentos públicos municipais, fazendo com que aos distritos, seja destinada apenas uma minúscula parcela destes serviços e equipamentos, gerando assim um sentimento de injustiça, o que é apontado por pouco mais que a metade dos moradores respondentes, ou seja, 51,2 %.

As melhorias nos serviços e equipamentos públicos de Farol são apresentadas no Gráfico 2, onde demonstramos o percentual total de respostas obtidas, em relação a melhorias em cada serviço e/ou equipamento público, pesquisado junto aos moradores da localidade, respondentes à pesquisa. Neste gráfico, as respostas afirmativas quanto a melhorias, em relação ao serviço ou equipamento público, estão expressas no “% Sim”, e as respostas negativas, expressas no “% Não”, procedimento este adotado também para os demais gráficos que expressam os resultados relacionados a estes serviços e equipamentos públicos, nos demais municípios objeto deste estudo.

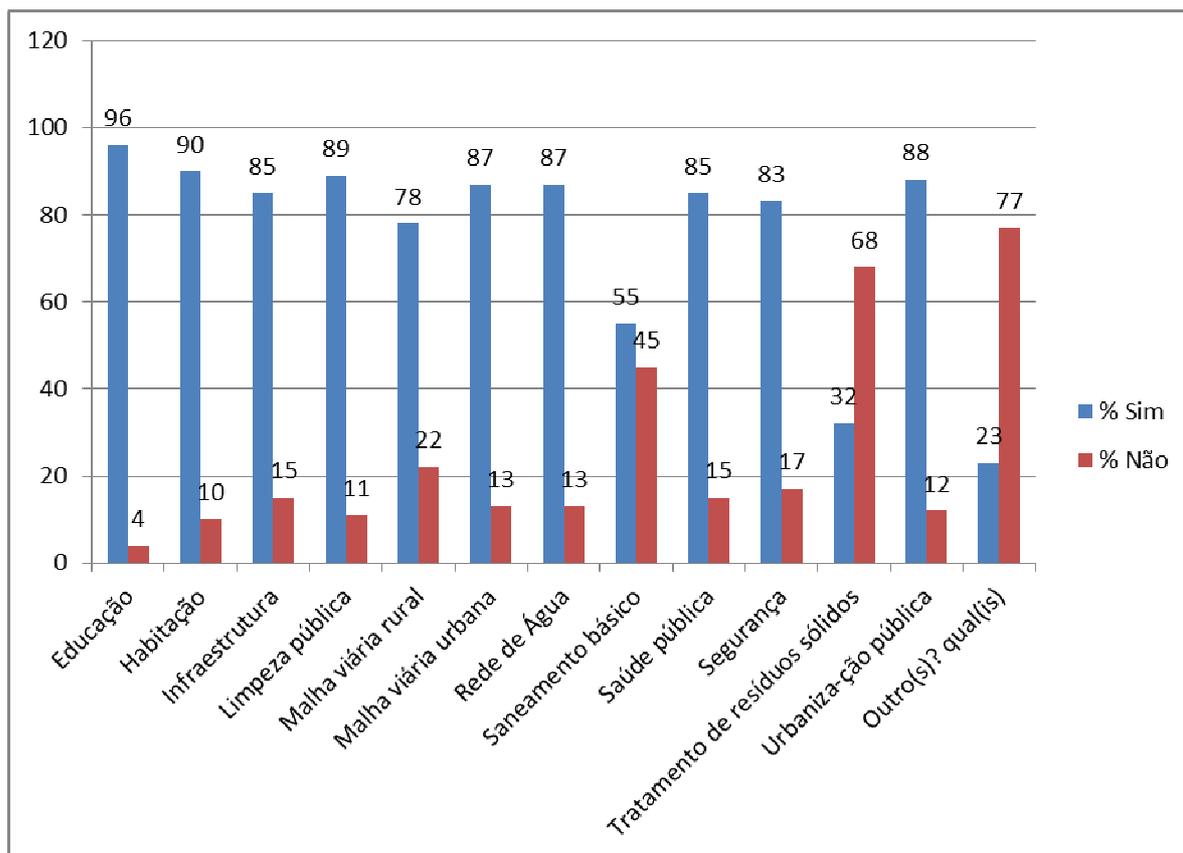


Gráfico 2 – Farol, melhorias nos serviços e equipamentos públicos do município, 2015
 Fonte: Dados da Pesquisa (2015)

Uma das melhorias apontadas por quase todos os pesquisados em Farol, foi a educação com 96%. Segundo dados do Censo/2012 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2012), encontravam-se matriculados 484 alunos no Ensino Fundamental e 167 alunos no Ensino Médio. Ressaltamos, especialmente os dados relativos ao ensino médio, pois esse grau de ensino foi implementado no município após sua emancipação. Antes disso, os alunos que frequentavam este nível de ensino tinham que deslocar até a cidade mais próxima para frequentar a escola. Também, no que diz respeito à educação, os profissionais receberam cursos de capacitação, foram adquiridos materiais pedagógicos e contratação de mais profissionais. Enfim, os resultados da pesquisa apontam que a educação passou a ser tratada com mais atenção e investimentos.

Outro ponto importante a ser destacado é a melhoria no serviço de habitação, uma vez que a grande maioria dos pesquisados dizem ter melhorado bastante, devido a maiores investimentos e construção de conjuntos habitacionais. Segundo eles, através da Companhia de Habitação do Paraná (Cohapar) ou do Programa Minha Casa Minha Vida, mantido pelo Governo Federal, fazendo com que mais pessoas conquistassem a casa própria.

No entanto, no ponto de vista de uma pequena parcela da população, a situação está semelhante à enfrentada quando o município ainda era distrito de Campo Mourão, tendo ocorrido poucas melhorias.

Ao se referir a melhoria na infraestrutura dos serviços públicos no município, a grande maioria dos pesquisados, disse ter ocorrido melhorias significativas, tais como, construção de posto de saúde, como citado anteriormente foram três; obtenção de maquinários; construção de asfalto; melhorias de ruas e avenidas da cidade; melhorias nos sistemas de comunicação (telefonia e Internet); construção de praças e instalação de iluminação pública; fazendo com que a cidade se tornasse mais organizada.

A questão da limpeza pública do município também foi apontada como satisfatória, haja vista que melhorou muito. Para grande maioria dos pesquisados a cidade está mais limpa, há coleta seletiva de lixo para combate ao mosquito da dengue e as ruas estão mais cuidadas. Entretanto, para uma minoria essas melhorias não foram tão significativas, pois ainda faltam oportunidades de trabalho no município, fazendo com que a situação do mesmo não seja declarada como ótima, pelos cidadãos, mas sim, como sendo regular aceitável.

No que se refere a malha viária rural do município, boa parcela dos moradores apontaram melhorias, pois há maquinários próprios para atender as necessidades locais, as estradas foram cascalhadas. Também relatam que houve aumento da quantidade de estradas rurais.

No entanto, uma parcela dos pesquisados, afirmou que as melhorias não foram tão significativas, pois ainda há lugares que requerem um pouco mais de atenção e cuidado, por parte de quem se utiliza dessas estradas.

Já no que se refere à malha viária urbana, os moradores apontam que a mesma passou por muitas mudanças. Na opinião da grande maioria dos pesquisados, essas mudanças foram positivas, já que quase todas as ruas foram asfaltadas e as calçadas foram arrumadas, dando um aspecto melhor à cidade. Entretanto, cabe ressaltar que uma pequena parcela ainda se mostra descontente com a situação, pois a mesma poderia ser melhor e poderiam ser destinados mais recursos financeiros para sua manutenção.

O serviço de distribuição de água já existia anteriormente em Farol quando distrito, conforme informaram os moradores consultados, sendo que a mesma foi ampliada para as comunidades rurais, havendo também, no município, um posto da Companhia de Saneamento do Paraná (Sanepar), para atender os serviços necessários. Suas características negativas, apontadas por uma minoria dos moradores, são bueiros entupidos com frequência e poucas melhorias nesse setor.

Com relação ao saneamento básico, que trata das atividades relacionadas ao abastecimento de água potável, tratamento do esgoto, limpeza urbana e também manipulação de resíduos sólidos, visando o bem estar e saúde dos cidadãos, boa parte dos consultados 54,9%, afirmam que este serviço continua suficiente, com limpeza da área urbana, coleta de lixo semanalmente e água potável sendo fornecida pela Sanepar. Contudo, de acordo com os moradores que pudemos contactar, não houve grandes avanços, se comparado com a situação em que o município já se encontrava quando distrito neste sentido.

A saúde no município tem sido um dos serviços públicos em que houve significativos avanços. Dos pesquisados 85%, conforme Gráfico 2, apontam essas melhorias, as quais vão desde a prevenção de doenças, organização dos serviços médicos e também psicológicos, presença de mais médicos no posto de saúde, até o fato de, ao que parece o município passou a disponibilizar mais investimentos para esta área. Podemos confirmar esses dados com a pesquisa realizada pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento (IPARDES, 2015) e do IBGE (2012), que mostram a implantação de três estabelecimentos, sendo um centro de saúde e unidades básicas de saúde municipais. No entanto, pequena parcela mostrou insatisfação com o serviço, alegando demora no atendimento, falta de organização e possibilidade do município investir ainda mais nesses serviços

Quanto ao quesito segurança pública, a grande maioria dos pesquisados diz ter havido avanços neste setor, no referido município, isto porque, segundo eles, há mais policiais nas ruas, houve a construção de delegacia (destacamento policial), visando proporcionar mais segurança aos cidadãos, combate a delitos e infrações cometidas e policiamento mais intenso das vias públicas. Porém, uma parcela dos respondentes diz que este serviço poderia melhorar ainda mais, principalmente no que se refere ao combate aos delitos, bem como, ter mais agilidade no atendimento aos cidadãos, pois algumas vezes é demorado, quando se necessita do mesmo.

Um dos serviços públicos que, segundo os moradores consultados, ainda apresenta grande deficiência é o tratamento de resíduos sólidos, tanto urbanos, quanto rurais. Neste quesito, uma parcela dos mesmos aponta como um ponto crítico, ou seja, não há aterro sanitário no município o que, segundo eles, deveria ser melhorado. Também apontam que há uma significativa falta de organização no município, no que diz respeito a esse assunto de um modo em geral.

No que se refere à urbanização do espaço público, entendido aqui como a rua (calçada e pista de rolamento), praças, parques, jardins, rotatórias são espaços de domínio do município, bem como os equipamentos urbanos também são espaços públicos como as

creches, escolas, bibliotecas, sede da administração pública, entre outros. Conforme os moradores consultados esses serviços são suficientes para a grande maioria, pois asseguraram que a iluminação pública melhorou. Mesmo porque hoje há um maior cuidado com as necessidades do município e que nem mesmo o crescimento populacional trouxe problemas ao planejamento.

Apenas uma pequena parcela dos moradores consultados apontam avanços em outros setores tais como o desenvolvimento do comércio, geração de empregos, valorização dos terrenos do próprio município, arrecadação maior e melhorias nas estradas rurais.

Quanto ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM) de Farol, conforme a Tabela 8 (apresentada anteriormente), houve um crescimento no período de 1991-2010. Observamos que passou de 0,395 em 1991 para 0,715 em 2010. Trata-se de um expressivo avanço. Como o IDHM é a soma das variáveis longevidade, esperança de vida ao nascer e educação (Escolaridade da população adulta e Fluxo escolar da população jovem). Por fim, com base nos dados coletados pela pesquisa, parece ficar claro que houve aumento nos serviços públicos disponibilizados pelo município de Farol, aos seus cidadãos, o que, aparentemente, contribui para o progresso nas condições de vida, para os residentes na localidade, e também para o avanço dos serviços prestados à comunidade em geral, o que será descrito mais detalhadamente a seguir.

Quando questionados se a emancipação proporcionou ganhos sociais e/ou melhores condições para o desenvolvimento social e econômico do novo município, a grande maioria acredita que sim, como mostra a Tabela 14.

Tabela 14 – Farol, emancipação - ganhos sociais e/ou melhores condições de vida, 2015

SIM/NÃO	Número de respostas	%
Sim	67	81
Não	15	18
Não respondeu	1	1
TOTAL	83	100

Fonte: Dados da Pesquisa (2015)

Considerando o retorno obtido por parte dos moradores, podemos inferir que, ao se emancipar do município sede de Campo Mourão, Farol obteve muitos avanços em diversos dos seus serviços públicos, o que pode ter contribuído para que houvessem ganhos, tanto sociais, quanto econômicos ao novo município, e conseqüentemente para as pessoas que lá residem, conforme apontam as respostas obtidas junto a grande maioria dos pesquisados.

Dentre as melhorias apontadas pelos moradores está a habitação própria, conquistada por meio de programas, tanto do governo estadual, quanto do governo federal, asfaltamento das vias públicas e melhorias das estradas rurais, mudança na sistemática de repasses de verbas dos governos estadual e federal, os quais passam a ser repassados diretamente para o novo município administrar, desenvolvimento do comércio local e da área de prestação de serviços, proporcionado mais oportunidades de emprego ao cidadão, além de aumento nas compras e vendas na localidade.

Também podemos destacar, a construção da clínica municipal da mulher, proporcionando condições de atendimento local, sem a necessidade de deslocamentos para outros municípios, como era feito antes da emancipação, valorização dos terrenos urbanos, oportunidade de capacitação profissional, geração de novos postos de trabalho, implantação de escolas de ensino médio e a instalação de empresas de grande porte, tais como Coamo, o que também oportuniza a geração de novos postos de trabalho na localidade. Enfim, os respondentes apontam que muitos foram os ganhos sociais e econômicos para município, após a sua emancipação.

Isso descrito parece comprovar que, ao se emancipar, o município de Farol conquistou autonomia, pelo menos dentro dos limites possíveis aos municípios no Brasil. Não obstante as conquistas, após 21 anos de emancipação, Farol ainda apresenta dificuldades em alguns setores do município, os quais mencionamos a seguir, pois conforme comentou um dos pesquisados: "... apesar das melhorias obtidas com a emancipação, ainda há algumas dificuldades enfrentadas diariamente pelos moradores de Farol, destacando-se a questão da saúde, pois é muito difícil obter atendimento médico especializado pra gente aqui no município".

A grande maioria dos respondentes aponta ainda o quesito desemprego, como sendo um entrave na vida dos moradores. Isso se deve ao fato de haver no município, poucos locais para se trabalhar e que nem sempre as empresas que oferecem oportunidades de trabalho, remuneram bem os trabalhadores, fazendo com que algumas pessoas busquem alternativas de trabalho fora do município, a fim de minimizar as dificuldades financeiras, muitas vezes enfrentadas por esses cidadãos e seus familiares.

Devido a característica de Farol sendo um município de pequeno porte, a implantação de empresas industriais, em muitos casos, se torna inviável, sob o ponto de vista de muitos empresários. Alie-se ainda a isto, o fato de que outros setores de atividades existentes na localidade tais como agricultura, comércio e prestação de serviços, serem insuficientes para atender a demanda por postos de trabalho, por parte dos cidadãos locais.

Quanto a área da saúde, a pesquisa mostra que bastante tem sido feito também neste setor. Porém, ainda há muito para se fazer. Na perspectiva dos respondentes, não se trata apenas de instalar mais postos de saúde e contratar mais médicos, se esse serviço não for de boa qualidade e, por conseguinte, satisfatório para os cidadãos. A população reivindica maior agilidade nos atendimentos, disponibilização de leitos para casos que requerem internação do paciente e Unidade de Terapia Intensiva (UTI), além da instalação de um serviço de atendimento 24 horas. Entretanto, estas são necessidades existentes em diversos municípios do Brasil, bem como, as soluções para as mesmas, também são reivindicadas por todos eles.

Salienta-se ainda que, além de prover o atendimento à população, o município precisa avançar permanentemente, em direção a melhorias deste atendimento, bem como, mantê-lo em pleno funcionamento, sem discontinuidades, o que neste e, em outros municípios, nem sempre acontece.

O sistema de transporte público que o município disponibiliza aos estudantes da rede estadual de ensino é considerado como precário pelos pesquisados, chegando inclusive a faltar transporte para alunos das escolas da rede pública, em alguns dias da semana, o que ocorre também para os estudantes universitários que precisam se deslocar a outras cidades da mesorregião para estudar. Outro problema apontado está relacionado ao transporte coletivo de passageiros, não gratuito, pois a empresa que atende o município, não dispõe de horários flexíveis de ônibus para deslocamentos à outras cidades. Desta maneira, a população fica a mercê dos horários e condições de transporte que é disponibilizado, o que não é compatível com as necessidades de grande parte de seus moradores.

Quanto ao lazer, muitos moradores apontam não haver atividades voltadas para essa área, nem mesmo locais disponíveis para desfrutar de momentos de lazer com a família e/ou amigos.

Outro problema apontado por grande parte dos pesquisados é a falta de apoio do município aos agricultores, tanto no que se refere a destinação de verbas, para apoio as atividades agrícolas, quanto na valorização do trabalho por eles realizados.

Assim sendo, podemos concluir que, mesmo tendo havido, na opinião dos moradores da localidade, diversos avanços e melhorias em vários setores do município, após a emancipação do mesmo, simultaneamente, as respostas dos pesquisados ainda apontam diversos problemas existentes.

Porém, de um modo geral, segundo estudos realizados recentemente pelo IBGE (2014), podemos constatar que os problemas existentes em Farol, citados pelos moradores, parecem ser relativamente comuns também em outros municípios brasileiros de pequeno

porte. Portanto, na avaliação dos problemas que prosseguem é preciso ponderar a condição dos municípios de modo geral no Brasil. Mais do que isso, não é possível esquecer o contexto social e político que marca a condição de vida em todo o território brasileiro.

Entendemos que ainda há muito o que prosperar, mas os problemas não ofuscam as conquistas obtidas e colocadas a disposição da população, após a instalação do novo município.

3.4.2 Município de Luiziana

Em relação a este município observamos que dentre os fatores que motivaram a emancipação municipal, de acordo com as respostas dos entrevistados, principalmente do Sr. Dimas P. Abraão dos Santos, está o número de habitantes (quantitativo populacional considerável):

O processo político-social que resultou na emancipação do município de Luiziana, iniciou com o meu pai, que na época era vereador pelo Distrito, e depois de ter tantos pedidos de melhorias negados, deu seu 'grito de guerra', ou seja, afirmou que Luiziana podia caminhar com suas próprias pernas. Tinha população de aproximadamente 14 mil habitantes, grande extensão territorial, e receita fiscal, pois um terço da arrecadação do município de origem provinha do distrito de Luiziana.

A partir daí, o ex-vereador Antonio Abraão dos Santos convocou moradores do distrito de Luiziana e deu início a luta pela emancipação, obtendo o resultado desejado em 1989, quando o distrito foi desmembrado Campo Mourão, seu município de origem. Assim, dentre os fatores que motivaram os cidadãos a apoiar a emancipação podemos ressaltar que o fator econômico, a extensão do município de origem, expectativas de melhorias na infraestrutura e na prestação de serviços, motivos políticos, busca por progresso e autonomia político-administrativa, fatores apontados pelos moradores como sendo motivos pela qual a emancipação era necessária.

O fator desenvolvimento econômico pode ter sido ressaltado pela maioria devido ao fato de que Luiziana, enquanto distrito de Campo Mourão, não tinha investimentos capazes de melhorar a qualidade de vida de seus moradores, de proporcionar desenvolvimento tanto para o município quanto para seus habitantes.

No Gráfico 3 podemos perceber que o fator desenvolvimento econômico foi ressaltado por todos como um dos fatores que impulsionou a busca pela emancipação, haja vista que ser independente na questão financeira representa muito para um distrito que foi totalmente dependente do município sede para prestação de serviços, obras, atendimento, etc.

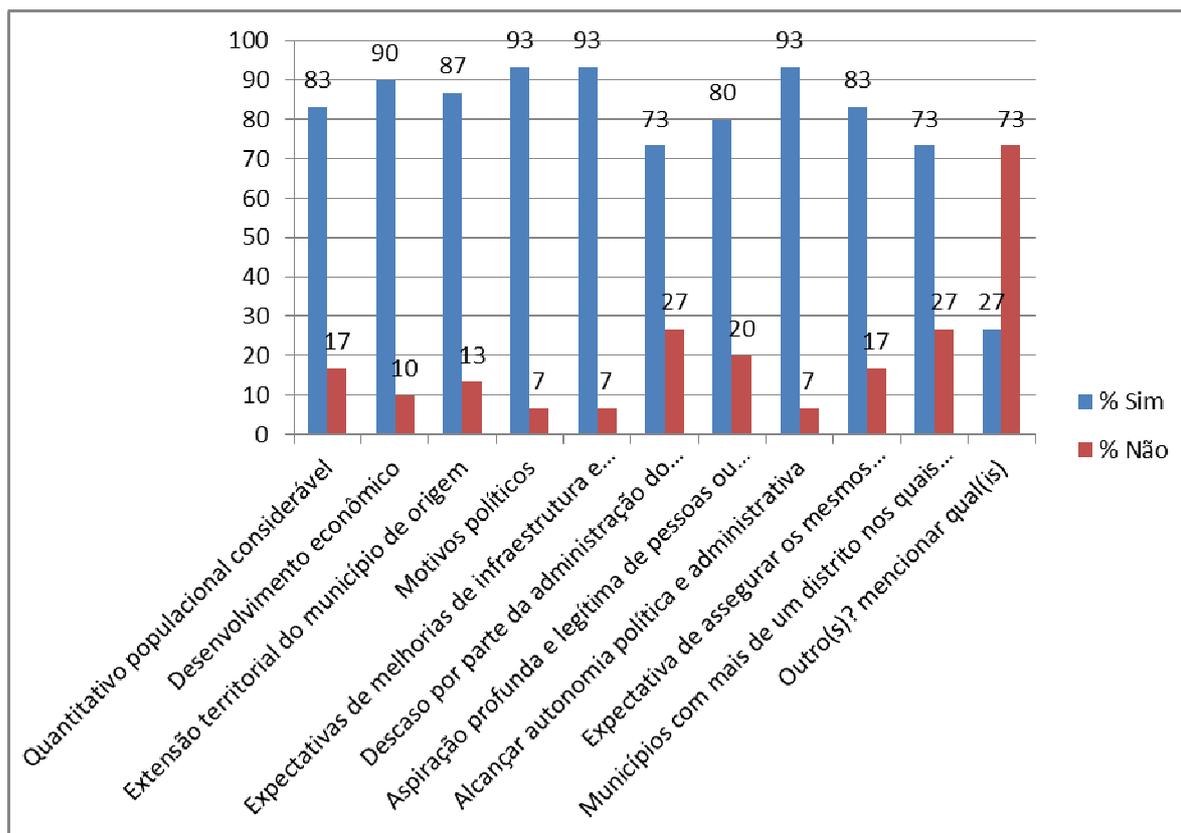


Gráfico 3 – Luiziana, fatores que motivaram a emancipação do município, 2015

Fonte: Dados da Pesquisa (2015)

No que se refere ao quantitativo populacional, a grande maioria dos entrevistados afirmaram que foi um fator importante, pois o aumento da população, além de ser um agravante para a sede que nem sempre o atenderá de maneira satisfatória, concede à localidade a possibilidade de se desmembrar da sede, conseguindo sua independência para sobreviver e atender de modo mais adequado às necessidades de sua população.

No que tange aos motivos políticos, ele também foi fator de destaque nesse processo, pois os moradores sinalizaram com unanimidade que havia descaso por parte do município sede em relação ao seu distrito. A melhoria na infraestrutura e prestação de serviços é outro motivo apontado como impulsionador da emancipação, pois sendo dependente de um município sede, é certo que o repasse de verbas vai ser destinado a atividades consideradas urgentes ou prioritárias na visão deste e não da visão de seus dependentes. Todos os entrevistados apontam que a busca por melhorias foi um dos fatores que motivou a busca por emancipação.

A busca por autonomia política e administrativa é apontada por todos os entrevistados como um dos fortes fatores que influenciaram na busca por emancipação, isso porque parte dos distritos sofre ou reclamam da má administração que precede do município sede, desta

forma compreende-se que: “A principal causa de emancipações vem da inadequação do modelo político administrativo local brasileiro às condições e realidade do interior do Brasil.” (SCUSSEL, 1998). Dessa forma, no caso de Luiziana assim como os demais municípios que se empenharam pela emancipação, a busca foi por uma administração mais justa e compatível com a realidade do município, o que é algo imprescindível na formação de um espaço geográfico independente.

Quando mencionado a extensão da sede, Campo Mourão, provavelmente ela não dava a devida atenção aos problemas no distrito, atendendo somente aquilo que em seu ponto de vista precisava de melhorias enquanto que a população residente precisava de mais coisas, como por exemplo, melhoria em outros setores como a educação, saúde, dentre outros.

Assim, se a extensão da sede era fator prejudicial ao desenvolvimento, o fator melhoria na infraestrutura e serviços era defasado ou pelo menos problemática, pois quando não há investimentos a fim de melhorar ou atender às reivindicações de modo adequado, a melhoria na infraestrutura fica comprometida.

Devido a esses fatores, desencadeou-se o processo de buscar a emancipação do município, dando a possibilidade de alcançar autonomia política e administrativa para que posteriormente fosse possível melhorar as condições do município como um todo favorecendo a população.

A emancipação busca além da independência do município sede, melhorias no que se refere ao atendimento aos moradores oferecendo melhorias nos serviços públicos. De modo geral, os entrevistados apontaram melhorias em todos os setores de serviços públicos, mas com ressalvas a alguns pontos que podem ser melhorados.

Um dos setores que realmente teve expressiva melhoria foi o da educação. Todos os entrevistados afirmaram que melhorou e muito, pois há um atendimento aprimorado nas séries iniciais e houve também ampliação desse setor, além de possuir uma gestão administrativa mais próxima e a valorização dos servidores.

A educação é um dos componentes utilizados para medir o IDHM, sendo primordial seu desenvolvimento para que juntamente com a longevidade e a renda possam indicar qual o índice de desenvolvimento do município.

O Gráfico 4 mostra os serviços públicos que melhoraram após a emancipação do município de Luiziana.

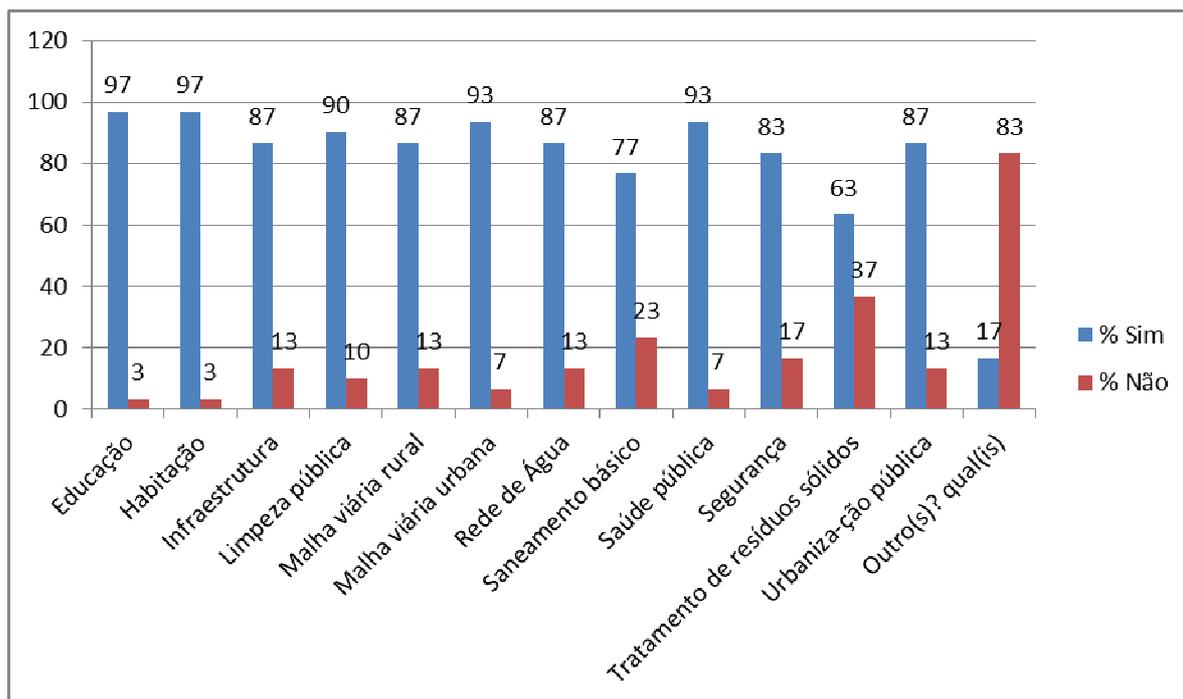


Gráfico 4 – Luiziana, serviços públicos que melhoraram após a emancipação, 2015

Fonte: Dados da Pesquisa (2015)

Com relação a Luiziana, a educação no município, obteve melhorias. Com isso, associado a outras mudanças. Observamos também que o IDHM de Luiziana apresenta-se melhor, levando em consideração o período de emancipação, observamos que esse avanço pode estar relacionado a emancipação, em 1987.

No que diz respeito a habitação houve grandes mudanças no município, além das melhorias na infraestrutura, a limpeza pública, a malha viária rural e urbana. Foram transformações visíveis para todos.

No que se refere ao saneamento básico a presença da Sanepar fez muita diferença e foi apontado pela maioria como a principal razão das melhorias, apesar de uma pequena parcela entender que o atendimento dado a população continua o mesmo, sem progresso.

No serviço público referente à saúde pública houve grandes melhorias. No entanto a população diz que é necessário um hospital para garantir maior agilidade nos atendimentos. O município conta apenas com um posto de saúde, em que os casos mais urgentes e sem gravidade são atendidos, pois em casos mais graves os pacientes são levados para Campo Mourão.

A segurança e urbanização foram aprimoradas, enquanto que com relação ao tratamento de resíduos sólidos, cerca mais da metade dos entrevistados afirmaram que poderia melhorar, haja vista que o serviço é terceirizado.

Apesar de boa parte dos equipamentos e serviços públicos terem sido apontados como melhorias, uma parcela da população pesquisada diz ainda ser necessário um acompanhamento e fiscalização dos serviços prestados pela municipalidade à comunidade, visando a evolução e a melhoria constante no atendimento às necessidades dos cidadãos.

Observamos mudanças expressivas quanto a avaliação dos serviços e equipamentos públicos por parte da população local. Obviamente, como em demais localidades ainda são muitos os desafios.

Tabela 15 – Luiziana, emancipação – ganhos sociais e/ou melhores condições de vida, 2015

SIM/NÃO	Número de respostas	%
Sim	26	87
Não	4	13
Não respondeu	0	0
TOTAL	30	100

Fonte: Dados da Pesquisa (2015)

Assim como todo município demograficamente pequeno, Luiziana também carece de empregos, pois o que existe na sede urbana não supre a necessidade de todos, fazendo com que os habitantes busquem alternativas em outros municípios vizinhos a fim de minimizar as dificuldades financeiras.

Outro ponto levantado nas entrevistas foi o fato da população dizer que é necessário desenvolver mais a economia, pois ela está baseada somente na produção agrícola, comércio de bens de consumo e algumas poucas pequenas indústrias, como facção de roupas, marcenarias e beneficiamento de madeira. No entanto, somente estas não suprem a necessidade de empregos para a população em idade de trabalho, residente na localidade. Por isso, muitos trabalhadores são obrigados a se deslocar, diariamente, a outros municípios da região (Campo Mourão, Araruna e Terra Boa, dentre outros) para trabalhar.

Também foi apontada a falta de investimentos na melhoria da infraestrutura da sede urbana como um todo, principalmente nos bairros, como comentou a professora cidadã Denise Vedovato: “onde não são todos que tem uma infraestrutura adequada, como esgoto, asfalto, calçamento, etc.” Isso tudo ocorre provavelmente pela falta de investimentos e também porque é bem possível que outros serviços sejam prioridade da administração local.

Como podemos notar, uma significativa parcela das dificuldades é comum e se repetem em boa parte dos pequenos municípios emancipados. No caso de Luiziana não é diferente, pois apesar de muitas melhorias terem ocorrido nos serviços públicos oferecidos a

população, ainda há muito para se fazer para que as adversidades sejam superadas para fortalecer o município fazendo com que ele cresça e juntamente com ele a população esteja satisfeita.

Quando questionados a respeito dos ganhos sociais e econômicos advindos da emancipação, a população entrevistada comentou que ocorreram ganhos e estes são visíveis. Dentre eles podemos citar reformas e construção de escolas, construção de postos de saúde, construção do ginásio de esportes, adequação de estradas rurais, dentre tantas outras. As melhorias tornaram a vida mais fácil além de propiciar a todos uma gama de serviços públicos que antes era deficiente ou não existia da maneira como se apresenta atualmente.

Dentre as melhorias citadas pelos entrevistados, a saúde foi, sem dúvidas, um dos itens comentados de modo geral, pois enquanto distrito pouca coisa era feita. Atualmente, o posto de saúde funciona de modo adequado e contando com profissionais especializados, há atendimento odontológico gratuito, o que tornou melhor a vida dos luizianenses.

O comércio local tem sido apontado como satisfatório, pois cresceu e tem recebido suporte e apoio do município, favorecendo, desta maneira, tanto os cidadãos que provêm estes serviços, quanto a parcela da população que, de alguma forma, depende dele para viver. Assim, juntamente com a melhoria do comércio veio também, maior oferta de postos de trabalho na localidade, poucos, porém essenciais à população. Destarte, com o desenvolvimento deste setor, houve uma sensível evolução no número de oportunidades de trabalho/emprego e no aumento do consumo de bens e serviços. De acordo com o IBGE, o número de empresas atuantes no município teve alterações positivas durante o período de 1995 a 2010. Tanto que em 1995, o comércio contava com 114 empresas, chegando a 2015 com 225, ou seja, um incremento de 97,37%, no número de empresas instaladas no município.

Isso comprova que ao se emancipar Luiziana, a sociedade local, em especial seus dirigentes, conseguiram a autonomia que buscavam. Com isso, pode-se dizer que houve conquistas quanto à condição de vida dos seus habitantes, proporcionando a eles condições apropriadas de acesso a saúde, moradia, educação, transporte, emprego, dentre outros serviços que antes eram limitados e cheios de deficiências.

Quanto aos bairros, alguns ainda apresentam relativas precariedades, como por exemplo, em um dos bairros localizados na periferia da sede urbana, onde ainda persistem problemas remanescentes de uma grande voçoroca que existia no local, pois apesar da prefeitura ter eliminado a erosão causada pela mesma, as imediações do local ainda não foram

totalmente urbanizadas, haja vista que em ruas nas proximidades, ainda faltam calçadas, bocas de lobo e pavimentação asfáltica.



Figura 28 – Vista parcial da área interna da voçoroca, antes das obras de recuperação e contenção

Fonte: CONRADO, D.; MERCIAL, E. B.; CRISPIM, J. de Q., 2011.

Conforme constatamos em visita ao local, a sede do município de Luiziana está em um divisor de águas e devido a grande quantidade de águas pluviais recebida ao longo dos anos, ocorreu um processo erosivo que causou a criação de grande voçoroca, numa das áreas periféricas da sede municipal. Esta voçoroca era uma grande erosão, presente no solo da sede urbana do município, a qual se formou há mais de dez anos, e se constituía em um grave problema a ser resolvido pelo poder público municipal, uma vez que colocava em risco a população residente nas proximidades.

Entretanto, ao longo dos anos de 2012 a 2014, o município adotou medidas corretivas, através do soterramento da erosão que causou a voçoroca, sendo que, posteriormente, ele dividiu a área próxima ao local em lotes urbanos, os quais foram doados para construção de residências pela população. Ao longo dos dois últimos anos, foram construídas mais de 50 residências nas proximidades do local, principalmente por famílias de menor poder aquisitivo.

A seguir mostramos o local, bem como, a obras de recuperação feitas na área onde até alguns anos atrás existia a voçoroca.



Figura 29 – Local onde existia a voçoroca, após realização das obras de recuperação e contenção

Fonte: O autor, 2015

Ainda sobre o assunto, em entrevista concedida pelo Secretário de Meio Ambiente do município de Luiziana, o mesmo comentou que:

A Prefeitura continua fazendo investimentos para melhorar a infraestrutura do local onde existia a voçoroca. No próximo ano, o município planeja iniciar a implantação de uma área de preservação ambiental nas proximidades do lugar. Outra coisa importante foi que assim terminamos as obras de contenção da erosão e recuperação do local, loteamos a área próxima em pequenos terrenos e fizemos a doação dos mesmos às famílias de baixa renda, para que estas pessoas construíssem moradias. Atualmente, o lugar não apresenta mais riscos para as pessoas, porque a prefeitura controlou o problema, recuperou o lugar, dividiu a área e doou os terrenos para a população.

Posteriormente, em visitas realizadas à sede urbana do município de Luiziana, verificamos como se encontra atualmente o local onde existia o problema da voçoroca. Constatamos que a Prefeitura Municipal continua executando obras de recuperação do local e que o problema foi resolvido quase que por completo, eliminando assim, os riscos à população que reside nas proximidades da área anteriormente afetada.

3.4.3 Município de Quarto Centenário

Antes de sua emancipação, Quarto Centenário era distrito do município de Goioerê. Barro Branco, como era chamado antes de receber o nome atual, passou por um processo semelhante a outros municípios paranaenses: surge como povoado e passa a categoria de distrito; em seguida busca sua emancipação, como forma de adquirir autonomia para administrar os recursos da localidade, em prol de atividades necessárias ao bem estar de sua população, buscando assim construir e constituir um novo espaço social, que melhor atendesse as necessidades de sua população. Estas aspirações podem ser comprovadas no Gráfico 5, onde mostrarmos as motivações para busca da emancipação neste município.

Grande parte dos processos emancipatórios de distritos, tem suas justificativas pautadas nas necessidades destes, em obter melhorias na estrutura, tanto física quanto social do espaço que habitam. Melhorias estas que nem sempre são atendidas de maneira adequada, na visão dos moradores da localidade, pelos municípios sede ao qual pertencem os distritos que almejam sua emancipação.

No caso de Quarto Centenário, a presença dos fatores que motivaram os cidadãos do então distrito a buscar e/ou apoiar a emancipação do mesmo, são apontadas no Gráfico 5 e comentadas a seguir.

Como podemos observar as causas consideradas em outros estudos já realizados sobre as emancipações, como fatores que levaram a população de outras localidades a buscar a emancipação das mesmas, são apontadas também, em maior ou menor intensidade, pelos pesquisados em Quarto Centenário, como sendo fatores motivadores para a busca da emancipação do distrito.

Dentre as causas que levaram os cidadãos de Quarto Centenário a pleitear a emancipação, temos também os fatores “quantitativo populacional” e “descaso por parte da administração do município de origem”, apontados por mais da metade dos pesquisados. Ambos foram considerados como fortes motivos para buscar a emancipação do distrito. Isso se deve ao fato de boa parte dos respondentes ter afirmado que havia certo descaso por parte da administração do município sede, pois relataram que muitos serviços públicos poderiam ser bem atendidos, mas eram atendidos de forma precária ou até mesmo ignorados pela sede municipal.

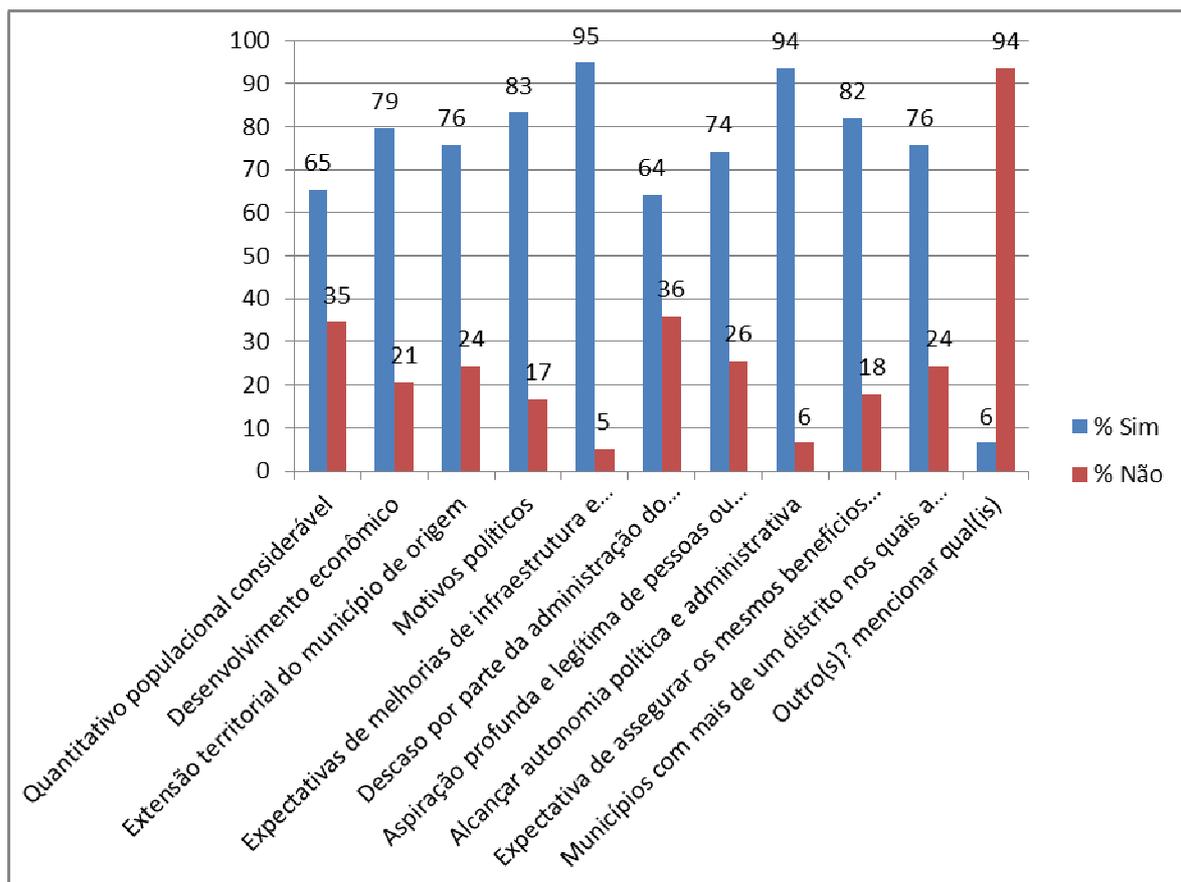


Gráfico 5 – Quarto Centenário, fatores que motivaram a emancipação do município, 2015
 Fonte: Dados da Pesquisa (2015)

Ainda com relação ao quantitativo populacional, o mesmo também tem sido um dos principais fatores que tem influenciado os distritos, no pleito pela emancipação, não somente no caso de Quarto Centenário, mas também em outros distritos do Paraná e de outros estados brasileiros, distritos estes que, ao terem sua população aumentada em número suficiente para possibilitar o pleito, procuram obter a emancipação a fim de conquistarem sua independência e administrarem os recursos públicos no novo município de forma mais adequada, sob o ponto de vista da população local.

No que tange ao fator extensão territorial do município de origem, este foi apontado pela maioria dos pesquisados, como um fator importante, na busca pela emancipação do distrito, pois a extensão territorial, em muitos casos, faz com que boa parte dos recursos públicos, sejam alocados para atendimento das necessidades da população do município de origem. Assim, quase sempre, o distrito fica em segundo plano; além disso, o mesmo é dependente dos recursos do município de origem, recursos estes que, caso não estejam adequadamente previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do município de origem, e devidamente alocadas no orçamento anual do mesmo, quase sempre acabam não chegando

aos distritos, o que em muitos casos, gera grande insatisfação em seus moradores, pelo não atendimento dos serviços públicos essenciais, aos moradores do distrito.

Em se tratando da relação entre o município de origem (Goioerê) e o novo município emancipado (Quarto Centenário), tal relação ocorria do mesmo modo que ocorre em vários outros municípios do Brasil, ou seja, o município de origem era responsável pelo planejamento e repasse de verbas ao distrito, de acordo com as necessidades que a sede entendia que existiam. Deste modo, era comum ouvir de moradores do distrito que não era dada a devida atenção as necessidades da população do mesmo, principalmente, no que dizia respeito aos equipamentos e serviços públicos, ou que o município de origem não se preocupava em manter condições adequadas para o bem estar da população distrital.

No que diz respeito ao fator “desenvolvimento econômico” ou socioeconômico, a grande maioria dos pesquisados afirmaram que este poderia favorecer o crescimento do novo município, bem como, proporcionar melhoria nos serviços públicos a serem prestados à população.

Deste modo, as condições econômicas favoráveis do distrito que pleiteia a emancipação nos parece ser um fator de importância fundamental, não somente para motivar a população local à busca pela mesma, mas também, para que o desenvolvimento econômico e social, e a melhoria das condições de vida das pessoas no novo município possam de fato se concretizar, pois um distrito que possui atividades econômicas ativas e/ou em expansão, como foi o caso de Quarto Centenário, nos parece ter mais condições de proporcionar aos seus cidadãos, a oportunidade de obter uma relativa independência, através da emancipação distrital, e ter a confiança de que conseguirá manter seus habitantes satisfeitos, com a possibilidade de crescimento do novo município, bem como, pela manutenção e melhoria dos equipamentos e serviços públicos necessários para que se proporcione o adequado atendimento às necessidades da população.

No questionamento sobre desejo de alcançar autonomia política e econômica, e motivos políticos, a maior parte dos pesquisados apontam estes itens, como fortes motivos para buscar a emancipação, haja vista que as pessoas acreditam que, o espaço que habitam ao se tornar município pode ocorrer melhorias significativas na administração e na prestação de serviços públicos na localidade.

Desta maneira, anteriormente, ou seja, antes de obter a emancipação, boa parte dos moradores do distrito, acreditava que nem todas as necessidades locais eram atendidas de modo satisfatório, por não ser o município mãe, capazes de suprir ou sanar as reais necessidades da população do distrito, quanto a oferta de serviços e equipamentos públicos

Assim, ao adquirir autonomia política e financeira e eleger políticos, que na opinião de muitos moradores do distrito, seriam capazes de governar este espaço territorial, ou seja, o novo município, os mesmos entendem que os problemas seriam aos poucos solucionados, pelos novos governantes locais, pois os quais vivem de fato o cotidiano local, podendo estes, elaborar projetos e executá-los, a fim de proporcionar melhorias na infraestrutura e aumentar o bem estar social da população.

Dentre as diversas causas que levaram ao pleito pela emancipação do distrito de Quarto Centenário, as expectativas por melhorias na infraestrutura, serviços públicos, moradia, cultura, lazer e outros, por parte da população, foram apontados pela grande maioria dos pesquisados, havendo, deste modo, segundo os mesmos, a necessidade de melhorar tal estrutura e serviços públicos, para atender as necessidades dos cidadãos da localidade. A busca por melhorias na infraestrutura é uma das características que está presente em praticamente todos os distritos que pleiteiam a emancipação, pois há que se considerar que todos os cidadãos almejam melhorias estruturais, nas localidades onde residem, melhorias estas que dependem da arrecadação de impostos e dos repasses oriundos das outras escalas governamentais (governo federal e governos estaduais), bem como, da correta aplicação dos mesmos para promover tais melhorias. Há que se considerar ainda que estas arrecadações de impostos, bem como, os repasses governamentais estão sujeitos a influências positivas ou negativas, por qualquer tipo de mudança na economia, tanto na escala nacional quanto na escala estadual e/ou municipal.

Outros fatores que foram apontados pelos pesquisados, como causas para a busca da emancipação do distrito são, respectivamente, aspiração profunda e legítima de pessoas ou grupos de constituir identidades locais mais significativas, o qual foi apontado por mais da metade dos pesquisados; desejo de alcançar autonomia política e administrativa, apontado pela maioria; expectativa de assegurar os mesmos benefícios do progresso verificado nas grandes cidades, apontado por boa parcela dos pesquisados; e municípios com mais de um distrito nos quais a sede, por motivos políticos ou outros quaisquer, absorve a quase totalidade dos serviços e equipamentos públicos municipais, gerando uma situação de injustiça, apontado pela maioria dos pesquisados.

Outro fator apontado como sendo um dos impulsionadores do pleito pela emancipação do distrito é a busca pelo progresso igual de grandes cidades, o qual foi mencionado por boa parte dos pesquisados. Nesse aspecto, cabe ressaltar que em grande parte dos municípios brasileiros, a administração local, através do prefeito municipal e de seus secretários e assessores, busquem o desenvolvimento e o progresso da localidade, sendo que os quais, uma

vez alcançados, acabam produzindo melhorias nos equipamentos e nos serviços públicos, disponibilizados à população local.

Entretanto, ao que nos parece é importante salientarmos também que desenvolvimento e progresso dos municípios, em muitos casos, foram decorrentes, não somente de uma boa gestão municipal, mas também, de alguns fatores externos, tais como, política macroeconômica nacional, matriz de desenvolvimento econômico da unidade federada (estado) e vocação econômica do município, dentre outros, os quais, quase sempre não estão sob controle dos gestores municipais.

Após a emancipação e conseqüente criação do novo município de Quarto Centenário, é possível percebermos que ocorreram diversas mudanças positivas na localidade, as quais são entendidas por diversos moradores, como melhorias no espaço habitado pela população, mudanças estas que são visíveis e foram destacadas pelos moradores pesquisados, como tendo sido e ainda serem importantes para manutenção do bem-estar da população local, sob diversos aspectos. Tais mudanças estão ligadas aos serviços públicos, os quais podem ser compreendidos como um conjunto de atividades e serviços ligados e/ou prestados pela administração municipal, por meio de seus agentes e representantes, visando a promoção do bem-estar da população. No Gráfico 6 demonstramos os serviços públicos onde houve melhorias, segundo os pesquisados.

Um dos fatores destacados pelos pesquisados está relacionada com a área da educação, pois a maioria apontou este como sendo um dos serviços em que as melhorias foram grandes e significativas no novo município, pois auxiliaram para que ocorressem mudanças positivas nesta área, a qual é considerada também por diversos cidadãos locais, como sendo de suma importância para a construção do saber e o desenvolvimento intelectual dos moradores de Quarto Centenário.

Dentre as melhorias apontadas nesta área, pelos respondentes, podemos citar: construção de um novo colégio no município; implantação do nível escolar de ensino médio; contratação de mais professores, tanto na rede municipal, como na rede estadual de ensino; reforma da biblioteca e da antiga escola existente no município; melhorias no transporte escolar para os alunos da zona rural, dentre outras. Porém, uma minoria dos pesquisados ainda reclamam dos serviços na área educacional, por entenderem que não há apoio adequado, por parte dos gestores municipais, para que seja feito realmente um trabalho de boa qualidade, na área da educação.

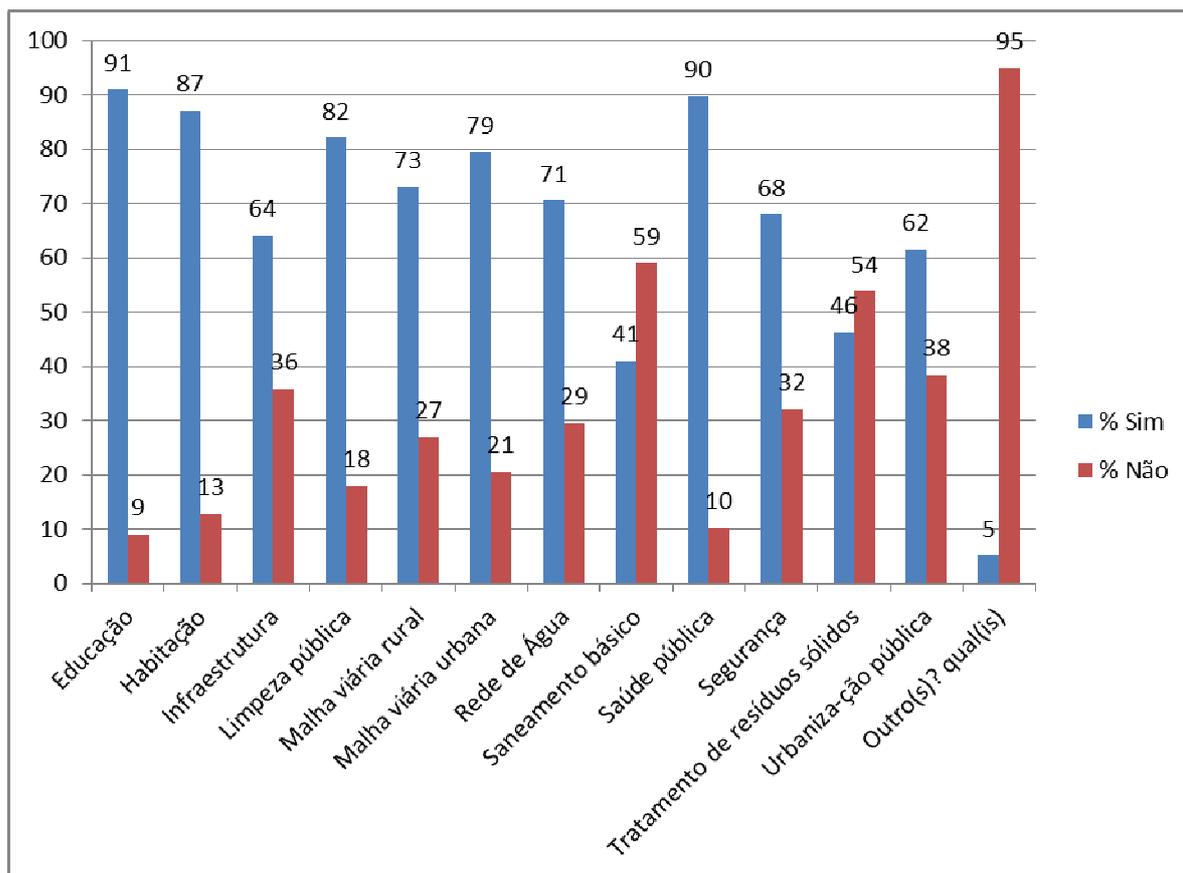


Gráfico 6 – Quarto Centenário, serviços públicos que melhoraram após a emancipação, 2015
 Fonte: Dados da Pesquisa (2015)

Quanto aos serviços públicos na área da habitação, a maioria dos pesquisados apontaram que as mudanças ocorridas neste setor também foram relevantes e positivas para a população local, a qual em grande parte é considerada de baixa renda, pelo município. Foram construídos conjuntos habitacionais no município, através de parcerias entre o mesmo e o governo federal, por meio de seus agentes financiadores³². As novas moradias dos conjuntos habitacionais foram viabilizadas e construídas, através do programa Minha Casa Minha Vida³³, sendo destinadas a atender a demanda habitacional gerada pela população, classificada pelo município, como sendo de baixa renda. No entanto, mesmo com avanços nesta área considerados significativos uma pequena parcela dos pesquisados afirmou que ainda há falta de moradias no novo município, e que também não há, por parte da gestão municipal, uma

³² Neste caso, os agentes financiadores do governo federal, aos quais nos referimos são: Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil S.A.

³³ Programa de financiamento habitacional criado pelo Governo Federal e viabilizado pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), o qual recebe recursos transferidos do Orçamento Geral da União (OGU) para financiar a construção de unidades habitacionais. A medida foi tomada para atender ao déficit habitacional urbano para famílias com renda até R\$ 1.600,00, considerando a estimativa da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), de 2008 (CEF, 2015).

distribuição igualitária das novas moradias, o que é considerado por alguns, como um ato preconceituoso e discriminatório por parte dos atuais gestores municipais.

No que se refere a infraestrutura do município, mais da metade dos pesquisados consideraram ter havido melhorias. Dentre as melhorias apontadas podemos destacar: asfaltamento de ruas da área central e periférica da sede do município; ampliação da rede de iluminação pública e melhorias na rede que já existia antes da emancipação, e recuperação e melhorias no pavimento asfáltico de ruas e avenidas da sede municipal.

Entretanto, apesar dos relatos de melhorias apontados por diversos moradores, uma significativa parcela dos pesquisados, ainda apontaram deficiências na infraestrutura do município, destacando dentre elas a existência de ruas ainda sem asfaltamento e existência de buracos negros³⁴ em alguns pontos da sede municipal.

No tocante a limpeza pública, o serviço foi considerado satisfatório pela maioria dos pesquisados, pois segundo eles, a coleta de lixo é realizada três vezes por semana, no município, diferente de antes da emancipação, quando a coleta de lixo era realizada a cada vinte dias. Atualmente, as ruas estão mais limpas, comentaram os cidadãos.

Porém, uma pequena parcela dos respondentes comentou que as melhorias ocorreram, mas ainda são poucas; além disso, não há conscientização da população sobre como fazer a adequada separação do lixo, bem como, sobre destinação e reciclagem de resíduos sólidos, dentre outros aspectos.

No que diz respeito à malha viária urbana do município, a mesma também passou por melhorias após a emancipação, conforme apontou a maioria dos pesquisados. Segundo eles, isso se deve ao fato de que foi executada pavimentação asfáltica em ruas e avenidas, bem como, foram construídas e reformadas calçadas, em diversos pontos do município, o que facilitou bastante a locomoção e segurança dos cidadãos, principalmente, das crianças e idosos.

No tocante à malha viária rural, consideraram que também houve melhorias, conforme apontou mais da metade dos pesquisados. Conforme os mesmos, as melhorias foram em relação a conservação de estradas rurais, facilitando a locomoção dos munícipes, tanto os residentes na zona rural, quanto os da zona urbana, bem como, o transporte da produção agropecuária e de outras mercadorias no município.

Novas pontes também foram construídas; isto porque se tratava de uma necessidade da população local. Além da construção de pontes, ocorreu também a aquisição de mais

³⁴ Segundo a Companhia Paranaense de energia Elétrica (COPEL), buracos negros são locais sem iluminação pública, dentro da sede do município.

máquinas para trabalhar em prol de melhorias e se amenizou problemas com relação ao transporte no período de safra. No entanto, essas melhorias foram mínimas para uma pequena parcela dos moradores que dizem que foi feito muito pouco e que o município não tem estrutura para fazer mais. Destacaram as seguintes: algumas estradas ainda precisam ser readequadas e cascalhadas; é necessário melhorar as microbacias, em alguns pontos da zona rural; e é necessário dar melhor atenção à manutenção das estradas rurais, em épocas de safras agrícolas.

A rede de água é um dos serviços que também passou por melhorias conforme a maioria dos moradores, pois o serviço é prestado pela Sanepar e houve melhorias na distribuição. Todavia, para uma significativa parcela dos entrevistados a prestação deste serviço continua estável, sem grandes novidades no que diz respeito a melhoria da vida da população.

A melhoria também foi notável na saúde pública, apontada pela grande maioria dos entrevistados que dizem terem ocorrido melhorias na qualidade da prestação desse serviço fazendo com que diminuísse a quantidade de atendimentos que eram feitos em Goioerê. Dentre estas, apontaram que o posto de saúde encontra-se mais estruturado e capacitado para receber seus pacientes com serviços de qualidade e presença de médicos, inclusive em caso de urgências, e houve aquisição de ambulância para transportar pacientes que necessitem de atendimento prioritário ou de urgência. No entanto, uma pequena parcela dos respondentes ainda está insatisfeita, pois o posto de saúde não funciona 24 horas, e há demora no atendimento dos pacientes.

A segurança foi um dos serviços que teve uma melhoria significativa apontada por mais da metade dos pesquisados, pois afirmou que hoje existe a presença de policiamento local, presença de um delegado e um posto policial local. No entanto, para uma parte significativa dos moradores, este serviço não teve grandes melhorias, pois o policiamento é fraco e seus agentes são pouco preparados.

A urbanização é um dos itens citados que passou por melhorias e ao mesmo tempo tornou-se estável, não havendo grandes modificações a ressaltar.

No que diz respeito ao saneamento básico e ao tratamento de resíduos, boa parte dos entrevistados, mais da metade, afirmaram que as mudanças foram poucas e que é necessário investir mais para oferecer a população um serviço de qualidade.

A emancipação ocorrida no município de Quarto Centenário teve como impulsores os seguintes fatores: busca por melhorias na infraestrutura e serviços públicos, busca por autonomia política e econômica e expectativa de crescimento econômico.

A expectativa em obter melhorias nos serviços públicos é algo que todo distrito recém-emancipado busca, haja vista que ao chegar à categoria de município este espera poder conceder melhorias que antes eram limitadas ou não ocorriam por decisão dos municípios sedes em atender somente o que realmente fosse necessário de acordo com seu ponto de vista.

As melhorias ocorreram em todos os setores, no entanto no setor do saneamento básico e no tratamento de resíduos sólidos, setores estes que obtiveram maior número de reclamações devido ao fato de não serem dado a devida atenção a estes setores tão importantes quanto os demais na manutenção do bem estar da população.

O setor educacional foi apontado como sendo o mais beneficiado porque muitos entrevistados alegam que, após sua emancipação, o município passou a contar com mais escolas e reformas das mesmas, dois turnos em creches, um contingente maior de profissionais da área da educação e a valorização dos mesmos, mais transportes escolares, implantação à tecnologia (informática), dentre outros fatores. No entanto, estas melhorias apesar de terem mudado a rotina dos moradores ainda apresentam deficiências que poderiam ser solucionadas se a administração local se disponibilizasse para tal.

O setor da saúde melhorou muito no município, pois após a emancipação foram feitos investimentos para construção de um posto de saúde, presença de médicos e medicamentos para melhor atender a população. Apesar das melhorias serem significativas, uma parcela da população ainda reclama do funcionamento do posto de saúde que não funciona 24 horas e da demora que ainda persiste no atendimento dos pacientes.

E o setor habitacional também obteve melhorias com construção de moradias (conjuntos habitacionais), parceria com a Caixa Econômica Federal para facilitar o acesso à moradia própria. Muito se tem feito e muito ainda há por se fazer, mas ainda faltam moradias e segundo alguns dos entrevistados o acesso a moradias é limitado, havendo certa desigualdade quanto à seleção dos que conseguem sua casa própria.

Quanto aos ganhos sociais com a emancipação a maioria dos entrevistados afirmou que as mudanças decorridas do processo emancipatório trouxeram muitos ganhos, no entanto percebe-se que não foram somente no âmbito social, pois a emancipação trouxe ganhos econômicos e educacionais ao município.

Tabela 16 – Quarto Centenário, emancipação - ganhos sociais e/ou melhores condições de vida, 2015

SIM/NÃO	Número de respostas	%
Sim	39	50
Não	17	22
Não respondeu	22	28
TOTAL	78	100

Fonte: Dados da Pesquisa (2015)

O município mesmo tendo se emancipado ainda apresenta dificuldades de desenvolvimento e crescimento econômico capaz de ser sustentável, e isso se deve ao fato de ser pequeno, tanto na extensão quanto no que se refere à população, pois desde 2007 apresenta pouco crescimento.

Percebe-se que desde a instalação do município, ocorrida em 1997, o número de habitantes tem diminuído sensivelmente. Provavelmente, devido à falta de expectativas de crescimento econômico do município ou por causa de melhores oportunidades encontradas em municípios vizinhos.

A maioria dos entrevistados concorda que as melhorias advindas da emancipação foram suficientes para mostrar aos moradores que a emancipação era necessária e que muito se poderia e se pôde fazer após 1997.

A sensível melhora no âmbito escolar reflete-se por meio de oportunidades concedidas aos alunos de poderem cursar o ensino médio em seu próprio município, sem a necessidade de deslocarem-se todos os dias para estudar no município sede. Além disso, os alunos e a comunidade foram beneficiados com a construção de escola e biblioteca necessárias para a educação e promoção da cultura da leitura não tão somente no ambiente escolar, mas também no cotidiano dos moradores de modo geral. A contratação de professores e a qualificação dos mesmos também contribuíram para que as melhorias pudessem refletir na vida dos moradores.

Além de ser dada a devida atenção a educação, os administradores locais (prefeitos) também investiram na área da saúde que antes dependia exclusivamente de Goioerê para realizar consultas, tratamentos simples. Na atual fase, Quarto Centenário conquistou um posto de saúde com atendimento de qualidade aos pacientes além de contar com mais médicos para atender toda a população local, dispensando filas e demoras para marcar consultas ou requerer atendimento.

Este fator tem contribuindo muito para o bem-estar da população, que apesar de pequena, recebe cuidados médicos quando, sem ter que recorrer à sua antiga sede a fim de obter atendimento básico.

De modo geral, a emancipação foi positiva e muito significativa quando se compara o período anterior e posterior a sua ocorrência, propiciando melhorias na qualidade de vida de seus moradores, assim como melhorias na prestação de serviços públicos, dando condições ao município de crescer social e economicamente.

Boa parte dos problemas ligados à emancipação dizem respeito a falta de infraestrutura, comércio restrito, falta de tecnologia para investir em melhorias de modo geral. Entretanto, diante dos dados coletados foi possível perceber que a emancipação trouxe sensíveis melhorias na vida das pessoas, as quais podem ser percebidas por meio da melhoria nos serviços públicos. Em Quarto Centenário, grande parte dos serviços públicos obteve melhorias como o fornecimento de ensino médio no município, na construção e reforma de escolas, na construção de posto de saúde e presença de médicos para atender a população, limpeza pública apropriada bem como asfalto em boa parte das vias.

Dessa maneira, percebe-se que as melhorias no município vieram juntamente com a emancipação, pois antes esses serviços eram fornecidos, porém, de modo insatisfatório ou precário pelo município de origem.

No entanto, como na grande maioria dos municípios de pequeno porte do Brasil existe dificuldade; em Quarto Centenário não é diferente. Sendo um município pequeno, tendo atualmente 4.856 habitantes, conforme o IBGE (2014) é considerado com baixo nível de desenvolvimento. Um dos fatores que contribui para isso se credita a baixa capacidade do município para atrair a instalação de indústrias que sejam capazes de suprir as necessidades de emprego da população.

Ao falar das dificuldades enfrentadas pelos munícipes, a educação ainda é apontada mesmo tendo ocorrido mudanças significativas. As principais reclamações giram em torno da falta de apoio do prefeito e/ou prefeitos a fim de poder melhorar ainda mais a situação, pois muitos investimentos poderiam ser feitos nessa área se houvesse de fato apoio por parte do administrador do município. Além disso, falta transporte para os alunos poderem ir à faculdade, sendo que os que frequentam precisam fretar vans para conseguir ir estudar.

No entanto, a grande maioria reclama da falta de emprego no município, fato comum ao tratar-se de um município pequeno e com precária estrutura para atrair a instalação de indústrias ou comércio de maior porte. Além disso, os poucos empregos que há não dão

chance para pessoas sem experiência, fazendo com que boa parte dos moradores tenha que se deslocar ao município mais próximo para conseguir um emprego.

Outro fator muito comentado refere-se ao fato do município não possuir hospital, fato este que se repete nos demais municípios paranaenses, já que eles são muito pequenos ou recém emancipados. Apesar de haver a necessidade de um hospital capaz de oferecer tratamento para emergências ou doenças graves, o município em questão não tem estrutura para requerer tal implantação e muito menos recursos para mantê-lo em perfeito funcionamento.

A malha viária urbana, apesar de asfaltada em sua maioria, apresenta, em algumas ruas, problemas como falta de limpeza e buracos, o que não ocorre somente neste município, mas em vários outros municípios desta mesorregião, conforme verificamos. Grande parte desses problemas citados conforme os moradores descreveram vem da falta de um projeto para melhor administrar os recursos do município, além de falta de interesse dos políticos em fazer projetos para melhorar os serviços prestados à população.

3.4.4 Município de Rancho Alegre d'Oeste

Após a realização da pesquisa na localidade constatamos que com a emancipação do distrito de Rancho Alegre d'Oeste, o novo município começou a receber investimentos públicos para urbanização, possibilitando melhores condições de moradia e revitalização de ruas e praças, abertura e conservação de estradas rurais, bem como, melhorias no ensino básico, o que, aparentemente, contribuiu para a fixação da população no município, haja vista que houve uma diminuição no ritmo da evasão da população, a partir da década de 1980. Observamos que este processo de evasão populacional foi, significativamente, mais acentuado, no período compreendido entre as décadas de 1970 e 1980.

Alguns fatores foram relevantes pela busca de emancipação do município de Rancho Alegre d'Oeste. Assim, com base nas entrevistas, demonstramos por meio do Gráfico 7 os motivos que levaram a população à buscar a emancipação.

Um dos fatores que acreditamos não ter tido grande relevância, no pleito pela emancipação, foi a extensão territorial do município, a qual, segundo dados do Iparde (2015), atualmente é de 241,386 km².

Como podemos observar no Gráfico 7, o processo emancipatório ocorrido em Rancho Alegre d'Oeste se deu por meio da combinação de diversos fatores, como: população considerável, desenvolvimento econômico, motivos políticos, expectativa por melhorias

infraestrutura e serviços públicos em geral, autonomia política e administrativa, aspiração de constituir identidade local, e busca por progresso.

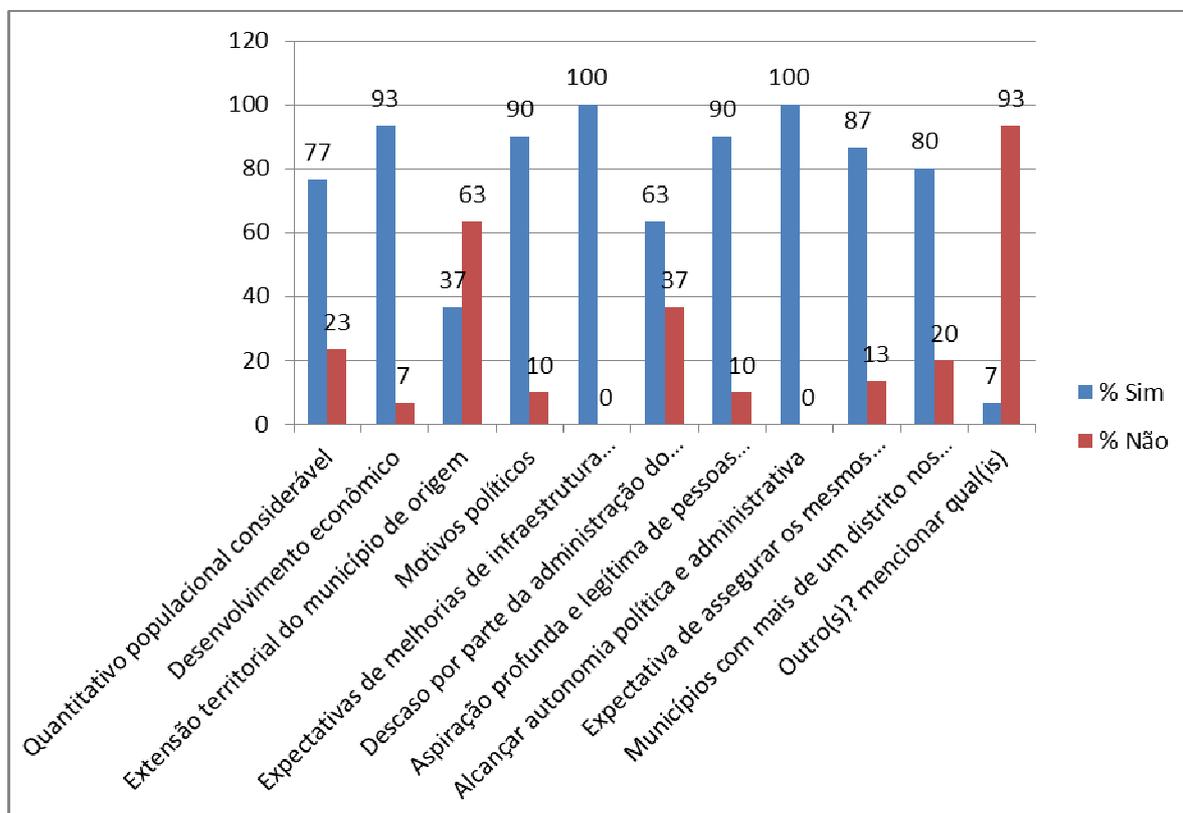


Gráfico 7 – Rancho Alegre d'Oeste, fatores que motivaram a emancipação do município, 2015

Fonte: Dados da Pesquisa (2015)

Ao se emancipar em 1992, esse município passou por melhorias que se concentraram, primeiramente, em melhorar o fornecimento de serviços públicos que possuíam certa deficiência para que aos poucos ele pudesse se desenvolver e progredir.

As melhorias na infraestrutura, por exemplo, foram possíveis, pois, segundo o Sr. Wellinton Celestino houve o “recebimento de mais recursos proporcionou a aplicação nas áreas de maior necessidade”, fazendo com que as áreas com maior demanda por melhorias/urgências tivessem atendimento prioritário. Isso proporcionou uma melhor organização do município.

Como detectado anteriormente, as melhorias foram, de modo geral, em quase todos os setores do município e isso demonstra que a emancipação positiva e necessária para que a população tivesse acesso a melhores condições de vida, proporcionadas pela disponibilização de serviços públicos de modo adequado, além de proporcionar também condições para o avanço da localidade. O desenvolvimento advindo pela emancipação proporcionou satisfação

aos cidadãos, pois os mesmos sabiam que os problemas cotidianos seriam em parte solucionados, mesmo que de forma lenta, porém contínua.

Como constatamos junto aos respondentes, os serviços públicos que podem proporcionar vida digna aos cidadãos, melhoraram após a emancipação do município de Rancho Alegre d'Oeste. Estes serviços encontram-se listados no Gráfico 8. Na sequência comentamos acerca dos mesmos.

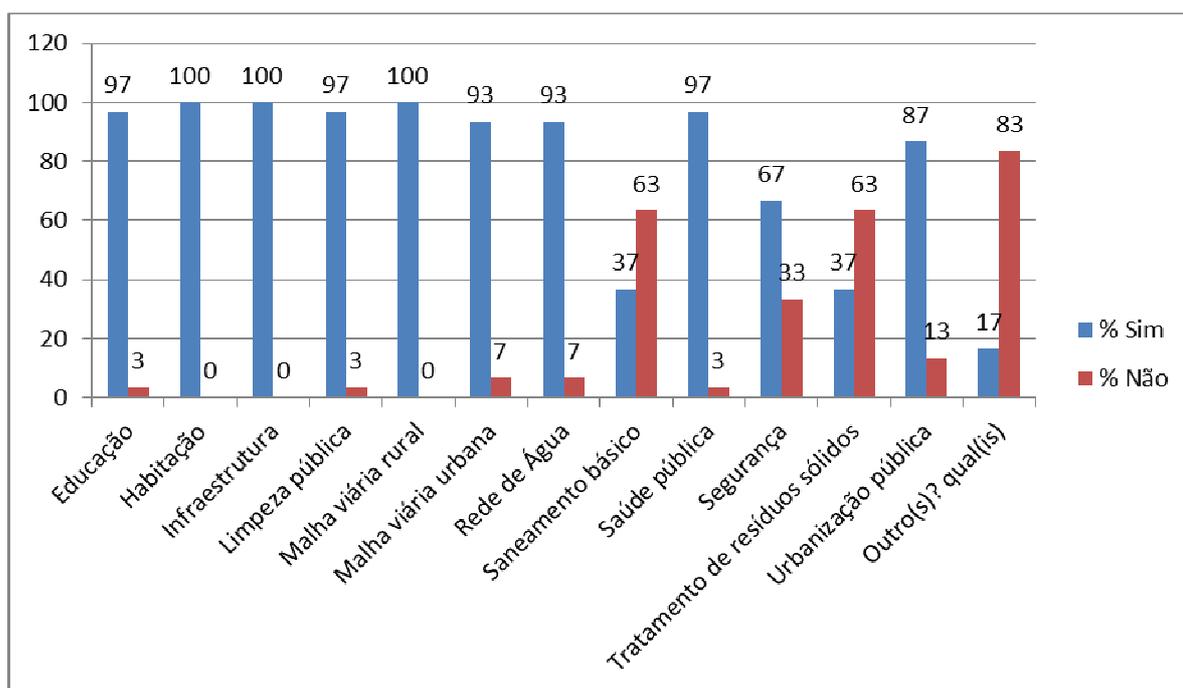


Gráfico 8 – Rancho Alegre d'Oeste, serviços públicos que melhoraram após a emancipação, 2015

Fonte: Dados da Pesquisa (2015)

Como percebemos os fatores que obtiveram melhorias após a emancipação, de acordo com os sujeitos da pesquisa, em quase sua totalidade indicaram a educação. Isto porque foram feitos investimentos, tanto na reforma quanto na construção de novas escolas, traduzindo-se em laboratório de informática, biblioteca melhor equipada o que proporciona ampliação do conhecimento e cultura de seus alunos.

A saúde também com melhorias em sua estrutura e profissionais, pois o município conta com duas unidades básicas de saúde, médicos que atendem 40 horas semanais, bem como o médico da família, veículos para transportar casos mais graves para hospitais conveniados pela prefeitura. Isso mostra que a emancipação proporcionou maior qualidade de vida aos cidadãos deste novo município. É importante observar que o município vem se destacando nesta área, chegando a ser reconhecido nacionalmente, como o terceiro melhor

município do País, na prestação de serviços de saúde a população, segundo o Instituto Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan). Conforme as entrevistas e segundo a Secretaria de Saúde os investimentos em prevenção e apoio aos usuários do sistema SUS, são prioridades no município. O município de Rancho Alegre d'Oeste realiza diversos programas de prevenção – Câncer de mama, Colo do útero, Exame de PSA (Próstata), Hipertensão e Diabetes, Tabagismo, Puericultura (acompanhamento das crianças de zero a dois anos), Pré Natal, Saúde mental e imunização (vacinas). “A contratação de uma médica ginecologista também foi o diferencial, pois as mulheres, principalmente as mais idosas, se sentem mais à vontade para realizar suas consultas e procedimentos médicos”.

Ainda, sobre a saúde, foram feitos novos investimentos, pois o município foi contemplado pelo Ministério da Saúde, em 2011, com recursos no valor de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), segundo informou o Setor de Planejamento da Prefeitura. Este recurso foi possível devido a uma emenda popular, onde, Prefeitura, Câmara e população, atuaram juntas. De acordo com a Secretária da Saúde, o dinheiro foi usado para aquisição de uma moderna ambulância e ainda para a aquisição de equipamentos para o Centro de Saúde, dentre eles, como ar-condicionado, desfibrilador e eletrocardiograma.

Habitação e infraestrutura foram apontados em sua totalidade como melhor pelos sujeitos da pesquisa, como pode ser constatado no Gráfico 8. Em 2011 a prefeitura assinou um convênio com a Companhia de Habitação do Paraná (Cohapar), para a construção de casas. Segundo os sujeitos da pesquisa, também foi viabilizado a construção de mais 54 unidades habitacionais com recursos do governo federal, estadual e municipal. Estas fazem parte de um Programa Habitacional de Rancho Alegre d'Oeste, sendo a metade dos recursos do próprio município. Todos esses programas proporcionaram para mais pessoas, condições para adquirir a casa própria.

Quanto a infraestrutura, as melhorias são visíveis, segundo os sujeitos da pesquisa. Estas são reformas do prédio escolar e posto de saúde, bem como construções de novos prédios para acomodar os serviços de educação e saúde, compra de maquinários, como uma pá carregadeira que é utilizada para melhorar as estradas rurais e outros serviços; também houve investimentos para melhoria do perímetro urbano com pavimentação asfáltica que visa a melhoria da qualidade de vida das pessoas, principalmente dos moradores dos bairros e da área central da cidade, a qual foi modernizada por meio de um projeto de urbanização e paisagismo o que oferece uma melhor qualidade de vida à população. Em nossas visitas realizadas à localidade, comprovamos tais melhorias.

A limpeza pública do município também foi apontada pelos sujeitos da pesquisa em quase sua totalidade, pois a cidade está mais limpa, há coleta seletiva de lixo para combate ao mosquito transmissor da dengue e as ruas estão mais bem cuidadas. No momento está sendo construído o aterro sanitário, por meio de um convênio firmado pelo município, com vistas a execução do sistema de resíduos sólidos, com licença de operação do Instituto Ambiental do Paraná (IAP).

No que se refere a rede de água, a mesma já existia anteriormente no município, conforme afirmou a grande maioria dos sujeitos da pesquisa, tanto que existe um posto da Companhia de Saneamento do Paraná (Sanepar) que atende a população naqueles serviços básicos.

No entanto, quando questionados sobre o saneamento básico que aqui são entendidos como os serviços relacionados ao tratamento do esgoto, limpeza urbana e também manipulação de resíduos sólidos, visando o bem estar e saúde dos cidadãos, um pouco mais da metade dos pesquisados afirmou que estes serviços, por enquanto, são suficientes. Melhorou como afirmaram, mas ainda precisa melhorar, pois só em 2013, a prefeitura obteve recursos para as construções da rede esgoto, da lagoa de tratamento e o aterro sanitário, e também a construção de fossas sépticas, com vistas a atender a população mais carente do município. A coleta de lixo é realizada semanalmente.

A segurança também é fator importante para a localidade. Tanto que mais da metade dos sujeitos da pesquisa apontaram que houve melhorias com a emancipação, pois hoje existe policiais patrulhando as ruas, e delegacia da Polícia Civil em Rancho Alegre d'Oeste, o que proporciona maior sensação de segurança e tranquilidade aos seus cidadãos.

Em suma, quanto às melhorias advindas com a emancipação do município de Rancho Alegre d'Oeste acreditamos que foi um ganho social para a população que ali produz e reproduz seu espaço social. No entanto, temos que também levar em conta as dificuldades pelas quais passam os municípios recém-criados. Esses dois tópicos, ganhos sociais e econômicos, e dificuldades, serão discutidos na sequência.

A partir dos questionários aplicados e das entrevistas realizadas, ficou claro que, nesse município, houve muito esforço e luta de sua população pela emancipação o que foi determinante para que o processo se concretizasse. O que observamos é que o governo local é organizado e se empenha cada vez mais, juntamente com o povo, para administrar suas necessidades e lidar com as possíveis adversidades apresentadas pelo ambiente e pela conjuntura socioeconômica exógena.

Tabela 17 – Rancho Alegre d’Oeste, emancipação - ganhos sociais e/ou melhores condições de vida, 2015

SIM/NÃO	Número de respostas	%
Sim	30	100
Não	0	0
Não respondeu	0	0
TOTAL	30	100

Fonte: Dados da Pesquisa (2015)

Nesse momento podemos argumentar que houve ganhos sociais e econômicos, inegáveis, ao município de Rancho Alegre d’Oeste com sua emancipação. Isto porque a administração municipal está mais perto de seus cidadãos, logo se sensibiliza mais com suas necessidades, assumindo a tarefa de providenciar/ofertar serviços públicos, para melhorar a qualidade de vida de sua população e garantir que os cidadãos mantenham sua dignidade humana.

Isso só é possível com a saúde, habitação, educação, dentre outros benefícios que cabe ao setor público realizar. Não bastam somente projetos. É necessário se implementar melhorias, pois afinal os recursos para tais melhorias, vêm do próprio povo quando paga seus impostos e taxas.

O que constatamos foi que as áreas urbana e rural do município, que hoje tem uma população estimada em 3.990 habitantes (IBGE, 2015), é bem cuidada e o governo local busca, por meio de projetos, firmar parcerias e convênios com os Governos Estadual e Federal, de acordo com as necessidades que vão surgindo no decorrer do tempo. Tanto que um dos últimos projetos elaborado pela administração local, visa a construção de uma lagoa para tratamento de esgoto e um aterro sanitário para depositar o lixo, bem como a construção de fossas sépticas naqueles bairros de menor poder aquisitivo, obras estas que estão sendo executadas.

Com isso, o que percebemos, é que a comunidade local acompanha o trabalho da administração municipal, o que leva o poder público a buscar cumprir seu papel, o que é fundamental na obtenção das melhorias necessárias. Aqui recordamos Santos (1982) quando afirma que o espaço é dinâmico, resultado da construção social, produto de conflitos e disputas da ação e interesse dos grupos em seu processo de reprodução histórica, o que nos leva a pensar em auto-determinação que se traduz em ganhos sociais.

Para explicar o que entendemos por auto-determinação, recorreremos a Brandão (2004, p. 70), que esclarece:

a indicação do que deve ser identificado, ou seja, os recursos materiais e simbólicos e a mobilização de sujeitos sociais e políticos buscando ampliar o campo de ação da coletividade, aumentando sua auto-determinação e liberdade de decisão. Neste sentido, o verdadeiro desenvolvimento exige envolvimento e legitimação de ações disruptivas e emancipatórias, envolvendo, portanto, tensão, eleição de alternativas e construção de trajetórias históricas, com horizontes temporais de curto, médio e longo prazos.

Não queremos dizer com isso que o município pode substituir a força do Estado, como ente ativo de implantação de serviços públicos, mas sim, mostrar que outros agentes podem fazer parte do processo da busca por melhorias, por meio da participação da população nas questões em que ela pode e deve atuar.

Sendo assim, podemos inferir que ao se emancipar do município de Goioerê, Rancho Alegre d'Oeste conquistou diversas melhorias, no que se refere aos serviços públicos, que podem ser traduzidos em alguns ganhos sociais e econômicos que podem ser constatados, por exemplo, pela evolução do seu IDHM.

No entanto, ainda existem dificuldades, tais como baixa capacidade de geração de empregos e a limitação de recursos financeiros para investimentos, o que leva à busca constante, por parte dos políticos da localidade, visando obter benefícios para sua população. Nesse contexto, cabe lembrar que a economia do município se baseia na produção agropecuária, sendo predominantes as lavouras temporárias como a de soja e milho. O setor comercial e de serviços tem uma pequena participação na economia (IBGE, 2015). Assim explica um dos entrevistados:

Por se tratar de um município pequeno, tudo se torna mais difícil, até mesmo na parte quanto à política, onde prefeitos e vereadores lutam por emendas para o benefício dos munícipes. [...], as vagas de emprego são muito restritas, o que ocasiona uma baixa renda familiar em determinados lares.

Então, como a maioria dos pequenos municípios, a geração de empregos é um dos grandes desafios de Rancho Alegre. Percebemos também, que uma parte das pessoas que residem na cidade trabalha em cidades próximas, onde estão instaladas usinas de álcool e açúcar, abatedouro de frangos, bem como, comércio estruturado com mais empresas e outras atividades relacionadas à agricultura.

3.5 REFLEXÕES SOBRE AS IMPLICAÇÕES SOCIAIS DOS PROCESSOS DE EMANCIPAÇÃO ESTUDADOS NA MESORREGIÃO CENTRO-OCIDENTAL DO PARANÁ

Trabalhamos com o tema da emancipação política e constituição de novos municípios com o objetivo de verificar o que ele significou para a sociedade local, ou seja, para os moradores das localidades que vivenciaram o processo. Independentemente de quais tenham sido os interesses iniciais que desencadearam o processo, consideramos que o fundamental é averiguarmos como estes espaços de vida cotidiana encontram-se frente a esta questão. Portanto, em meio a tantos estudos sobre este tema, este situa-se nesta perspectiva. Por isso, lembramos que os municípios são espaços sociais, antes de instâncias administrativas e fiscais. Trata-se, então, da emancipação política de um espaço social. Embora o desenvolvimento econômico e social do País esteja intensamente articulado com a escala mundial, o espaço que expressa a materialização desses processos continua se processando no local. Por isso, esta dimensão territorial pode representar o eixo da imediata participação da população, o que significa que analisar o local pode auxiliar na percepção do movimento de um País. O município torna-se, assim, a viabilidade que se contrapõe às decisões advindas, de uma escala maior, o Estado, valorizando a participação do cidadão local, para que ele tenha mais força nas decisões de seu próprio espaço geográfico.

O espaço social refere-se aos municípios que passaram por muitas mudanças desde a emancipação, mudanças essas que lhes trouxeram transformações territoriais, sociais, políticas e econômicas tentando dar localidades, autonomia própria para tomar decisões baseadas na realidade de seus moradores que até então, eram fracamente supridas ou mesmo deixadas de lado pelo município de origem. Como aponta Bremaeker (1993), o constante descaso por parte da administração do município de origem tem sido uma das fortes causas da busca pela emancipação. Ainda em relação a este fator, o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) divulgou na sua Revista de Administração Municipal, os resultados de uma pesquisa onde se procurou identificar – perguntando diretamente aos novos prefeitos – quais os motivos que levam à criação do município. A resposta mais freqüente foi a alegação de “descaso por parte da administração do município de origem”, a qual foi apontada por grande parcela (60%) dos prefeitos pesquisados. Portanto, os resultados encontrados na região corroboram com outros estudos, sinalizando este como um fator preponderante.

Os municípios dependem fortemente das transferências de impostos dos governos estadual e federal. Isso é fato, pois no Brasil centralizador, o sistema de transferências constitucionais cria vínculos de dependência que afetam as finanças municipais. Qualquer problema econômico na escala federal ou estadual, que reduza as respectivas arrecadações, repercute nas transferências municipais e faz com que os municípios deixem de receber componentes essenciais dos seus orçamentos (NOTICENTER, 2013). Como exemplo dessa realidade podemos mencionar a situação econômica que está ocorrendo atualmente no Brasil, uma vez que a desaceleração, mesmo que temporária, da economia do País, está fazendo com que as empresas (industriais, comerciais e de prestação de serviços), diminuam o recolhimento de tributos para os governos (estadual e federal), fazendo assim com que os repasses do Estado para os municípios, também diminuam, logo criando possibilidade de comprometimento dos orçamentos de vários municípios do País.

Conforme Citadini (1998), de maneira geral, não se deve ser contrário, à criação de novos municípios, pois, nestes casos, a população busca encontrar na emancipação, uma nova maneira de obter e aumentar os recursos financeiros para a comunidade local, visando proporcionar melhorias para os cidadãos, nas áreas da educação, da saúde, da habitação e dos serviços públicos afins. É certo que é preciso estabelecer critérios, mas a rigidez excessiva tem demonstrado descrédito para os municípios de modo geral.

O fator econômico tem estado presente também em relatos de pleitos emancipacionistas de outros distritos, conforme aponta Cigolini (1999), que realizou uma pesquisa com 22 municípios do Paraná emancipados na década de 1990. Segundo o autor, principal motivo para a criação de 60% desses municípios, também foi a existência de condições econômicas favoráveis.

Ainda sobre este fator, Noronha (1996) realizou estudo com a população local de 17 municípios emancipados, entre os anos de 1985 e 1993, no estado do Rio de Janeiro. Neste estudo, o autor concluiu que sete desses municípios emanciparam-se para evitar a estagnação econômica; seis, por possuírem condições econômicas favoráveis e quatro, por razões políticas, que consistiam na tentativa de grupos locais formarem núcleos de poder. Assim, para o autor, os resultados do seu estudo demonstraram que a maioria da população local dos municípios estudados por ele acreditava que a emancipação é condição suficiente para a promoção do desenvolvimento local. O que também é preconizado por Paloni (2008, p. 79): “A independência financeira é o mote para a criação da maioria dos municípios brasileiros, que enxergam os repasses federais e estaduais como a solução para os problemas de prestação de serviços públicos”.

Uma vez feitas estas breves considerações, entendemos que muitas podem ser as causas que levam os distritos a buscar a emancipação. Assim, nos parece ser importante salientar que estudos realizados por outros autores (CIGOLINI, 2009; BREAMAERKER, 1996; FAVERO, 2004) visando verificar as motivações locais para as emancipações revelam que os motivos para emancipação dos municípios podem refletir as características de cada lugar, que diferem significativamente ao longo do espaço geográfico brasileiro. Isto demonstra que as mesmas leis, para um território extenso e com diversas realidades, como é o caso do Brasil, pode se constituir numa restrição à eficiência do processo de divisão do território. Em alguns casos, como acontece para os grandes municípios da região Norte do País, a emancipação municipal, à medida que aumenta a ocupação territorial e, por consequência, o nível de atividade econômica local, talvez seja necessária e ajude a promover o desenvolvimento regional. No caso de regiões estagnadas, a emancipação poderá se constituir em maiores gastos legislativos e de pessoal e provavelmente não será, sozinha, capaz de promover o desenvolvimento local. Em regiões com distritos que possuam atividade econômica dinâmica, talvez a emancipação possa não ocorrer, com uma mudança de cultura dos administradores dos municípios aos quais pertencem os distritos que pleiteiam a emancipação (FRATA; PERIS, 2000).

Devemos lembrar que os municípios paranaenses, e especialmente os pesquisados, possuem cada um suas próprias características e representando cada um deles, um espaço social desenvolvido sob diferentes fatores: econômico, político, cultural e social, em que, observado sob cada ângulo, tem-se uma visão diferente, mas, não menos significantes, uns em relação aos outros, pois estes fatores interagem.

Antes da emancipação esses distritos eram carentes de recursos para sanar as necessidades básicas de seus habitantes, justamente por essas carências foram em busca da emancipação como forma de melhorar a disposição dos equipamentos e serviços públicos que até então não eram satisfatórios: “a criação de municípios implica tanto a elevação do status do antigo distrito quanto a implantação de uma estrutura administrativa e de serviços minimamente suficientes para o atendimento da população do território emancipado”. (FLEURY, 2003, p. 62).

Entretanto, retomando a questão do espaço social, nos parece ser perceptível que a elevação de um distrito à categoria de município causou modificações, tanto de ordem estrutural quanto de ordem social, pois à medida que esse direito foi conquistado, os novos municípios juntamente com seus moradores e administradores tinham por objetivo a busca

por melhorias e estas interferem de alguma forma, no cotidiano e na infraestrutura do novo município.

Para tanto precisamos compreender que o espaço social é diferente do espaço territorial pois, o espaço territorial é compreendido pelo espaço físico, que se pode observar, enquanto que o espaço social pode ser construído a partir do territorial, mas implica condições sociais adequadas e apropriação social, portanto diversas redes de relações estabelecidas entre as pessoas, conforme afirma Egler (2003)

O espaço social é aquele que é percebido entre os indivíduos que participam de um coletivo. É de natureza imaterial, refere-se aos vínculos que traçam as relações entre os indivíduos e a sociedade e que formam o tecido social. Que se representam através de fios invisíveis, de natureza comunicativa que fazem a coesão social, é a cola que reúne os homens em lugar comum (EGLER, 2003, p. 63).

O espaço social para se realizar precisa de uma base territorial. Sem isso, não poderá haver concreticidade. Este espaço implica o econômico, mas não se resume a ele diretamente. Ele pode ser compreendido como resultado das relações de interação entre os homens que formam um ser coletivo que almeja um dado objetivo comum e se movem para obter o mesmo, como forma de conseguir modificar o espaço físico e conseqüentemente sua condição social.

Assim, podemos inferir que a emancipação desses municípios ocorreu como forma de modificação do espaço físico e social, mas principalmente do social, pois as comunidades e seus representantes em conjunto faziam parte de um meio social carente por mudanças e foi justamente este espaço social que, precisando de mudanças, se moveu para alcançar um objetivo em comum: a emancipação municipal.

Acreditamos ser possível afirmar que o processo de emancipação desses municípios, não garantiu por si só uma significativa alteração nas condições sociais e econômicas de sua população. Cabe aqui salientar que as alterações nos indicadores municipais, dependeram principalmente, da eficiência da administração local, o que, por sua vez, dependeu de opções de natureza política, no âmbito de cada administração municipal. É preciso avançar na vida política local, com transparência e participação para romper velhas práticas locais. A instituição do município representa um passo, mas há muito ainda a superar.

Isso pode ser observado por meio do comparativo e da evolução do IDHM, de cada município pesquisado, conforme Tabela 18, a qual foi elaborada de acordo com a base de dados do Atlas Brasil (2013), do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, IBGE (2014), Ipardes (2015) e PNUD (2015).

Tabela 18 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), Comparativo entre os municípios de Farol, Luiziana, Quarto Centenário e Rancho Alegre d'Oeste com Estado do Paraná, Mesorregião Centro-Occidental e Microrregiões de Campo Mourão e Goioerê

Ano →	1991				2000				2010			
Dimensão →	Renda	Edu- cação	Longe- vidade	IDH- M	Renda	Edu- cação	Longe- vidade	IDH- M	Renda	Edu- cação	Longe- vidade	IDH- M
Localidade												
Farol	0,523	0,188	0,627	0,395	0,595	0,432	0,726	0,571	0,671	0,665	0,818	0,715
Luiziana	0,534	0,116	0,667	0,346	0,581	0,370	0,694	0,530	0,659	0,580	0,781	0,668
Quarto Centenário	0,558	0,138	0,690	0,376	0,578	0,402	0,761	0,561	0,724	0,603	0,819	0,710
Rancho A. D'Oeste	0,650	0,136	0,690	0,394	0,661	0,392	0,767	0,584	0,673	0,625	0,831	0,698
MRG de Goioerê	0,577	0,192	0,669	0,417	0,606	0,429	0,745	0,577	0,685	0,615	0,819	0,701
MRG Campo Mourão	0,542	0,216	0,664	0,423	0,606	0,464	0,731	0,589	0,687	0,627	0,812	0,704
MSR Centro-Occidental	0,557	0,205	0,666	0,420	0,606	0,448	0,737	0,584	0,686	0,621	0,815	0,703
Estado do Paraná	0,644	0,298	0,679	0,507	0,704	0,522	0,747	0,650	0,757	0,668	0,830	0,749

Fonte: Elaborada pelo Autor (2015), com base em dados Atlas Brasil (2013), do IBGE (2015, Ipardes (2015), PNUD (2015)

Quando analisamos o IDHM de cada município após a sua emancipação, em relação ao período recém-emancipado, em 1991, percebemos que esse índice era muito baixo, como mostra a Tabela 18. Esse índice é referente ao desenvolvimento humano, isto é, olha para as oportunidades e capacidades das pessoas. Para mensurar o IDH municipal, o estudo é dividido em três dimensões do desenvolvimento humano: a oportunidade de viver uma vida longa e saudável [longevidade], ter acesso a educação e ter um padrão de vida que garanta as necessidades básicas [renda] (PNUD, 2015). Embora meçam os mesmos fenômenos, os indicadores levados em conta no IDH municipal (IDHM) são mais adequados para avaliar as condições de núcleos sociais menores. Pela escala do estudo, é considerado muito baixo o IDHM entre 0 e 0,49, baixo entre 0,5 e 0,59; médio de 0,6 e 0,69, alto 0,7 e 0,79 e muito alto entre 0,8 e 1,0. Como se percebe,

Diferentemente da perspectiva do crescimento econômico, que vê o bem-estar de uma sociedade apenas pelos recursos ou pela renda que ela pode gerar, a abordagem de desenvolvimento humano procura olhar diretamente para as pessoas, suas oportunidades e capacidades. A renda é importante, mas como um dos meios do desenvolvimento e não como seu fim. É uma mudança de perspectiva: com o desenvolvimento humano, o foco é transferido do crescimento econômico, ou da renda, para o ser humano (PNUD, 2015, p. 1).

Observando a evolução do IDHM dos municípios após serem emancipados, constatamos que somente Luiziana apresenta um índice médio (0,668), sendo que os outros três chegaram a um nível alto. Farol com 0,715; Quarto Centenário 0,710; e Rancho Alegre

d'Oeste 0,704. Esses índices apontam que nestes municípios a educação, saúde e renda, obtiveram um alto desenvolvimento humano, o que se traduz em melhorias e ganhos sociais.

Também é preciso pontuar que o IDHM, conforme o Atlas do Desenvolvimento Humano Brasil (2013), nas duas últimas décadas, mostra que o País quase dobrou o seu IDHM, passando de 0,493 (muito baixo), em 1991, para 0,727, em 2010, o que representa alto desenvolvimento humano. Ainda, ressalta que em 1991, a maioria dos municípios brasileiros tinha IDHM considerado muito baixo, o que comprovamos nesta pesquisa, pois em 1991, o IDHM dos municípios pesquisados (Tabela 34) era muito baixos, o que corrobora com o enunciado

[...]. De acordo com o levantamento, em 2010, o índice de municípios com IDHM considerado alto e médio chegou a 74%, enquanto em 1991, não havia nenhum município brasileiro com IDHM considerado alto, e 0,8% apresentavam índice médio (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL, 2013).

Quanto a educação que é um dos fatores utilizados pelo IDHM para mensurar o desenvolvimento humano dos municípios, podemos observar melhorias no âmbito escolar, as quais se refletem por meio de oportunidades concedidas aos alunos de poderem cursar o ensino médio em seu próprio município, sem a necessidade de se deslocarem todos os dias para estudar no município sede ou em outro município. Além disso, a comunidade e os alunos foram beneficiados, com a construção de escolas e bibliotecas, necessárias para a educação e promoção da cultura, da leitura e do conhecimento em geral, não somente no ambiente escolar, mas também no cotidiano dos moradores. A contratação de professores e a qualificação dos mesmos, também contribuíram para que as melhorias pudessem ser refletidas na vida dos moradores.

Acreditamos que ter acesso a uma boa educação prepara o indivíduo para que possa ter uma maior participação na sociedade onde vive. Desta forma, o acesso a educação e a melhores níveis de estudo, em grande medida, contribui para a determinação do grau de conhecimento das pessoas, que, por sua vez, possibilitam às mesmas condições para reivindicarem melhorias junto ao governo local de seu município. O que nos leva a justiça espacial, entendida como algo que torne possível o acesso da população a direitos essenciais, sendo importante compreender a interação entre a sociedade e o espaço físico (SOJA, 2010). Em poucas palavras, se tornam agentes autônomos, reprodutores de seu próprio espaço, colaborando com Zorzanello (2015) que constatou em seu estudo que a emancipação de municípios contribui para melhorar as condições de vida da população ali estabelecida, principalmente no que tange ao acesso à educação e à saúde, implicando em maior justiça espacial para a população dos municípios.

No tocante a saúde, este é o segundo fator que mede o desenvolvimento humano nos municípios e para o qual constatamos que, mediante ao processo emancipatório, os municípios objeto de estudo, mostraram que tem perspectivas de evolução, desde que sejam elaborados projetos que realmente busquem recursos para manutenção e melhorias na comunidade e se seus representantes permanecerem unidos, em prol do bem comum. Neste sentido o estudo demonstra que houve melhorias no fator saúde, em todos os municípios pesquisados, conforme evidencia o número de estabelecimentos de saúde criados após a emancipação e existentes atualmente em cada um deles, elencados nas Tabelas e quadros anteriormente apresentadas de cada município.

Entretanto, a busca por melhorias das condições de saúde para a população, tem sido um objetivo presente, em praticamente todos os municípios brasileiros, o que não nos surpreende, pois dentre as melhorias almejadas pela população pesquisada, foram citadas a necessidade de hospitais e médicos que permaneçam no município em período integral, principalmente nos finais de semana. Todavia, como já mencionamos é importante salientar que este problema não é somente desses quatro municípios, mas sim da maioria dos pequenos municípios brasileiros e, em alguns casos também, dos médios e grandes municípios, em decorrência das atuais políticas do Ministério da Saúde, no que se refere ao atendimento básico de saúde à população e a não manutenção de hospitais nos pequenos municípios do Brasil, com a intenção da instalação e manutenção apenas de hospitais regionais de média resolutividade, nas cidades pólos das microrregiões e hospitais de referência de alta resolutividade, nas grandes cidades.

Os resultados destas políticas podem ser comprovados, por exemplo, no Estado do Paraná, onde, segundo dados do Ministério da Saúde, dos 399 municípios, 125 não possuem sequer um hospital geral, número que equivale a 31% das cidades do Estado. Por isso, mais de 900 mil paranaenses precisam se deslocar para outras localidades quando necessitam de atendimento hospitalar. Como constatamos os municípios sem hospitais se espalham por todas as regiões do Estado.

No entanto, havemos de considerar que o Ministério da Saúde (MS) recomenda que o ideal é que existam entre dois e três leitos hospitalares para cada mil habitantes. A média brasileira é de 1,8 e a paranaense alcança 2,08. De acordo com Paulo Almeida, Superintendente de Gestão de Sistemas de Saúde do Paraná, existem regiões no Estado com grandes concentrações de leitos hospitalares e outras com déficits, e que estudos mostram que um hospital para resolução de casos de média complexidade se torna viável, em cidades com mais de 30 mil habitantes. Então, realmente o problema não está diretamente relacionado aos

pequenos municípios estudados e sim, nas políticas do Ministério da Saúde para este setor no Brasil, de um modo em geral (CRM-PR, 2013).

Dentre as melhorias apontadas pelos moradores respondentes, está a conquista da casa própria, obtida por meio de programas, tanto do governo estadual, quanto do governo federal, asfaltamento das vias públicas e melhorias das estradas rurais, mudança na sistemática de repasses de verbas dos governos estadual e federal, as quais são repassadas diretamente para o novo município administrar, desenvolvimento do comércio local e da área de prestação de serviços, proporcionando mais oportunidades de emprego ao cidadão, além de aumento nas compras e vendas, na localidade que é o “espaço formado, modelado, ocupado por atividades sociais ao longo do tempo histórico” (LEFEBVRE, 2006, p. 66). É a dinâmica dessa formação que produz uma nova realidade social, pois é no espaço geográfico (físico) que ocorrem as relações sociais. E é importante salientar, que é no fim desse processo que emerge uma nova representação do espaço, como a perspectiva visual que aparecem nas melhorias realizadas nos municípios pesquisados.

Dentre estes municípios é interessante destacar algumas melhorias no âmbito habitacional que foram oportunizadas pela emancipação política, onde o governo local foi em busca de recursos financeiros para proporcionar uma maior dignidade às pessoas de baixa renda, como a moradia própria. No município de Farol, a Lei nº 563/2011 aprovada pela Câmara Municipal e sancionada pela Prefeitura Municipal, criou o Fundo de Habitação de Interesse Social no município que rege em seu artigo 2º: “Fica criado o Fundo de Habitação de Interesse Social – FHIS, de natureza contábil, com o objetivo de centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas destinados a implementar políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda”.

A população de baixa renda de Luiziana também se beneficiou com a emancipação no que se refere ao setor habitacional. O município firmou contratos para construção de conjuntos habitacionais através de convênios com o governo federal, por meio de seus agentes financiadores, principalmente através do programa Minha Casa Minha Vida. Mesmo que alguns pesquisados tenham reclamado que a distribuição dessas moradias não está sendo destinada paritariamente entre a população, ainda assim acreditamos que houve melhorias neste setor, porque várias famílias do município tiveram acesso a casa própria.

Também em Quarto Centenário, os respondentes afirmaram que foi relevante a melhoria em relação ao setor habitacional. Em 2015, por exemplo, foram entregues a 13 famílias do município, casas na vila rural, proporcionadas pelo programa Minha Casa Minha Vida Rural, do governo federal, em parceria com a Cohapar. O que nos remete a Lefebvre

(2006) quando afirma que não se pode considerar o urbano à parte e nem tratar o rural isoladamente, mas sobre sua relação no espaço, a partir de sua história, no caso aqui, os municípios objeto do estudo, os quais têm envidado esforços permanentes para abranger seu espaço como um todo, quando se trata de proporcionar melhorias para sua população.

Em Rancho Alegre d'Oeste constatamos que a habitação foi um dos setores onde mais se investiu no município, tanto que a administração local procurou firmar diversos convênios com órgãos de outras esferas governamentais, dentre eles a Cohapar, e outras parcerias com o governo federal e estadual. Também disponibilizou recursos próprios, isto é, do Programa Habitacional de Rancho Alegre d'Oeste, para construção de unidades habitacionais, possibilitando a uma parcela da população de baixa renda ter acesso a recursos financeiros para aquisição/construção da casa própria.

Nesse contexto, podemos observar que para a população local, a emancipação representou o real acesso à habitação, dentre outros ganhos sociais que os cidadãos dos municípios pesquisados necessitavam, mas antes tinham que buscar no município sede, dos então distritos, com muita dificuldade de obtenção (BREMAEKER, 2001).

Realmente, podemos afirmar que agora em 2015, nestes municípios muitos moradores já conseguiram suas casas, logo tendo acesso a condições para uma vida digna, o que nos leva a CF 1988 que em seu artigo 1º, exalta seus fundamentos dentre os quais: incisos “II - cidadania e III - a dignidade da pessoa humana”, e prossegue em seu artigo 5º. “XI - a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador [...]”. Também assegura em seu artigo 23, inciso IX. “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios (EC nº 53/2006): – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”.

Assim como menciona Santos (1982, p. 18) “o espaço reproduz a totalidade social, na medida em que estas transformações são determinadas por necessidades sociais, econômicas e políticas”. Desta forma, como observamos durante pesquisa, a casa, a educação, a saúde e a infraestrutura destas localidades é um conjunto de relações que caracterizam uma dada sociedade, mas tem um significado particular para cada lugar. No caso aqui, há a necessidade de pensar os ganhos sociais destes municípios como concessões ou conquistas, na perspectiva marxista, a partir de uma ótica da totalidade (PASTORINI, 1997). Portanto, as melhorias e ganhos sociais elencados pelos sujeitos da pesquisa, podem ser entendidos como fruto da dinâmica social, da inter-relação entre os diversos agentes, em seus diferentes espaços e a partir dos diversos interesses e relações sociais. Então, podemos afirmar que a emancipação foi um caminho para buscar um espaço onde a população pode reproduzir a própria realidade,

como agentes, ou seja, como aqueles que têm realmente interesses em utilizar o espaço no cotidiano, o que quer dizer, o espaço social.

Quanto a infraestrutura dos municípios pesquisados, também observamos que houve melhorias, mas ainda apresentam necessidades prementes, principalmente em relação ao saneamento básico. Nestes municípios, as moradias contam com abastecimento de luz e água, mesmo nos bairros onde se concentra maior população de baixa renda. Todas as moradias desses bairros têm, pelo menos, uma torneira com água potável. Contudo, as unidades domiciliares totais dos municípios, não são atendidas com rede de esgoto sanitário, utilizando fossas sépticas. Tanto que a administração local, de cada um deles, vem providenciando para alguns bairros a construção de fossas sépticas, como um meio de melhorar as condições de vida da população de baixa renda. Em Rancho Alegre d'Oeste, a administração municipal, preocupada com o saneamento básico no município, provisionou recursos próprios no orçamento municipal e buscou parcerias, firmando convênios com o governo federal e estadual, para construção de lagoa para tratamento de esgoto e aterro sanitário, sendo que, neste ano de 2015, a administração pública municipal deu início à construção dos mesmos, pois pretende implantar a rede de esgoto até o final desta gestão municipal.

Mostra-se premente, contudo, solucionar outros problemas comuns nos municípios, sendo mais um deles o desemprego. Quanto a falta de oportunidades de emprego nos municípios, este é apontado por uma significativa parte dos pesquisados, como um problema que tem sido deixado de lado, seja pela falta de interesse ou mesmo pelas dificuldades encontradas pelas administrações locais, em conseguir incentivar e atrair pequenas indústrias, estabelecimentos comerciais e/ou prestadores de serviços. Primeiro, porque a atração e implantação de indústrias requerem um adequado planejamento municipal e alocação de recursos financeiros no orçamento da municipalidade, bem como, necessita de uma infraestrutura básica na localidade, mão de obra qualificada e mercado consumidor satisfatório. Além disso, a decisão de instalação de empresas não cabe a administração pública, ainda que ela crie todos os atrativos neste sentido. São decisões de investimento privado, muitas vezes muito distantes dos locais onde serão implantados. Deste modo, é necessária uma análise minuciosa a respeito de sua viabilidade ou não, feita muitas vezes pela própria empresa que deseja obter um local para uma nova instalação. Se formos pensar nos municípios desta mesorregião social e espacialmente, a implantação de pequenas indústrias pode aumentar a competitividade e produtividade da economia regional, com investimento de capital, desde que com a finalidade de melhorar a qualidade da força de trabalho e proporcionar salários compatíveis com a realidade da região, para as populações menos

favorecidas. Sobre o assunto, nos ancoramos em Soja (2008, p. 560) quando discute a teoria de justiça social, afirmando que:

Estos objetivos políticos tienden a girar principalmente en torno a la creación de consejos o «juntas» industriales regionales que, con el desarrollo asociado de los bancos, puedan coordinar el intercambio de información y tecnología, la formación de trabajadores, cuotas de inversión privada y pública, y otras actividades que incrementen la productividad regional y la competitividad [...] mientras que al mismo tiempo se promueve una mayor igualdad y la expansión de los derechos de los trabajadores en el mercado laboral regional.

Assim sendo, acreditamos que a partir dos discursos mais gerais sobre a implantação de indústrias em pequenos municípios, parece ser um convite à apresentação de novas formas de inibir as desigualdades regionais, o que poderia competir mais eficazmente com os crescentes desafios e oportunidades ofertadas nos municípios pólos da mesorregião.

Segundo, porque o setor do comércio no ato de trocar uma mercadoria por outra não gera riqueza na sociedade. Sua contribuição está no transporte, na distribuição de mercadorias e geração de impostos, que nem sempre permanecem no município. Assim, podemos argumentar que comércio não é capaz de prover empregos suficientes para a demanda da população. Essa assertiva é corroborada por Endlich ao estudar os papéis e significados das pequenas cidades, quando afirma:

A maior preocupação com o emprego ou oportunidades de geração de renda é a mais insistentemente expressa pelas pessoas. Como já se sabe, são problemas que fazem parte do quadro geral da realidade brasileira e da sociedade capitalista de um modo geral. Essa preocupação reafirma-se com a indicação da necessidade de indústrias, também associada e justificada pela geração de empregos, indicando o tradicional referencial de desenvolvimento nutrido pelo censo comum. Quase sempre os apontamentos relativos à carência de postos de trabalho foram acompanhados de observações acerca do baixo nível de renda que impera nestas pequenas cidades, explicado tanto pela falta de emprego quanto pela natureza das ocupações existentes. (ENDLICH, 2009, p. 271).

Nesse sentido, devemos levar em conta que é o homem por meio de sua força de trabalho que transforma os recursos físicos naturais em bens. Os recursos físicos só passam do estado potencial de recurso ao estado de bem, mediante a incorporação do trabalho, pois é esta força do trabalho que lhes confere valor de uso.

Para melhor explicar essa colocação, buscamos em Sánchez (1991, p. 106) apoio:

Por cuanto el trabajo es imprescindible para la transformación de cualquier recurso potencial en recurso útil, asume él mismo el papel de recurso. La fuerza de trabajo de que dispone será un recurso en posesión de cada individuo, permitiéndonos hablar de los recursos humanos como de un recurso más para la consecución de bienes. En este sentido, la “propiación de hombres”, como recurso heterogéneo en el espacio, puede convertirse en un objetivo tan importante como la apropiación de cualquier otro recurso físico. El esclavismo, la localización de los centros

productivos directos en áreas subdesarrolladas con excedente de mano de obra, o las migraciones económicas, son ejemplos que permiten ver con claridad la importancia de este aspecto.

Portanto, a produção do espaço social está apoiada na produção e no trabalho do homem para transformar o espaço, bem como, da geração de postos de trabalho. Santos (1978) salienta que a produção do espaço econômica e socialmente não pode existir e ser compreendida, sem levar em conta o espaço geográfico, pois os modos de produção se concretizam, sobre uma base territorial historicamente determinada.

Ainda, é importante ressaltar que os municípios pesquisados passam, atualmente, por adequações estruturais e urbanísticas, isto é, programas de urbanização projetados pelas Prefeituras Municipais, os quais vêm sendo executados pela gestão municipal de cada um deles, em parceria com o Governo Federal e outros órgãos do Governo Estadual. Estes programas têm como finalidade melhorar as condições de vida da população e a infraestrutura da localidade como um todo.

Ainda no que se refere a avanços conquistados pelas localidades, em relação aos serviços e equipamentos públicos para atendimento a população das mesmas, advindas após a emancipação dos municípios estudados constatamos, junto ao Setor de Planejamento da Prefeitura Municipal, que, em Farol, atualmente há projetos de obras sendo executados pela municipalidade, dentre as quais podemos destacar a reforma da Unidade Básica de Saúde (UBS) e pavimentação poliédrica em, aproximadamente, 50 km da malha viária rural. Observamos ainda que existem construções e reformas de prédios públicos em andamento, na área da sede urbana do município, como por exemplo, reformas na escola municipal, na creche e no Posto de Saúde. Também verificamos que estão em andamento, em alguns bairros da cidade, várias construções de novas moradias em alvenaria.

Constatamos em entrevista com o Sr. Milton S. Melo, que após a emancipação do distrito de Rancho Alegre d'Oeste, o novo município começou também a receber investimentos públicos para a sua urbanização. Ao observarmos a área urbana do município, constatamos que tais investimentos possibilitaram a criação de melhores condições de moradia, além de melhorias de ruas e praças, bem como, na conservação de estradas rurais vicinais.

Os serviços e equipamentos públicos também tiveram melhorias, como a área de educação, saúde e saneamento básico, conforme apontaram os indicadores sociais (IDHM). Isto, aparentemente, contribuiu para a fixação da população no município, haja vista que houve uma diminuição no ritmo da evasão da população, a partir da década de 1980, tanto que

atualmente o município de Farol possui uma população estimada de 3.388 habitantes, segundo os dados divulgados em 28 de agosto de 2015 pelo IBGE.

Em Luiziana, além das melhorias na área da habitação, decorrentes de ações executadas pela prefeitura, em parceria com órgãos de outras escalas governamentais, estão sendo executadas pelo governo municipal, obras e melhorias em diversos pontos do município, dentre as quais podemos destacar construções de Creche, da Unidade Básica de Saúde e de Escola Municipal, ressaltando que esta última beneficiará uma das Vilas Rurais do município, dada a sua localização, o que pode indicar uma ascensão territorial e econômica considerável para a população da localidade.

No município de Rancho Alegre d'Oeste, segundo informações obtidas no Setor de Planejamento, a prefeitura está executando diversos projetos de melhorias. Segundo o Secretário Municipal Milton S. Melo, ao todo são 21 (vinte e um) os projetos em andamento. Também há projetos de melhorias previstos para serem executados à partir de 2016, porém ainda não foram iniciados. Relatou que dos 21 projetos previstos para serem iniciados até 2015, apenas três ainda não tiveram suas obras iniciadas, ou seja, a reforma ginásio esportes, a pavimentação asfáltica de novas ruas e o recape asfáltico em ruas com pavimentação deteriorada. Dos projetos em andamento Milton S. Melo destacou:

Estamos realizando várias obras e ações simultâneas no município:
 Adequação de estradas rurais com pavimentação poliédrica;
 Abertura da segunda trincheira para o aterro sanitário municipal;
 Construção de barracão de triagem para reciclagem de resíduos sólidos;
 Construção de uma casa para doação à família com pessoa portadora de necessidades especiais (casa de interesse social);
 Aquisição de equipamentos para a Associação de Produtores de Leite – Apromilk;
 Construção de 50 fossas sépticas com sumidouro, e
 Construção de 400 M² de muro em escola municipal.

Além dessas melhorias foi realizada também pelo município, a aquisição de um terreno com 2.000 m², no qual será construída uma nova escola municipal. Melo salientou ainda que, em todas essas melhorias, estão sendo investidos recursos financeiros do município, em forma de contrapartidas.

Em Quarto Centenário solicitamos informações ao Setor de Planejamento da prefeitura municipal, quanto aos projetos de melhorias em andamento ou previsto para serem iniciados a partir de 2016, mas ainda não obtivemos resposta.

Como podemos perceber, os relatos de lideranças e de outros respondentes indicam que houve diversos melhoramentos nestes municípios emancipados, o que refletiu em investimentos que culminaram e ainda culminarão, em avanços em relação aos equipamentos e serviços públicos. Em relação a isto encontramos corroboração em Gama e Santos (2004) ao

colocar que a descentralização político administrativa proporciona aos governos locais, maior flexibilidade e melhor direcionamento dos investimentos públicos os quais passam a ser orientados pelas necessidades e/ou preferências da população local.

Ademais, podemos afirmar também que a atuação do poder público municipal, sobre um grupo localizado de cidadãos tende a favorecer uma maior participação da população, na formulação das políticas públicas para a localidade e na fiscalização deste poder público. Isso contribuiu para a democratização das estruturas de poder e territorialização da demanda por cidadania por parte destes cidadãos, atribuindo assim ao poder público local a legitimidade necessária para sua atuação.

Assim, podemos dizer que o espaço social que antecedeu a emancipação nos municípios pesquisados podia ser caracterizado como um espaço carente de oportunidades para os cidadãos, oportunidades estas relacionadas à escassez de empregos e de plena disponibilização de equipamentos e serviços públicos necessários. Também é possível dizer que o espaço social construído e vivido pelos moradores era espaço de insatisfações e desigualdades, quando comparado aos serviços disponibilizados à população dos municípios sede (de origem), em relação a precariedade dos serviços públicos então existentes nos distritos. E é nesse espaço social que se desenrolou a vontade de conquistar mais autonomia, de descentralizar o poder do município sede, em relação ao distrito a fim de produzir e/ou reproduzir um espaço, capaz de proporcionar condições de prosperidade, tanto econômica como social para a população, por meio das melhorias nos equipamentos e serviços públicos tais como, como nas áreas de educação, saúde, habitação e infraestrutura.

Após o processo de emancipação, os municípios enquanto espaço social foram se moldando conforme a necessidade e a disponibilidade dos serviços públicos prestados à toda população dos distritos que foram elevadas à categoria de município.

Como podemos observar, de modo geral, a emancipação trouxe sensíveis melhorias nos equipamentos e serviços públicos, proporcionando ganhos sociais para os cidadãos dos municípios de Farol, Luiziana, Quarto Centenário e Rancho Alegre d'Oeste, o que pode ser comprovado pelos dados de indicadores oficiais referentes aos mesmos, apresentados pelo IBGE, IPARDES e PNUD no período estudado. Conseqüentemente, a emancipação desses municípios contribuiu para o desenvolvimento econômico e social da Mesorregião Centro-Ocidental do Estado do Paraná.

Antes de apresentar os indicadores que mostram também esta contribuição da emancipação para a Mesorregião Centro-Ocidental do Paraná, temos que, primeiramente ter claro que a mesma tem sua economia baseada em atividades agropecuárias, conjugada com

atividades industriais de outros setores da produção (agroindustrial, moveleiro, confecções, equipamentos hospitalares e odontológicos, dentre outros). Podemos dizer que é dinâmica enquanto espaço produzido. Massey (2008, p. 89) colabora com esta assertiva quando afirma que o espaço deve ser entendido, como uma produção aberta e contínua, pois traz a ideia de movimento, então é espaço produzido e reproduzido. Buscamos também a colaboração de Santos (2008, p. 63) que admite que o espaço “é formado por um conjunto indissociável, solidário e também contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como o quadro único no qual a história se dá”. Como fica claro, é inadequado considerar este conjunto de municípios isoladamente, porque interagem continuamente em um espaço, enquanto produtor e reproduzidor do econômico e social.

Portanto, é a partir dessas interações que entendemos que o processo de emancipação político-administrativa desses municípios obteve sensíveis melhorias sociais, econômicas e espaciais, o que ocorreu também para a Mesorregião Centro-Occidental do Estado do Paraná, conforme mostramos a Tabela 19, pois constatamos que houve elevação nos indicadores econômicos e sociais destes municípios, principalmente no que se refere à educação, longevidade e renda, dimensões que compõem o IDHM. Para tanto, devido ao fato de não termos encontrado este dado de modo consolidado, junto aos Institutos de Pesquisa utilizados nos levantamentos de dados secundários utilizados neste estudo, o mesmo foi composto à partir da média dos IDHM's dos municípios que integram a referida mesorregião.

Tabela 19 - IDHM da Mesorregião Centro-Occidental do Paraná – 1991/2000/2010

Mesorregião Centro-Occidental do Paraná	Período		
	1991	2000	2010
IDHM	0,420	0,583	0,703

Fonte: Elaborado pelo Autor, com base em dados do Ipardes (2015)

Como notamos os indicadores do IDHM da Mesorregião Centro-Occidental do Paraná mostraram um crescimento expressivo nestes períodos, apontando para um bom desenvolvimento humano neste espaço. Como afirma Corrêa (2000) produz-se um espaço social a partir de uma unidade, no caso aqui, municípios, que é onde a vida acontece, isto é, a dinâmica da produção, circulação, consumo, estrutura política, relações sociais e padrões culturais, projetando-se para toda uma região.

Após o processo de emancipação, o espaço social foi se moldando conforme a necessidade e a disponibilidade dos serviços públicos prestados a toda população dos distritos que foram elevadas à categoria de município.

Similarmente, Klering (1999) também encontrou resultados em seus estudos sobre emancipação de municípios no Rio Grande Sul, os quais apontam que houve sensíveis melhorias nos distritos que se emanciparam, e estão contribuindo de forma positiva para o desenvolvimento do Estado. Enfatiza ainda o autor que os municípios emancipados em seu conjunto, desempenham um papel muito importante, pois levam o desenvolvimento ao local, e na totalidade, melhora os níveis de educação, saúde, cultura, lazer, produção e empregos.

Portanto, podemos argumentar que o espaço é entendido como aquele que contém a materialidade, o real, o imaginado, os objetos e as ações, ou seja, o espaço de movimento de uma dada sociedade, aqui o espaço social da Mesorregião Centro-Ocidental do Paraná, a qual engloba alguns dos municípios emancipados após a promulgação da CF 1988.



Vista parcial das avenidas principais das sedes urbanas dos municípios de Farol, Luiziana, Quarto Centenário e Rancho Alegre d'Oeste.
Fonte: O autor, 2015.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

“Não é a consciência do homem que lhe determina o ser, mas, ao contrário, o seu ser social que lhe determina a consciência.” (Karl Marx)

Tomando como ponto de partida a emancipação de municípios a partir da Constituição Federal de 1988, a proposta deste estudo foi o de demonstrar as implicações do processo de emancipação político-administrativa, em municípios da Mesorregião Centro-Ocidental do Estado do Paraná, no período de 1988 a 2014, no tocante ao desempenho socioeconômico, a configuração espacial e criação de novos espaços sociais e políticos para os cidadãos destes e nestes municípios.

O estudo teve também a intenção de demonstrar a importância de olhar as emancipações municipais, não somente sob o ponto de vista econômico e pelo viés enfatizado por lideranças políticas, presentes nas escalas nacional e estadual, mas também sob a ótica do cidadão que vive nas localidades emancipadas. Enfatizamos a necessidade de se pensar tais emancipações, como sendo uma possibilidade de melhorias nas localidades onde vivem as pessoas, tendo ainda como premissa básica que o fato de que um dos objetivos principais da existência do Estado é proporcionar disponibilização de equipamentos públicos, atendimento e prestação de serviços públicos adequados e condições de vida digna à população. Afinal, o Estado não é finito em si mesmo, mas sim, ele existe, não somente, mas também, para proporcionar segurança e bem estar aos cidadãos que pagam os tributos, contribuindo para com a manutenção e o funcionamento da máquina estatal.

Quando optamos pelo tema, percebemos que a emancipação política administrativa de distritos, não só lhes dava autonomia, mas também se constituía em um novo espaço social, onde sua população tem maior acesso aos serviços e equipamentos públicos, possibilitando o alcance da dignidade humana, através da obtenção de seus direitos fundamentais, que são: a educação, a saúde, a moradia e o trabalho. Se a liberdade política é o cidadão investido do poder, em todas as formas da atividade social garantidas pela Constituição, ela não existiria sem a plenitude dos direitos fundamentais que são concretizados no governo local. O disposto na CF 1988, em seu artigo 1º, inciso III preconiza sobre a dignidade da pessoa humana. Então, podemos afirmar que a emancipação de um município, beneficia a população residente na localidade emancipada, contribuindo para o incremento da atividade econômica local e repercutindo positivamente na região em que se localiza.

Sendo assim, ao implementar os serviços públicos, o município está produzindo o espaço social e organizando-o diretamente por meio da criação de projetos, de leis e das idéias. Ao considerar nesse estudo a produção do espaço social dos municípios emancipados, escolheu-se dentre as múltiplas possibilidades, analisar este contexto, a partir das categorias

do espaço, de acordo com a estrutura, processo, função e forma, que são indissociáveis entre si, corroborando com Corrêa (2000, p. 29) ao afirmar que “[...] o conjunto de todas essas formas configura a organização espacial da sociedade”. No caso dos municípios de Farol, Luiziana, Quarto Centenário e Rancho Alegre d’Oeste, a emancipação trouxe consigo algumas exigências, que foram a criação de instrumentos, tais como: o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, a Lei Orgânica Municipal, a Lei de Perímetro Urbano e a Lei do Zoneamento, os quais contribuem, tanto para a administração municipal, quanto para a própria (re)produção do espaço.

Nesse sentido esta pesquisa indicou que há uma coerência no discurso dos agentes locais, pois entre os moradores dos municípios objeto de estudo, dois consensual o entendimento de que houve melhorias nas condições de vida nesses municípios, isso quando pensamos nos direitos mais elementares, indispensáveis: acesso à escola e assistência básica à saúde. O que nos leva a considerar que a emancipação municipal foi uma resposta favorável às demandas locais. Ainda, desde as instalações destes, deu-se início a um novo período de suas histórias, com os avanços e ganhos sociais oportunizados pela emancipação, ou seja, a passagem de um período para outro, a mudança do conteúdo histórico por meio do seu percurso, porque antes disso, Farol e Luiziana eram distritos de Campo Mourão e Quarto Centenário e Rancho Alegre d’Oeste, distritos de Goioerê, ficando, portanto sujeitos aos designos dos municípios de origem. Percebemos que, uma vez emancipados, houve uma ruptura na continuação destes municípios enquanto distritos e passaram a vivenciar assim um novo período, enquanto municípios, pois é de sua competência a promoção do desenvolvimento social e econômico e da cidadania, evidenciando a transformação do espaço.

O processo de emancipação é resultante dos ajustes, nas estruturas político-administrativas que se tornam necessárias diante das reestruturações, que ocorrem nos campos econômicos, sociais e políticos, que segundo Bordieu (2013) se desenvolve e constitui o espaço social, e vão se alterando constantemente em busca do equilíbrio, entre as forças políticas que interagem e refletem, na construção e re-produção do espaço destas forças que desejam uma existência jurídica formal, no caso do município, a menor instância do poder, como diria Milton Santos (1978), reconhecida pelo Estado brasileiro.

Portanto, é possível afirmar que o espaço é uma produção social, porque é com a atuação dos agentes que ali vivem e convivem, bem como, com suas ações cotidianas que estes espaços movimentam, conferindo novas funções às formas geográficas, transformando a organização do espaço, criando novas situações, logo tornando possível um novo movimento. Como coloca Harvey (2009) e Lefebvre (2006), o espaço não é um recipiente simples de

fenômenos, relações, estruturas, objetos materiais, mas de movimentos que situam o espaço em um primeiro plano de importância para a consumação de relações e interações dos agentes sociais. “É sempre das entranhas da democracia que surge a liberdade municipal sem vexame [...]”. (MAIA, 1883, p. 7).

Foi possível observar também, que a ocupação do espaço da Mesorregião Centro-Ocidental do Paraná, se caracterizava, em um primeiro momento, por apresentar homogeneidade em sua paisagem. Mas a partir de sua ocupação, com o uso cotidiano do habitar e apropriar-se dos espaços, juntamente com a incorporação da produção de produtos e serviços, promoveu o surgimento de uma dinâmica socioespacial, transformando a paisagem. A partir da descrição e análises apresentadas, com base nos dados coletados e entrevistas, fomos desvendando as experiências, dinâmicas e estratégias de ocupação do espaço dos moradores de Farol, Luiziana, Quanto Centenário e Rancho Alegre d’Oeste. O que podemos destacar, é que a produção do espaço social, tal como Carlos (2011) assevera, consiste na realização das próprias condições da existência humana, orientando a práxis social na construção do mundo objetivo.

Desse modo, percebemos a relação entre a dinâmica econômica, a produção do espaço e a formação da sociedade, mediando a trajetória destes municípios na busca de melhorias, o que nos leva a entender que os movimentos emancipatórios são parte de processos mais amplos de ajustes, das reestruturações mais gerais que ocorrem na sociedade e, conseqüentemente, no espaço geográfico.

Assim, as implicações do processo de emancipações político-administrativas de distritos da Mesorregião Centro-Ocidental do Estado do Paraná, no período de 1988 a 2014, revelaram também que, muito mais do que uma divisão dos limites territoriais, produziu-se uma nova teia de relações econômicas, sociais e políticas entre os moradores e os agentes desses novos espaços. Logo, podemos argumentar que os diferentes espaços sociais tendem a se sobrepor, na distribuição espacial dos recursos e dos bens privados ou públicos que se realizam em um dado momento do tempo, na base local considerando sua posição em uma região.

Ressaltamos ainda que o estudo demonstrou que o município, não é o principal consumidor dos recursos públicos arrecadados pela cobrança de tributos no País, pois a maior parcela de tudo que é arrecadado, não é repatriada aos mesmos, mas sim, fica em poder da União dos Estados Federados, visando proporcionar a execução públicas, mas também custear a manutenção da máquina pública do governo federal.

Entendemos que a divisão e repatriação dos recursos arrecadados entre os entes federativos, chegam a ser injustas com os municípios, pois o que temos é a proporção 70, 16 e 14, ou seja, 70% fica com a União, 16% volta para os estados e apenas, 14% é destinada aos municípios. Injusta porque, mesmo acessando significativa parcela de serviços públicos disponibilizados pela União e pelos Estados à partir do município, é nesta escala territorial onde os cidadãos desenvolvem suas atividades cotidianas e demandam a maior parte dos serviços e equipamentos públicos, necessários ao exercício pleno da cidadania.

Salientamos também que a pesquisa demonstrou que as emancipações político administrativas, dos municípios pesquisados contribuíram também para a obtenção de avanços sociais, econômicos e espaciais, tanto para os municípios objetos deste estudo, quanto para a Mesorregião Centro-Occidental do Estado do Paraná, as quais podem ser evidenciadas à partir da produção de conquistas e melhorias na área da saúde, da educação, da moradia, do saneamento, da infraestrutura, dentre outros, os quais antes da emancipação não cumpriam plenamente suas funções para com a população, o que pode ser verificado também pela evolução, nos últimos anos, dos IDHM's dos municípios estudados e pelas respostas atribuídas pelos cidadãos, nos questionários respondidos e nas entrevistas realizadas. Ademais, a partir dos processos emancipatórios das localidades estudadas constatamos também, avanços no IDH médio da mesorregião de inserção dos mesmos.

Por fim esclarecemos que este estudo, não tem a pretensão de esgotar o assunto à partir destas constatações e debates suscitados a respeito do tema. O que nos parece ser possível é estabelecermos um marco teórico, sobre a importância do adequado entendimento a respeito do significado das emancipações municipais, tanto no meio acadêmico, quanto político, servindo assim de ponto de partida para que novas pesquisas sejam suscitadas, tais como:

- a) Estudar distritos não emancipados e comparar com a realidade encontrada nos municípios recém-emancipados;
- b) Analisar os planos diretores destes municípios e as dinâmicas assinaladas nos mesmos, verificando em que dialogam com os resultados deste estudo, e
- c) Verificar se existem situações contrárias as assinaladas neste trabalho, tais como, emancipações cujo resultado não tenha sido positivo. Neste caso, pode-se verificar o que ocorreu que ocorreu e o que se aprende com tal experiência.

Em suma, no processo de emancipação, independente dos fatores iniciais, pois podem ser desde fatores políticos eleitorais ou outros, o expressivo é avaliar a condição social de

vida. Por isso, é significativo considerar que há neste processo outros discursos, outros elementos e intenções que comparecem.

Estas sugestões para futuras pesquisa, visam ampliar o leque de conhecimentos e consubstanciar os debates sobre este tema tão relevante para a vida das pessoas e para o desenvolvimento dos municípios, pequenos ou não, presentes nas diversas regiões do Brasil.

REFERÊNCIAS

ABREU, C. de. **Capítulos de história colonial**. 7.ed. São Paulo: Itatiaia, 2000.

ABRUCIO, F. L. **Os Laços Federativos Brasileiros: Avanços, Obstáculos e Dilemas no Processo de Coordenação Intergovernamental**. Tese de Doutorado. Departamento de Ciência Política. USP. São Paulo. 2000.

ACSELRAD, H. 2002. **Justiça Ambiental e Construção Social do Risco**. XIII Encontro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais. Ouro Preto. 2002. Disponível em: http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/2002/gt_ma_st5_acselrad_texto.pdf. Acesso em: 10/05/2015.

ADJORI/SC. Associação dos Jornais do Interior de Santa Catarina. (2014). **Presidente da Adjori, Miguel Angelo Gobbi, abre Seminário Nacional do Pacto Federativo**. 09/05/2014. pp. 1. Disponível em: <http://www.adjorisc.com.br/pacto-federativo/presidente-da-adjori-miguel-angelo-gobbi-abre-semin%C3%A1rio-nacional-do-pacto-federativo-1.24068>. Acesso em: 31/07/2015.

AFONSO, J. R.; ARAUJO, E. **A capacidade de gasto dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível**. Revista do BNDES. Rio de Janeiro: BNDES, jun./2001. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/bf_bancos/e0001530.pdf. Acesso em: 05/07/2015.

ALMEIDA, C. M. de. **CODIGO PHILIPPINO. Ordenações e leis do Reino de Portugal**. 14 ed. Rio de Janeiro. Typographia do Instituto Philomático. 1870.

ALVES, Alessandro. C. **O Processo de criação de municípios no Paraná: as instituições e a relação entre executivo e legislativo pós 1988**. Curitiba, 2006.

ANDRADE, M. C. **A questão do território no Brasil**. São Paulo: Editora hucitec, 2004.

ARAUJO, G. C. de. 2005. **Município, federação e educação: história das instituições e das ideias políticas no Brasil**. Tese de Doutorado. São Paulo: USP, 2005.

ARRETECHE, M. T. S. **Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo**. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais – Vol. 14 N° 40. Junho/1999.

_____. **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. 4 ed. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 2006.

ATALIBA, G. **Hipóteses de Incidência Tributária**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. 2013. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>. Acesso em: 20/08/2015.

AVELLAR, H. de A.; TAUNAY, A. D. **História administrativa do Brasil**. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, 1974. v. VII.

BALHANA, A.; MACHADO, B. P. e WESTPHALEN, C. **História do Paraná**. Curitiba: Grafipar, 1969.

BARBOSA, A. H. **Sistematização do Sistema Tributário**. Painéis do Desenvolvimento Brasileiro. BNDES, 2002.

BASTOS, Celso Ribeiro et. al. **Comentário à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1988.

BATHKE JR, W. **Campo Mourão e região**. Disponível em: <http://wibajucm.blogspot.com.br/2011/05/2011-o-que-comemorar.html>. Acesso em 15/05/2015.

BICALHO, M. F. **As Câmaras Municipais no Império Português: O Exemplo do Rio de Janeiro**. In: Rev. bras. Hist. vol. 18 n. 36 São Paulo, 1998. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-01881998000200011. Acesso em 14/05/2015.

BIRKHOLZ, L. B. **Planejamento Regional e o Planejamento Local: relacionamentos e Condicionantes**. São Paulo: FAUUSP, 1979.

BOISIER, S. **Desarrollo territorial y descentralización: El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente**. Revista eure, v. XXX, n. 90, p. 27-40, Santiago de Chile, septiembre 2004. Disponível em: <http://www.scielo.cl/pdf/eure/v30n90/art03.pdf> Acesso em: 21/02/2016.

BOURDIEU, Pierre. **A Economia das Trocas Simbólicas**. São Paulo, Perspectiva, 2005.

_____. **Espaço físico, espaço social e espaço físico apropriado**. Estudos Avançados, 27(79), 2013. p. 133-144.

_____. **Espaço Social e poder simbólico**. Conferência pronunciada na Universidade de San Diego, Califórnia, em março de 1986.

_____. **Las reglas del arte**. Génesis y estructura del campo literario. Barcelona: Anagrama, 1995.

_____. **O Poder Simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

_____. **Questões de Sociologia**. Rio de Janeiro: Marco Zero Limitada, 1983.

_____. **Razones prácticas sobre la teoría de la acción**. Barcelona: Anagrama, 1997.

_____. **Sociologia**. São Paulo: Ática, 1983.

BOSSUYT, J. **Overview of the Decentralisation Process in Latin America: Main achievements, trends and future challenges.** Discussion Paper N°. 148. Desk Study prepared for the Regional EU Seminar on Decentralisation and Local Governance in Latin and Central America. 10-14 June, Quito, Ecuador, July 2013.

BRAGA, R. M. **O espaço geográfico: um esforço de definição.** GEOUSP - Espaço e Tempo, São Paulo, N° 22, pp. 65 - 72, 2007.

BRAGA, R.; PATEIS, C. da S. **Criação de municípios: uma análise da legislação vigente no Estado de São Paulo.** Revista de Geografia da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (ISSN 1519-4817). Ano IX / No. 17 / Janeiro-Junho de 2003 / Páginas 7 a 14.

BRANDÃO, C. A. **Teorias, estratégias e políticas regionais e urbanas recentes: anotações para uma agenda do desenvolvimento territorializado.** Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, n.107, p.57-76, jul./dez. 2004.

BRASIL 247. **Senado aprova projeto sobre criação de municípios.** 15/07/2015. Disponível em: <http://www.brasil247.com/pt/247/brasil247/189071/Senado-aprova-projeto-sobre-cria%C3%A7%C3%A3o-de-munic%C3%ADpios.htm>. Acesso em 18/08/2015.

BRASIL. Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República – SRI/PR. **Notícia. municípios receberão um ponto percentual a mais em repasse da União.** Disponível em: <http://www.sri.gov.br/conteudo/noticias/municipios-receberao-um-ponto-percentual-a-mais-em-repasse-da-uniao>. Acesso em: 05/07/2015.

_____. **Constituição política do imperio do brazil (de 25 de março de 1824).** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em 05/05/2015.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Senado Federal: Secretaria Especial de Informática, Brasília, DF, 2013a.

_____. **BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, Senado Federal/Centro Gráfico, 1988.

_____. **Lei n° 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Código Tributário Nacional.** 2ª ed. Brasília: Senado Federal Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012a. 188 p.

_____. Ministério da Fazenda. **Estudos Tributários. Dados Setoriais 2008/12.** CETAD - Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. Brasília: RFB, Dezembro de 2013b.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **O que você precisa saber sobre transferências constitucionais e legais: FPM.** Brasília: STN, 2012b. Disponível em: [/http://www3. tesouro.gov.br/estados_municipios/down](http://www3. tesouro.gov.br/estados_municipios/down). Acesso em: 05/07/2015.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Receitas públicas: manual de procedimentos aplicados à União, Estados, Distrito Federal e municípios.** Ministério

da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional – Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade, 2004. 142 p.: il. – (Manual de procedimentos; n.1).

_____. Ministério da Fazenda. **Sistema de Administração Tributária: uma visão geral.** Brasília, 2002.

_____. TCU - Tribunal de Contas da União. 2015. **Transferências constitucionais e legais.** FPM - Decisão Normativa Nº 141/2014 (Exercício 2015). Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/comunidades/transferencias-constitucionais-e-legais/coeficientes-fpe-e-fpm/>. Acesso em: 07/07/2015.

_____. TCU - Tribunal de Contas da União. **Transferências governamentais constitucionais** / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Secretaria de Macroavaliação Governamental, 2008.75 p.

BRASILEIRO, A. M. **O município como sistema político.** Rio de Janeiro: FGV, 1973.

BREMAEKER, F. E. J. **Evolução do quadro municipal brasileiro no período 1980 e 2001.** Estudos especiais, Rio de Janeiro: Ibam, 2001, 11p.

_____. **Limites à criação de novos municípios: A emenda constitucional nº 15.** In: Revista de administração municipal, v. 43, nº 219, p.118-128. Rio de Janeiro: IBAM, 1996.

_____. **Os novos municípios brasileiros instalados entre 1980 e 1990.** Rio de Janeiro: IBAM/CPU/IBAMCO, 1991.

_____. **Os novos municípios: surgimento, problemas e soluções.** Série Estudos Especiais, nº. 04. Rio de Janeiro: IBAM, 1992.

_____. **Os novos municípios: surgimento, problemas e soluções.** Revista de Administração Municipal, v. 40, n. 206, p. 88-99, jan./mar. 1993.

BRENNER, N. **Between fixity and motion: accumulation, territorial organization and the historical geography of spatial scales.** Department of Political Science, University of Chicago, 1998. Disponível em: <http://sociology.as.nyu.edu/docs/IO/222/Brenner.EPd.1998.pdf>. Acesso em: 12/04/2015.

BRUNO, J. E. de O. **São Paulo, junho de 2004.** Disponível em: http://www.genealogiafreire.com.br/jeo_bio_joao_de_azevedo_carneiro_maia.htm. Acesso em: 25/08,2015.

CACHATORI, T. L.; CIGOLINI, A. A. **Emancipações municipais no Brasil: prognóstico sobre a continuidade da compartimentação do espaço em novos municípios.** Revista Geonorte, 2013.

CALDAS, E. de L.; GAINO, A. **Finanças Públicas no Brasil - formas e mecanismos de arrecadação e os critérios para a partilha das receitas e alocação dos recursos.** In: Escola de Formação Política Miguel Arraes. (Org.). Gestão das Políticas Públicas. Curso de Atualização e Capacitação sobre Formulação e Gestão de Políticas Públicas. Brasília - DF: Fundação João Mangabeira, 2008, v. 1, p. 287-371.

CALMON, P. **A Constituição.** in: História do Brasil, o Império, 1800-1889. Cia. Editora Nacional, 1947, v. 4, p. 206-9.

CARVALHO, O. M. **Política do município.** 1. ed. Rio de Janeiro: Livraria Agir, 1946.

CARDOSO, G. A. **Farol: nossa terra, nossa gente.** Copyrigh, 2006.

CARLOS, A. F. **A condição espacial.** São Paulo: Contexto, 2011.

CARLOS, A. F. **O Espaço Urbano: Novos Escritos sobre a Cidade.** São Paulo: FFLCH, 2007.

CARVALHO, J. dos S. C. **Pacto Federativo: aspectos atuais.** Revista da EMERJ, v.4, n.15, 2001.

CARVALHO, D. F. **Pacto federativo e descentralização fiscal no brasil na década de 90.** 2007. Disponível em:
<http://www.ppgeconomia.ufpa.br/documentos/PactoFederativoeDescentralizacaoFiscal.pdf>.
Acesso em 15/04/2015.

CASTRO, I. E. de. **O Problema da Escala.** In: Geografia Conceitos e Temas. Rio de Janeiro: Bertrand-Brasil, 1995.

_____. **Territorialidade e institucionalidade das desigualdades sociais no Brasil. Potenciais de ruptura e de conservação da escala política local.** GEOUSP - Espaço e Tempo, São Paulo, n. 18, p. 35-51, 2005.

_____. **O Problema da Escala.** in: GOMES, Paulo César da Costa, São Paulo: Papyrus, 1988 (p. 59-94).

CASTRO, J. N. de. **Direito Municipal Positivo.** 6.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

_____. **Direito Municipal Positivo.** 7.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

CASTRO, J. **Com 5 novos municípios, Brasil agora tem 5.570 cidades.** O Globo [online]. 09/01/2013. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/brasil/com-5-novos-municipios-brasil-agora-tem-5570-cidades-7235803>. Acesso em: 18/10/2015.

CASTRO, L. **A Colonização do Brasil**. Disponível em <http://novahistorianet.blogspot.com.br/2009/01/colonizacao-do-brasil.html>. Acesso em: 14/08/2015.

CATAIA, M. A. **A geopolítica das fronteiras internas na constituição do território: o caso da criação de novos municípios na Região Centro-Oeste do Brasil durante o regime militar**. Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, Vol. X, núm. 218 (22), 1 de agosto de 2006. Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-218-22.htm>. Acesso em: 18/10/2015.

_____. **Território Nacional e Fronteiras Internas: a fragmentação do território brasileiro**. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas USP, Tese de Doutorado, março 2001. Acesso em: 19 de Abril de 2014. Acesso em: 05/07/2007.

CATTANI, C. **Hora de rever o pacto federativo**. Disponível em: <http://cicerocattani.com.br/artigo-hora-de-rever-o-pacto-federativo/>. 13/11/2014. Acesso em: 28/11/2105.

CEF – Caixa Economica Federal. 2015. **Entenda como funciona o Minha Casa Minha Vida**. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2014/04/entenda-como-funciona-o-minha-casa-minha-vida>. Acesso em 20/08/2015.

CIGOLINI, A. A. **Fragmentação do território em unidades político-administrativas: análise da criação de municípios no Estado do Paraná**. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1999.

_____. **Território e Criação de municípios no Brasil - Uma abordagem histórico-geográfica sobre a compartimentação do espaço**. Florianópolis, 2009. 210p. Tese (Pós Graduação em Geografia) – Universidade Federal de Santa Catarina.

_____.; CACHATORI, T. L. **Análise do processo de criação de municípios no Brasil**. XII Colóquio Internacional de Geocrítica. Bogotá, 2012.

CITADINI, A. R. **Municípios inviáveis e controle do déficit público**. Diário Comércio e Indústria, 24 e 25 nov. 1998.

CNM - Confederação Nacional de municípios. **Emancipação político administrativa de distritos brasileiros**. Brasília, 2008. Disponível em: <http://portal.cnm.org.br/sites/9000/9070/Estudos/DesenvolvimentoSocial/pesquisaemancipaco esdedistritos.pdf>. Acesso em: 28/07/2015.

COMCAM – Comunidade dos municípios da Região de Campo Mourão. **municípios da Comcam**: Farol. 2012. Disponível em: <<http://www.comcam.com.br/site/municipios/9>>. Acesso em: 10/11/2013.

_____. **municípios da Comcam**: Luiziana. 2012. Disponível em: <<http://www.comcam.com.br/site/municipios/9>>. Acesso em: 10/11/2013.

_____. **municípios da Comcam: Quarto Centenário.** 2012. Disponível em: <<http://www.comcam.com.br/site/municipios/9>>. Acesso em: 10/11/2013.

_____. **municípios da Comcam: Rancho Alegre D'Oeste.** 2012. Disponível em: <<http://www.comcam.com.br/site/municipios/9>>. Acesso em: 10/11/2013.

CONDE, M. S. A. **Os forais tomarenses de 1162 e 1174.** Revista de Guimarães, n.º 106, 1996, p. 193-249.

CONRADO, D.; MERICIAL, E. B.; CRISPIM, J. de Q. **Erosão Urbana: Planejamento e Proposta de Recuperação de Uma Voçoroca em Luiziana- Pr.** I SEURB: Campo Mourão, 2011.

CONTI, S. **Global-local perspectives.** A review of concepts and theoretical proposals. In: M. Taylor and S. Conti, eds. *Interdependent and uneven development*, Aldershot, Ashgate, 1997.

CORRALO, G. **A autonomia municipal como um direito fundamental na constituição brasileira.** Tese de Doutorado. Curitiba: UFPR, 2006.

CORRÊA, R. L. **A rede de localidades centrais nos países subdesenvolvidos.** in: R. bras. Geogr. Rio de Janeiro, ano 50, n. 1, p. 1-102, jan./mar. 1988.

CORRÊA, R. L. **O espaço urbano.** 4ª edição, 2ª reimpressão. São Paulo: Editora Ática, 2000.

CORRÊA, S. F. **Pacto federativo: distorções e conseqüências.** *Tributação em Revista*, Sindifisco Nacional. Brasília – DF. Ano 18, n. 62, abr.-jun. 2012. 8f. Disponível em: <file:///C:/Users/sansil/Documents/PROF.%20BETO/CAP.%20II/Tributos%20no%20Brasil%20-%20arrecada%C3%A7%C3%A3o,%20etc/REFERENCIAS/tributacao62.pdf>. Acesso em: 31/08/2015.

COSTA, W. M. da. **O Estado e as políticas territoriais no Brasil.** 2 ed. São Paulo: Contexto, 1989

COSTA, F. R. da. **A noção de municípios periféricos: contradições e desigualdades no Estado do Paraná.** Maringá, 2013. 215p. Tese (Programa de Pós-Graduação em Geografia) – Universidade Estadual de Maringá.

COSTA, M. T. **A possibilidade de alteração dos limites de divisas municipais após o advento da Emenda n° 15.** Revista da OAB Goiás, ano XVII, n° 52. Disponível em: <http://www.oabgo.org.br/Revistas/52/juridico2.htm>. Acesso em: 18/03, 2015.

CRESTANI, J. de O. **As emancipações como mecanismos de desenvolvimento socioeconômico: um estudo exploratório do município de União da Serra.** 2010. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/29876>. Acesso em: 15/03/2015.

CRETELLA JR., José. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, Vol. 3, 1990.

CRISTALLER, W. (1966). **Central Places in Southern Germany**. Nova Iorque, Prentice-Hall, [1933].

CRM-PR. **31% dos municípios do PR não têm hospitais**. 12/07/2013. Disponível em: <http://www.crmpr.org.br/31+dos+municipios+do+PR+nao+tem+hospitais+11+10594.shtml>. Acesso em: 15/11/2015.

DAIN, S. **Experiência Internacional e Especificidade Brasileira**. In: Reforma Tributária e Federação. Rui de Brito Álvares Affonso & Pedro Luiz Barros da Silva.(Org.). São Paulo: Fundap, 1995.

DALLARI, D. de A. **Elementos da teoria geral do Estado**. 24 ed. atual., São Paulo: Saraiva, 2003.

DE MARCO, C.M. **Evolução constitucional do município brasileiro**. Publicado em 05/2005. <http://jus.com.br/artigos/6798/evolucao-constitucional-do-municipio-brasileiro#ixzz2wRdA9U00>. Acesso em: 18/03/2014.

SILVA, De Plácido e. **Dicionário Jurídico**. 24. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

DESCARTES, R. **Princípios da Filosofia**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2002.

DUARTE, C. **A organização municipal no governo Getúlio Vargas**. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa e Propaganda, 1942.

DUARTE, N. **A ordem privada e a organização política nacional**. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1966.

DURKHEIM, E. **As formas elementares da vida religiosa: o sistema totêmico na Austrália**. Trad. Paulo Neves. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

EGLER, T.T.C. **Espaço social e política urbana global**. 2003. Disponível em: www.espaco.ippur.ufrj.br/textos/espaco-social_politica-urbana-global.pdf. Acesso em: 27/11/2014.

ENDLICH, A. M. **Desafios da escala local no Brasil**. In: **As novas geografias dos países de língua portuguesa – paisagens, territórios, políticas no Brasil e em Portugal**. CEI – Centro de Estudos Ibéricos, 2009.

_____. **Escala e Território: a perspectiva do município no Brasil**. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/coloquio2012/actas/11-A-Endlich.pdf>. Acesso em: 18/04/2014.

_____. **Escala e território: a perspectiva do município no Brasil.** Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de noviembre de 2012, vol. XVI, nº 418 (54).

_____. **Para além de mil mancomunidades municipais na Espanha.** Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales, v. XIX, n. 1061, 5 de febrero de 2014.

_____. **Pensando os papéis e significados das pequenas cidades do noroeste do Paraná.** Tese de Doutorado. Presidente Prudente: UNESP, 2006.

_____; ROCHA, M. M. (Orgs.). **Pequenas cidades e desenvolvimento local.** Maringá: PGE, 2009.

ESCOSSIA, C. **O que é crescimento e desenvolvimento.** Disponível em: <http://www.carlosecossia.com/2009/09/o-que-e-crescimento-e-desenvolvimento.html>. Acesso em 20/04/2015.

FABRIS, P. R. **Um Debate Acerca da História do município no Brasil.** Ciências Sociais. Vitória: CCHN, UFES, n.03, v.1, Junho. 2008. p.71-95.

FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro.** 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001.

FAUSTO, B. **História do Brasil.** 8. ed. São Paulo: Edusp, 2000.

FAVERO, E. **Desmembramento territorial: O processo de criação de municípios – Avaliação a partir de Indicadores econômicos e sociais.** Tese de Doutorado. São Paulo: USP. 2004. Disponível em: www.teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3146/tde-20122004.../TeseEdisonFavero.pdf. Acesso em: 18/03/2014.

FLEURY, S. F. **Emancipação de municípios: um exame de indicadores.** Revista do Legislativo. 2003. p. 58-73. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/xmlui/bitstream/handle/11037/1513/1513.pdf?...1>. Acesso em: 11/11/2015.

FERRARI, C. **Planejamento municipal integrado.** São Paulo: Pioneira, 1979.

FLORIDA, Richard. **Toward the learning region.** Futures, v. 27, p.527-36, 1995.

FRATA, A. M.; PERIS A. F. **A problemática das emancipações municipais: o caso de Santa Tereza do Oeste-PR.** 2000.

FRIEDMAN, M. e FRIEDMAN, R. **Liberdade de Escolher: o novo Liberalismo Econômico.** Trd. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Record, 1980, p 152.

GAMA, E. P. N.; SANTOS, A. M. P. **Ciudadanía y poder local y el control del Estado**. Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Teritório, México 2004. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf>>. Acesso em: 28/11/2015.

GERALDO JOSÉ. **Gonzaga Patriota comenta sobre a criação de novos municípios**. 07/02/2014. Disponível em: <http://www.geraldojose.com.br/index.php?sessao=inicio&pagina=796>. Acesso em: 14/02/2015.

_____. **Gonzaga patriota defende emancipação de municípios e atualização do código penal no programa palavra aberta, da tv câmara**. 2014. Disponível em: http://www.geraldojose.com.br/mobile/?sessao=noticia&cod_noticia=47693. Acesso em: 14/02/2015.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

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**. Brasília: Ipea, 2000.(Texto para Discussão, n. 706).

GOOGLE. Google Earth®. **Imagem município de Farol/PR**. Acesso em: 05/09/2015.

GOOGLE. Google Earth®. **Imagem município de Luiziana/PR**. Acesso em: 05/09/2015.

GOOGLE. Google Earth®. **Imagem município de Quarto Centenário/PR**. Acesso em: 05/09/2015.

GOOGLE. Google Earth®. **Imagem município de Rancho Alegre D'Oeste/PR**. Acesso em: 05/09/2015.

GUERREIRO, G.; FOREQUE, F. **Senado aprova projeto que autoriza criação de mais de 200 municípios**. Folha de São Paulo, 15 de julho de 2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/07/1656270-senado-aprova-projeto-que-autoriza-criacao-de-mais-de-200-municipios.shtml>. Acesso em: 16/01/2016.

HAESBAERT, R.; ARAUJO, F. G. B. (Orgs.). **O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. 2 ed. rev. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

HARVEY, D. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec,1980.

_____. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. 15. ed. Trad. Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. Rio de Janeiro: Edições Loyola, 2006.

_____. **Espaços de Esperança**. Trad. de Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 2004. 382 p.

_____. **Spaces of Hope**. Los Angeles: University of California Press, 2000.

_____. **The condition of postmodernity**. Oxford: Blackwell Publishers, 1989.

HENRIQUE, J. **Voçoroca próximo a área urbana do município de Luiziana-Pr**. 29/04/2012. <https://jonashenriquelima.wordpress.com/2012/04/29/vocoroca-proximo-a-area-urbana-no-municipio-de-luiziana-pr/>. Acesso em 19/10/2015.

HERCULANO, A. **História de Portugal desde o começo da monarchia até ao fim do reinado de Affonso III**. 8. ed. definitiva. – Paris/Lisboa: Aillaud & Bertrand. 8 v. 1916.

<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/dtbs/parana/ranchoalegreedoeste.pdf>. Acesso em: 25/09/2015.

<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/dtbs/parana/quartocentenario.pdf>. Acesso em: 25/09/2015.

<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/dtbs/parana/luiziana.pdf>. Acesso em: 25/09/2015.

<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/dtbs/parana/farol.pdf>. Acesso em: 25/09/2015.

HERRERA, J. G. D. **El municipio en la descentralización: Una oportunidad para la democracia**. El País Político, marzo 2013. Disponível em: http://gumilla.org/biblioteca/bases/biblo/texto/SIC2013752_55-57.pdf Acesso em: 25/02/2016.

HIDRÓN, J. H. **El poder municipal**. 13 ed., L. Vieco e Hijos Ltda., Medellín, 2008.

HINOJOSA, E. **Estudios sobre la Historia Del derecho Españõl**. Madrid, 1903.

HOLANDA, S. B. de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

IBGE - **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em: www.ibge.com.br. Acesso: em 09/10/2015.

IBGE **Cidades**. 2012. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?lang=&codmun=410755&idtema=118&search=paranalfarolÍndice-de-desenvolvimento-humano-municipal-idhm>. Acesso em: 23/10/15.

IBGE **Cidades**. 2015. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?lang=&codmun=410755&idtema=118&search=paranalfarolÍndice-de-desenvolvimento-humano-municipal-idhm>. Acesso em: 11/12/15.

IBGE. **Censo Demográfico 2000. Microdados.** Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indicadores_sociais_municipais/Tabela1e.shtm. Acesso em: 23/03/2014.

IBGE. **Estados – Paraná.** 2007. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=pr>. Acesso em: 11/11/2015.

IBGE. **Evolução da Divisão Territorial do Brasil 1872-2010.** Sala de Imprensa - 2014. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/default_evolucao.shtm. Acesso em: 23/03/2014.

IBGE. **Farol.** 2014. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=410755&search=paranalfarol>. Acesso em: 20/03/15.

IBGE. **Luiziana.** 2014. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=411373&search=paranaluiziana>. Acesso em: 20/03/15.

IBGE. **Quarto Centenário.** 2014. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=412065>. Acesso em: 20/03/15.

IBGE. **Rancho Alegre d'Oeste.** 2014. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=412135&search=paranarancho-alegre-d'oeste>. Acesso em: 20/03/15.

IPARDES. **Caderno estatístico: município de Quarto Centenário.** 2015. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/cadernos/MontaCadPdf1.php?Municipio=87365>. Acesso em: 20/03/15.

_____. **Caderno Estatístico: município de Farol.** Fevereiro de 2015. Disponível em: www.ipardes.gov.br. Acesso em 03/09/2015.

_____. **Caderno Estatístico: município de Luiziana.** Fevereiro de 2015. Disponível em: www.ipardes.gov.br. Acesso em: 04/08/2015.

_____. **Caderno Estatístico: município de Quarto Centenário.** Fevereiro de 2015. Disponível em www.ipardes.gov.br. Acesso em 25/08/2015.

_____. **Caderno Estatístico: Rancho Alegre d'Oeste.** Fevereiro de 2015. Disponível em www.ipardes.gov.br. Acesso em 25/08/2015.

_____. **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM – 2000:** anotações sobre o desempenho do Paraná, Curitiba. 2003. Acesso em 25/08/2015.

_____. **Leituras regionais: Mesorregião Geográfica Centro-Ocidental Paranaense.** Curitiba: IPARDES: BRDE, 2004. Acesso em 26/08/2015.

JACOBI, P. **Descentralização municipal.** Revista CEPAM. São Paulo, ano I, n.3. 1990.

JACOBI, P. **Os municípios e a participação: desafios e alternativas.** Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro, v. 38, n. 198. 1991.

JAYME JR., Frederico Gonzaga; SANTOS, Valéria C. V. **Distribuição dos recursos tributários, carga tributária e reforma tributária: impacto nos municípios.** Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2003. 23p. (Texto para discussão; 205).

JORGE, K. de S. **Análise da Constitucionalidade dos municípios Criados Após a EC 15/96: O caso “dos municípios inconstitucionais”.** 07/12/2010. Disponível em: http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=5009. Acesso em: 12/01/2016.

JUSBRASIL. 2014. **Artigo 1 Emenda Constitucional nº 57 de 18 de Dezembro de 2008.** Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/busca?q=Art.+1+Emenda+Constitucional+57%2F08>. Acesso em 20/04/2015.

KLERING, Luis Roque. **Análise do desempenho dos municípios do Rio Grande do Sul em 1989.** Análise, Porto Alegre, PUC, v. 1, n. 4, p. 373-400, 1990.

_____. **Análise do desempenho dos municípios do Rio Grande do Sul em 1996.** Análise, Porto Alegre, PUC, v. 8, n. 2, p. 143-193, 1997.

_____. **Análise do desempenho dos municípios do Rio Grande do Sul em 1998.** Análise, Porto Alegre, v.10, n.2 p.89136, 1999.

_____. **Análise do desempenho dos municípios do Rio Grande do Sul em 1999.** Análise, Porto Alegre, PUC, v. 12, n. 1, p. 7-55, 2001.

_____. **Desempenho dos novos municípios & emancipações políticas do RS na década de 80: razões, histórico e diretrizes.** In: MINCARONE, M. Emancipação: liberdade para prosperar, Porto Alegre: Assembléia Legislativa, 1991.

_____. **Emancipações de localidades no contexto da PEC 13/2003.** 2003. Disponível em: <http://www.terra gaucha.com.br/emancipacoes-pec-13-2003.doc>. Acesso em: 24/04/2014.

_____. **Experiências recentes em municípios brasileiros. Os novos municípios e as conquistas da autonomia.** in: Fachin & Chanlat (orgs.) – Governo municipal na América Latina – Inovações e perplexidades, Editora da Universidade/Editora Sulina, Porto Alegre, p.248-265. 1998.

_____. **Impacto das emancipações de municípios nas décadas de 80 e 90, no desenvolvimento sócioeconômico do estado do RS.** 2008. Disponível em: <http://www.wcams.com.br/emancipacoes.ppt>. Acesso em: 11/11/2015.

_____. **Projeto que modifica regras de criação de municípios foi aprovado no Senado.** 17/10/2013. Disponível em: <http://gaucha.clicrbs.com.br/rs/noticia-aberta/especialista-avalia-que-criterios-para-emancipacao-de-municipios-sao-rigorosos-28401.html>. Acesso em: 15/10/2014.

_____. **O crescimento dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul.** Análise, Porto Alegre, PUC, v. 1, n. 1, p. 15-32, 1989.

KROPOTKIN, P. **El Estado.** Enmaquetación digital, outubro 2000. Disponível em: http://www.inventati.org/ingobernables/textos/anarquistas/kropotkin_elestado.pdf. Acesso em: 23/03/2014.

_____. **O Estado e o seu papel histórico.** Trad. Alfredo Guerra. São Paulo: Imaginário, 2000.

KRUEL, A. J. **Compromissos dos gestores públicos para com o desenvolvimento de seus municípios: a construção de um fenômeno psicossocial.** Tese de Doutorado. Porto Alegre: UFRGS, 2011. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/38852/000784965.pdf?sequence=1>. Acesso em: 21/02/2014.

LALA SOBRINHO, R. de (coord.). **Leis que transformaram o Paraná de iniciativa do Deputado Estadual Aníbal Khury.** Curitiba: Assembléia Legislativa do Paraná. 1999.

LAPA, J. R. do A; Szmrecsányi, T. **História econômica da independência e do império.** Hucitec: Fapesp, 1996.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo.** 3.ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

LEFEBVRE, H. **A produção do espaço.** Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: La production de l'espace. 4e éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000). Primeira versão: início – fev.2006.

Lei de Responsabilidade Fiscal: um estudo para Minas Gerais. Revista Fundação de Economia Estatística. Porto Alegre, v. 28, n. 2, p. 409-442, out. 2007.

LEMES, F. L. **Aos pés de Vossa Majestade: câmara municipal, autonomia e poder local na sociedade corporativa do antigo regime – América portuguesa do século XVII.** Anais do II Congresso Sul-Americano de História. Passo Fundo: UPF, 2005.

LEMGRUBER, A. **O Fenômeno da Competição Tributária: Aspectos Teóricos e Uma Análise do Caso Brasileiro.** Brasília, IV Prêmio do Tesouro Nacional - Secretaria do Tesouro Nacional, 2002 (monografia).

LIMA, P. D. B. **Excelência em Gestão Pública.** Recife: Fórum Nacional de Qualidade, 2006.

LIMANA, A. **O processo de descentralização política - administrativa no Brasil.** Iberoamérica Ante Los Retos Del Siglo XXI. Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona, nº 45 (21), 1 de agosto de 1999.

LORENZETTI, M. S. B. **Criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios.** Consultoria legislativa. Camara dos Deputados. Brasília, 2003.

MAGALHÃES, J. C. **Emancipação Político-Administrativa de municípios do Brasil.** In: CARVALHO, Alexandre X.Y.; ALBUQUERQUE, Carlos W.; MOTA, José A.; PIANCASTELLI, Marcelo. **Dinâmica dos municípios.** Brasília: IPEA, 2008. Disponível em: http://ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5580&catid=304. Acesso em: 10/03/2014.

MAIA, João C. de A. **O município: Estudos sobre a administração local.** Rio de Janeiro: Typ. de G. Leuzinger & Filhos, 1883.

MARKUSEN, A. **Sticky Place in slippery space.** Economic geography, 1995.

MARTONE, C. L. et al. **Uma Proposta de Reforma Fiscal para o Brasil.** São Paulo, Fipe: 1994.

MARX, M. **Cidade no Brasil: terra de quem?** São Paulo: Nobel/Editora da Universidade de São Paulo, 1991.

MARX, K. **O 18 Brumário de Louis Bonaparte.** São Paulo: Centauro, 2006.

MASSEY, D. **Pelo Espaço: Uma nova política da espacialidade.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

MASSUANGANHE, I. J. **Decentralization and District Development: Participatory & Multi-sectoral Framework for Decentralized Policies and Local Development Strategies addressed to Millennium Development Goals.** Decentralization an Local Governance Programme. Consolidated review of case studies, regional experiences, best practices and evidences based on UNCDF & PNUD Support in Mozambique, July, 2005.

MEIRELLES, H. L. **Direito Municipal Brasileiro.** 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

_____. **Direito municipal brasileiro.** 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. **Direito municipal brasileiro.** 15. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELLO, D. L. de. **Descentralização, papel dos governos locais no processo de desenvolvimento nacional e recursos financeiros necessários para que os governos locais possam cumprir seu papel.** Revista de Administração Pública, 25 (4): 199-217. 1991.

_____. **A multiplicação de municípios no Brasil.** In: Revista de administração municipal, Rio de Janeiro, IBAM, 1992.v. 39. n. 203, p.23-28.

MELO FILHO, U. V. de. **Novos Rumos da Autonomia Municipal.** São Paulo: Max Limonad, 2000.

MENDES, M. **Criar novos municípios é prejudicial ao País?** In: Economia e Governo. São Paulo, 2013. Disponível em: <http://www.brasil-economia.gov.org.br>. Acesso em: 23/03/2014.

MIRANDA, N. M. de; SOUZA, L. B. **Emancipação de municípios no Brasil: uma análise a partir do movimento emancipatório de Taquaralto, área sul de Palmas (TO).** NEMAD – Núcleo de Educação, Meio Ambiente e Desenvolvimento. Interface, n. 04, maio de 2012. Disponível em: <http://revista.uft.edu.br/index.php/interface/article/viewFile/354/250>. Acesso em: 28/11/2015.

MONASTERIO, L. **O FPM e a Estranha Distribuição da População dos Pequenos municípios Brasileiros.** Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Texto para Discussão 1.818. 2013. Disponível em: <http://tinyurl.com/c22gldd>. Acesso em: 28/11/2015.

MONTORO, Franco – **A prática da descentralização em São Paulo.** Pronunciamento no Congresso Nacional de Vereadores. Brasília, 19/08/1985.

MORAES, A. C. R. **Bases da formação territorial do Brasil: o território colonial brasileiro no “longo” século XVI.** São Paulo: Hucitec, 2000.

MORO, D. A. **Substituição de culturas, modernização agrícola e organização do espaço rural, no norte do Paraná.** Tese de Doutorado. Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista. Rio Claro 1991.

MOTTA JUNIOR, V. da. **A criação de pequenos municípios como um fenômeno da descentralização política: o caso de Itaoca–SP.** Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Centro de Educação e Ciências Humanas. Universidade Federal de São Carlos. São Paulo, 2002.

MUMFORD, L. **A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas.** São Paulo: Martins Fontes, 1998.

NICHOLLS, W. **A fronteira agrícola na história recente do Brasil: o Estado do Paraná, 1920-65.** Revista Paranaense de Desenvolvimento. Curitiba, n. 26, p. 19-53, 1971.

NOGUEIRA, O. **Constituições Brasileira – 1824.** Coleção Constituições brasileiras. v. 13. ed. – Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. 105 p.

NORONHA, R. de. **Criação de novos municípios: o processo ameaçado**. Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, v. 43, n. 219, p. 110-117, abr./dez. 1996.

NORONHA, R.; CARDOSO, E. D. **Emancipações municipais: como ficam os municípios de origem?** in: Revista de Administração Municipal, v. 42, no . 214, IBAM, Rio de Janeiro, jan./mar, p.67-80. 1995

NOTICENTER. **Entenda o impacto das emancipações municipais**. 10/12/2013. <http://www.noticenter.com.br/?modulo=noticias&caderno=cidades¬icia=03737-entenda-os-impactos-das-emancipacoes-municipais#.V2iXgtlrIdU>. Acesso em: 14/05/2014.

NUNES, J. de C. **Do Estado Federado e sua Organização Municipal**. Rio de Janeiro: Editora Leite Ribeiro e Maurillo, 1920.

ORAIR, R. A.; ALENCAR, A. A. **Esforço Fiscal dos Municípios: indicadores de condicionalidade para o sistema de transferências intergovernamentais**. Brasília: Esaf, 2010.

PALONI, N. A. **O estudo de viabilidade municipal e seu impacto no desenvolvimento nacional**. São Paulo, 2008. 138p. Dissertação (Pós-Graduação em Filosofia do Direito e do Estado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

PARANÁ NOTÍCIAS. **Rancho Alegre d'Oeste: entrevista com o ex-prefeito Prof. Aristeu Ceniz**. 07/01/2016. Disponível em: <http://www.claudinhocruz.com.br/2016/01/07/rancho-alegre-doeste-entrevista-com-o-ex-prefeito/>. Acesso em 14/01/2016.

PASTORINI, A. **Quem mexe os fios das políticas sociais? Avanços e limites da categoria “concessão-conquista”**. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, ano 18, n. 53, p. 80-101, mar/1997.

PENALVA SANTOS, A. M. S. **Município, Descentralização e Território**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

PEREIRA, A. P. **Da herança portuguesa à causa nacional: a guerra da Cisplatina e a construção do Império do Brasil**. In: Anais do I Simpósio Impérios e Lugares no Brasil: território, conflito e identidade. Universidade Federal de Ouro Preto. Mariana, maio/2007.

PINTO, G. J. **Município, descentralização e democratização do governo**. Caminhos de Geografia online, a.3, v.6, Uberlândia, jun. 2002. Disponível em: <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/10538.pdf>. Acesso em: 15/08/2015.

PORTALAMM. **Os municípios e a arrecadação das receitas próprias**. 2014. Disponível em: <http://portalamm.org.br/tributario-os-municipios-e-a-arrecadacao-das-receitas-proprias/>. Acesso em 28/11/2014.

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Atlas do Desenvolvimento Humano dos Municípios. 2015**. Disponível em:

http://www.pnud.org.br/IDH/Default.aspx?indiceAccordion=1&li=li_AtlasMunicipios. Acesso em 10/09/2015.

_____. **O que é o IDHM**. 2015. Disponível em:
http://www.pnud.org.br/idh/IDHM.aspx?indiceAccordion=0&li=li_IDHM. Acesso em 10/09/2015.

PRADO JUNIOR, Caio. **História Econômica do Brasil**. 11º ed. São Paulo: Edit. Brasiliense, 1969.

PREDIGER, C. **O município brasileiro e seu papel até 1988**. 2003. Disponível em:
<http://www.amdjus.com.br/doutrina/administrativo/165.htm>. Acesso em 25/08/2015.

RAFFESTIN, C. **Por uma Geografia do Poder**. ed. Ática, SP, 1993.

RAMBO, A. G.; RÜCKERT, A. A. **Desenvolvimento territorial e escalas geográficas de poder e gestão - o caso da Cooperacana**. Porto Xavier-RS. Geosul, Florianópolis, v. 23, n. 46, p 95-114, jul./dez. 2008.

RANCIARO, E. H. **Emancipação, desenvolvimento e empregabilidade: estudo de caso sobre políticas públicas de emprego e renda, no município de Candói-Pr., nas décadas recentes**. 2014. Dissertação de Mestrado. Univali: Itajaí, 2014. Disponível em:
<http://siaibib01.univali.br/pdf/Edilson%20Hugo%20Ranciaro.pdf>. Acesso em: Acesso em 27/08/2015.

REDE BRASIL ATUAL. **Para Ipea, projeto que permite criação de novos municípios aumenta desequilíbrios**. 10/03/2014. Disponível em:
<http://www.redebrasilatual.com.br/politica/2014/03/para-ipea-projeto-que-permite-criacao-de-novos-municipios-aumenta-desequilibrios-3874.html>. Acesso em 29/12/2014.

REIS FILHO, N. G. **Evolução Urbana do Brasil (1500-1720)**. Livraria Pioneira Editora. Editora da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1968.

_____. **São Paulo e outras cidades: produção social e degradação dos espaços urbanos**. São Paulo: Hucitec, 1996.

REVISTA VEJA. **Cidades fora do Mapa**. Reportagem publicada em 15/11/2008. São Paulo, 2008.

_____. **Divisão da Arrecadação entre União, Estados e municípios – 2000 – 2005**. São Paulo, ed. 2056 abr. de 2008.

REZENDE, F. **Finanças Públicas**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.

RONDINELLI, D.A. **Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries**. *International Review of Administrative Sciences*, 1981, v. 47, p. 22-42.

Rondônia AO VIVO. **Moreira Mendes defende emancipação de municípios**. 19/11/2014. Disponível em: <http://www.rondoniao vivo.com/noticias/moreira-mendes-defende-emancipacao-de-municipios/121291>. Acesso em: 24/02/2015.

SÁNCHEZ, J. E. **Espacio, Economía y Sociedad**. Barcelona: Siglo XXI de España Editores, 1991.

SANTOS, M. **A Natureza do Espaço**. São Paulo: Edusp, 2008.

_____. **A natureza do espaço: Técnica e tempo. Razão e emoção**. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. **A Natureza do espaço: Técnica e tempo, razão e emoção**. 4. ed. 2. reimpr. - São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

_____. **Espaço e método**. São Paulo: Nobel, 1985.

_____. **Espaço e sociedade**. Petrópolis: Vozes, 1979.

_____. **No globalitarismo, as grandes empresas é que fazem a política**. *Revista Caros Amigos*, 17-08-1998, São Paulo, 1998.

_____. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Nobel, 2000.

_____. **O país distorcido: o Brasil, a globalização e a cidadania**. São Paulo: Publifolha, 2002.

_____. **Pensando o espaço do homem**. São Paulo: Hucitec, 1982.

_____. **Por uma geografia nova**. São Paulo: Hucitec, Edusp, 1978.

_____. **Por uma geografia nova**. 6. ed. São Paulo: USP, 2004.

SAPUNARU, R. A. **O conceito leibniziano de espaço: distâncias metafísicas e proximidades físicas do conceito newtoniano**. Rio de Janeiro, 2010. 219p. Tese (Programa de Pós-graduação em Filosofia) Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

SCUSSEL, M. C. B. **Emancipações no Rio Grande do Sul: O processo de criação de novos municípios e seu impacto em aspectos de qualificação do espaço urbano**. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre: PROPUR / UFRGS, 1996.

SENADO FEDERAL. **Dilma veta de novo regras para criação de municípios.** 28/08/2014. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/jornal/edicoes/2014/08/28/dilma-veta-de-novo-regras-para-criacao-de-municipios>. Acesso em 24/02/2015.

SHIKIDA, C. D. **Emancipação de municípios em Minas Gerais (1995): uma abordagem novo-institucionalista e de escolha pública.** Dissertação de Mestrado, FEA/USP, 1998.

SILVA, C. H. **A expansão geográfica do capital e a criação de novos Estados no Brasil.** XIII Coloquio Internacional de Geocrítica. El control del espacio y los espacios de control. Barcelona, 5-10 de mayo de 2014. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/coloquio2014/Carlos%20Henrique%20da%20Silva.pdf>. Acesso em: 14/01/2016.

SILVA, I. P. M. da. **Dinâmica populacional e produção do espaço de Campo Mourão – PR: a espaço temporalidade de um núcleo polarizador.** Dissertação de mestrado. Maringá, 2008.

SILVA, J. A. da. **Curso de direito constitucional positivo.** 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, M. S. da. **Município e Gestão do Território: Os Impactos da 2ª etapa da UHE nas ações locais de abastecimento de água em Tucuruí (PA).** Belém, 2008. 108p. Dissertação (Pós-Graduação em Geografia) – Universidade Federal do Pará.

SILVA, M. B. N. da. Apêndice In: MAXWEL, Kenneth. Condicionismos da independência do Brasil. In: SERRÃO, José; MARQUES, A.H. Oliveira (coord.). Nova história da expansão portuguesa, vol. VIII. Lisboa: Estampa, 1986.

SIMMEL, G. **Sociología: estudio sobre las formas de socialización.** Madrid, 1924.

SMITH, N. **Uneven development. Nature, capital and the production of space.** Oxford, Basil Blackwell Publisher, 1990.

SOARES, A. T. **História da formação das fronteiras do Brasil.** Rio de Janeiro: Bibliex, 1973.

SOJA, E. **Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social crítica.** Rio de Janeiro: Zahar editores, Rio de Janeiro, 1993.

SOJA, E. W. **The city and spatial justice.** 2008. In: Revue Électronique: Justice Spatiale. Spatial Justice. Disponível em: <http://jssj.org>. Acesso em 25/08/2015.

SOJA, E. W. **Seeking spatial justice.** University of Minnesota Press, Minneapolis, 2010.

SOUZA, A. F. de. **Estudo sobre a divisão territorial do Brasil.** Brasília: Fundação Projeto Rondon, 1988.

SPARAPANI, P. **O modelo de estado brasileiro contemporâneo: um enfoque crítico.** 2012. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11257. Acesso em: 20/05/2015.

_____. **O estado social e os princípios da segurança jurídica, da proteção à confiança e da vedação ao retrocesso em matéria de direitos sociais.** Intervenção do estado no domínio econômico e social. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Decisão - **Supremo Tribunal Federal. 2014.** <https://www.google.com.br/search?q=SUPREMO+TRIBUNAL+FEDERAL%2C+2014&oq=SUPREMO+TRIBUNAL+FEDERAL%2C+2014&aqs=chrome..69i57j0l5.952j0j1&sourceid=chrome&ie=UTF-8#q=SUPREMO+TRIBUNAL+FEDERAL%2C+2014%2C+emancipa%C3%A7%C3%A3o+de+munic%C3%ADpios%2C+pinto+bandeira>. Acesso em 11/09/2015.

TAUNAY, A. de E. **São Paulo nos primeiros anos: ensaio de reconstituição social.** São Paulo no século XVI: história da vila de Piratininga. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

TAVARES, A. S. **O federalismo cooperativo no Brasil: O Perfil do Estado Brasileiro segundo a Constituição Federal de 1988.** Brasília – DF 2009

TAVARES BASTOS, A. C. **A Província: Um estudo sobre a descentralização no Brasil.** São Paulo: Brasiliense, 1870.

TOMIO, F. R. de L. **A criação de municípios após a Constituição de 1988.** Rev. bras. Ci. Soc. 2002, vol.17, n.48, pp. 61-89.

_____. **Instituições, processo decisório e relações Executivo-Legislativo nos Estados: estudo comparativo sobre o processo de criação de municípios após a Constituição de 1988.** Tese de Doutorado em Ciências Sociais. São Paulo: Universidade Estadual de Campinas, 2002.

TORRES, J. C. de O. **A formação do federalismo brasileiro.** São Paulo: Nacional, 1967.

TRISTÃO, J. A. M. **A administração tributária dos municípios brasileiros: uma avaliação do desempenho da arrecadação.** 2003. 181 f. Tese (Doutorado em Organização, Recursos Humanos e Planejamento) – Fundação Getúlio Vargas.

TRINTIN, J. G. **A nova economia paranaense: 1970 - 2000.** Maringá: Eduem, 2006.

VAINER, C. B. As escalas do poder e das escalas: o que pode o poder local? In: Encontro Nacional da Anpur, n. 9, 2001. Rio de Janeiro. **Anais... Ética, Planejamento e Construção Democrática do Espaço.** Rio de Janeiro: Anpur, 2001, v.1, p. 140-151.

VARSANO, Ricardo. **A Evolução do Sistema Tributário Brasileiro ao Longo do Século: Anotações e Reflexões para Futuras Reformas.** Rio de Janeiro, 1996.

VIANNA, Hélio. **Capistrano de Abreu**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1955.

WORK, Robertson. Overview of Decentralisation Worldwide: A Stepping Stone to Improved Governance and Human Development. **2nd International Conference on Decentralisation Federalism: The Future of Decentralizing States?** 25–27 July 2002. Manila, Philippines.

ZENHA, Edmundo. **O município no Brasil: [1532-1700]**. São Paulo: Instituto Progresso Editorial S.A., [1948].

ZORZANELLO, L. B. **Criação de novos municípios: Goioxim e Marquinho e a formação de territórios político-sociais**. Dissertação de Mestrado. UNICENTRO: Guarapuava, 2015.

ANEXOS

ANEXO A

PROJETO DE LEI DO SENADO nº 104/2014 (SÍNTESE DO PLS)

Atividade Legislativa

Secretaria-Geral
da Mesa

PROJETO DE LEI DO SENADO nº 104, de 2014 (complementar)

Autoria: Senador Mozarildo Cavalcanti e outros

Ementa:

Dispõe sobre o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, nos termos do § 4º do art. 18 da Constituição Federal e dá outras providências.

Explicação da Ementa:

Dispõe que a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios dependerão da realização de Estudos de Viabilidade Municipal (EVM) e de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, e far-se-ão por lei estadual. Define os procedimentos para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios. Estabelece os aspectos em relação ao Município a ser criado e aos demais Municípios envolvidos que devem ser abordados no EVM. Dispõe que os EVM ficarão à disposição de todo cidadão durante um prazo mínimo de 120 dias, em local acessível e também na internet, nos núcleos urbanos dos Municípios envolvidos e nas Assembleia Legislativa do respectivo Estado.

Assunto:

Data de Leitura: Administrativo - Organização político-administrativa do Estado
26/03/2014

Tramitação encerrada

Decisão: Aprovada pelo Plenário 15/07/2014 – PROTOCOLO LEGISLATIVO

Último local:

Destino: À Câmara dos Deputados **Último estado:** 15/05/2014 - REMETIDA À CÂMARA DOS DEPUTADOS

Matérias Relacionadas:

REQUERIMENTO nº 389, de 2014 SUBSTITUTIVO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS A PROJETO DE LEI DO SENADO nº 104, de 2014 VETO nº 25, de 2014

Relatoria:

CCJ - (Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania)

Relator(es):

Valdir Raupp (encerrado em 16/04/2014 - Parecer aprovado pela comissão)

PLEN - (Plenário)

Relator(es):

Valdir Raupp (encerrado em 07/05/2014 - Parecer de Plenário)

Despacho:

Nº 1 (Despacho inicial)

(SF) CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania pg 1

ANEXO B

PROJETO DE LEI DO SENADO nº 199/2015 (SÍNTESE DO PLS)

Secretaria-Geral
da MesaSENADO
FEDERAL

Atividade Legislativa

PROJETO DE LEI DO SENADO nº 199, de 2015 (complementar)

Autoria: Senador Flexa Ribeiro

Ementa:

Dispõe sobre o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios, nos termos do § 4º do art. 18 da Constituição Federal; altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966; e dá outras providências.

Explicação da Ementa:

Dispõe que a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios dependerão de Estudos de Viabilidade Municipal – EVM, plebiscito junto às populações dos municípios envolvidos e lei estadual. Os EVM devem ficar à disposição do cidadão por 120 dias e devem abordar a viabilidade econômico-financeira, político-administrativa, e socioambiental e urbana. Altera a Lei nº 5.172/1966 (Código Tributário Nacional), para determinar que, nos casos de fusão ou incorporação, o cálculo da quota do Fundo de Participação dos municípios destinada ao município resultante será alterado progressivamente, ao longo de 23 anos.

Assunto: Administrativo - Organização político-administrativa do Estado**Data de Leitura:** 07/04/2015**Tramitação encerrada****Decisão:** Aprovada pelo Plenário**Último local:** 04/08/2015 - Secretaria de Expediente**Destino:** À Câmara dos Deputados
DEPUTADOS**Último estado:** 04/08/2015 - REMETIDA À CÂMARA DOS**Matérias Relacionadas:**

REQUERIMENTO nº 754, de 2015

Relatoria:**CCJ - (Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania)****Relator(es):**

Valdir Raupp (encerrado em 20/05/2015 - Parecer aprovado pela comissão).

Despacho:**Nº 1 (Despacho inicial)**

(SF) CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

TRAMITAÇÃO**04/08/2015** SEXPE - Secretaria de Expediente**Situação:** REMETIDA À CÂMARA DOS DEPUTADOS

Anexado Ofício SF nº 961, de 04/08/15, ao Senhor Primeiro-Secretário da Câmara dos Deputados, encaminhando o projeto para revisão, nos termos do art. 65 da Constituição Federal (fls. 53 a 62).

Ação:**Recebido em:** null**21/07/2015** SEXPE - Secretaria de Expediente**Ação:** Anexado o texto revisado (fls. 44 a 52).**Tramitação encerrada****Decisão:** Aprovada pelo Plenário**Último local:** 04/08/2015 - Secretaria de Expediente**Destino:** À Câmara dos Deputados**Último estado:** 04/08/2015 - REMETIDA À CÂMARA
DOS DEPUTADOS

ANEXO C

**Tabela – Inflação - INPC - (% a.a.) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística,
Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor (IBGE/SNIPC) -
PRECOS_INPCBR**

ANO	VALOR NOMINAL	INPC	ÍNDICE	FATOR INPC	VALOR DEFLACIONADO
1990	7290567	1.585,18	16,851807	2,1715	5,64876E+11
1991	6939914	475,10	5,751	12,488296	93498060345
1992	7423367	1.149,06	12,490628	155,98666	8006914301
1993	7423367	2.489,11	25,891111	4038,668	309253409,4
1994	7423367	929,32	10,2932	41570,817	30044438,01
1995	7423367	21,98	1,2198247	50709,111	24630126,82
1996	7423367	9,12	1,0911603	55331,77	22572417,75
1997	7423367	4,34	1,0433999	57733,162	21633525,43
1998	7423367	2,49	1,0248687	59168,909	21108583,22
1999	7423367	8,43	1,0842901	64156,26	19467653,48
2000	7423367	5,27	1,0527273	67539,048	18492588,66
2001	7423367	9,44	1,0944143	73915,701	16897246,71
2002	7423367	14,74	1,1473992	84810,816	14726563,21
2003	7423367	10,38	1,1038396	93617,535	13341216,87
2004	7423367	6,13	1,0613279	99358,905	12570305,93
2005	7423367	5,05	1,0504676	104373,32	11966390,36
2006	7423367	2,81	1,0281309	107309,43	11638975,91
2007	7423367	5,16	1,0515534	112841,59	11068363,95
2008	7423367	6,48	1,0648096	120154,81	10394688,24
2009	7423367	4,11	1,041138	125097,74	9983968,018
2010	7423367	6,47	1,0646521	133185,58	9377680,891
2011	7423367	6,08	1,0608019	141283,51	8840181,271
2012	7423367	6,20	1,0619735	150039,34	8324295,622
2013	7423367	5,56	1,0556	158381,53	7885842,764
2014	7423367	6,23	1,0623	168248,7	7423367

Fonte: IBGE e Banco Central do Brasil, 2015

APÊNDICES

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO / ROTEIRO DE ENTREVISTA

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO PARANÁ – Campus de Campo Mourão / UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ – PGE → Professor responsável pela pesquisa: Adalberto Dias de Souza – 44 3518-1880

NOVOS MUNICÍPIOS COMO ESPAÇOS SOCIAIS E POLÍTICOS

ROTEIRO DE ENTREVISTA*

*ENTREVISTAR CIDADÃOS E DIRIGENTES POLÍTICOS DOS MUNICÍPIOS OBJETOS DE ESTUDO

1) Identificação

a) município / Data de emancipação:				
b) Nome Entrevistado (opcional):	c) Grau instr. () 1º. Grau () 2º. Grau () 3º. Grau	c1) Série:	d) Idade:	e) Data da aplicação questionário: ____ / ____ / ____
f) Gênero: [] M [] F	g) Profissão ou função que exerce no município:			g1) Desde quando (mês e ano): ____ / ____

2) Há quanto tempo o(a) Sr(a) reside no município?

- a) [] há menos de 1 ano b) [] de 1 a 2 anos c) [] de 2 a 5 anos
d) [] de 5 a 10 anos e) [] de 10 a 15 anos f) [] há mais de 15 anos

3) O(a) Sr(a) acompanhou ou participou do processo político-social que resultou na emancipação do seu município? Se “sim”, de que forma? a) [] SIM b) [] NÃO

4) Em sua opinião:

- a) Quais foram os fatores que motivaram os cidadãos de seu município a buscar/apoiar a emancipação do mesmo?

Fatores	Sim	Não
A1) Quantitativo populacional considerável;		
A2) Desenvolvimento econômico;		
A3) Extensão territorial do município de origem;		
A4) Motivos políticos;		
A5) Expectativas de melhorias de infraestrutura e serviços públicos, moradia, cultura, lazer e outros;		
A6) Descaso por parte da administração do município de origem;		

A7) Aspiração profunda e legítima de pessoas ou grupos de constituir identidades locais mais significativas;		
A8) Alcançar autonomia política e administrativa;		
A9) Expectativa de assegurar os mesmos benefícios do progresso verificado nas grandes cidades;		
A10) municípios com mais de um distrito nos quais a sede, por motivos políticos ou outros quaisquer, absorve a quase totalidade dos serviços e equipamentos públicos municipais, gerando uma situação de injustiça;		
A11) Outro(s)? mencionar qual(is)		

b) A emancipação do seu distrito, transformando-o em município, proporcionou melhorias em quais serviços públicos, para as pessoas que moram aqui? Assinale com X

Serviços públicos	Sim	Não	Por quê?
B1) Educação			
B2) Habitação			
B3) Infraestrutura			
B4) Limpeza pública			
B5) Malha viária rural			
B6) Malha viária urbana			
B7) Rede de Água			
B8) Saneamento básico			
B9) Saúde pública			
B10) Segurança			
B11) Tratamento de resíduos sólidos			
B12) Urbanização pública			
B13) Outro(s)? qual(is)			

c) A emancipação do distrito, transformando-o em município, trouxe ganhos sociais e/ou melhores condições para o desenvolvimento social e econômico do novo município? () SIM
() NÃO. Se "Sim":

Quais ganhos/condições?	Por que?
C1)	
C2)	

d) Quais as principais dificuldades enfrentadas atualmente pelo seu município?

ROTEIRO DE ENTREVISTA NOS MUNICÍPIOS MUNICÍPIO: ...

ENTREVISTADO(A) (preenchimento opcional) ...

- 1) COMO OCORREU O PROCESSO POLÍTICO PARA EMANCIPAÇÃO DO MUNICÍPIO?
 - a) Houve embates entre as lideranças da localidade e as lideranças do município mãe (se sim, descrever quais foram estes embates e como eles ocorreram)?
 - b) Quais foram os motivos que levaram o distrito a buscar a emancipação?
 - c) Quem foram os precursores (citar os nomes e quais cargos ocupavam na época da emancipação)?
 - d) Como os políticos do município de origem reagiram em relação a intenção do distrito se emancipar?
 - e) Como as lideranças do distrito se organizaram para enfrentar a luta para obter a emancipação?
 - f) Há outras informações relevantes sobre o processo? Se sim, descrever quais.

- 2) OUTRAS INFORMAÇÕES IMPORTANTES:
 - a) Quantos bairros urbanos o município possui? Citar os nomes.
 - b) Quantos distritos o município possui? Citar os nomes.
 - c) Quantos bairros rurais o município possui? Citar os nomes.

- d) Atualmente quais são os investimentos que estão sendo feitos pelo município, para melhorar o mesmo de um modo em geral? Citar o que está sendo feito e o valor investido em cada obra, bem como, a fonte dos recursos financeiros para cada investimento.
 - e) Há previsões de outros investimentos no município, para os próximos 4 anos? Se sim, quais (citar o que será feito e qual o valor que será investido em cada obra).
 - f) Como é o funcionamento da política local? Há grupos políticos rivais? O poder político é exercido há muito tempo pelo mesmo grupo? Outras características presentes?
 - g) Quais os papéis dos pequenos municípios?
 - g1) Sob o ponto de vista da administração pública?
 - g2) Sob o ponto de vista das pessoas que residem no município?
 - h) Em sua opinião, quais os problemas existentes atualmente neste município?
-

APÊNDICE B – LISTA DE ENTREVISTADOS

MUNICÍPIO DE FAROL				
Identificação	Idade/Anos	Formação Escolar	Profissão	Residência(anos)
1. Entrevistado 1	41	Superior	Secretário de Planejamento / Contador	30 anos
2. Entrevistado 2	39	Superior	Prefeita / Enfermeira	30 anos
3. Entrevistado 3	20	Superior Incompleto	Professora Auxiliar, Estudante Universitária	20 anos
4. Entrevistado 4	38	Superior	Assessor da Prefeitura / Pedagogo	30 anos
5. Entrevistado 5	24	Superior	Secretário de Finanças / Contador	20 anos
6. Entrevistado 6	25	Superior	Geógrafo	25 anos
7. Entrevistado 7	52	Superior	Ex-Prefeito/ Professor / Advogado	40 anos
8. Entrevistado 8	62	Ensino Médio	Vereador e Agricultor	60 anos
9. Entrevistado 9	54	Superior	Ex-Prefeito / Advogado	45 anos
10. Entrevistado 10	55	Superior	Professor	40 anos
11. Entrevistado 11	60	Ensino Médio	Agricultor	50 anos
12. Entrevistado 12	49	Ensino Médio	Comerciante	35 anos

MUNICÍPIO DE LUIZIANA				
Identificação	Idade/Anos	Formação Escolar	Profissão	Residência (anos)
1. Entrevistado 13	34	Superior	Professora	34 anos
2. Entrevistado 14	51	Ensino Médio	Funcionário Público	51 anos
3. Entrevistado 15	84	Superior Incompleto	Ex-Prefeito de Campo Mourão / Agricultor	72 anos
4. Entrevistado 16	50	Superior	Secretária de Educação / Professora	35 anos
5. Entrevistado 17	32	Superior	Vereadora / Professora	32 anos
6. Entrevistado 18	36	Superior	Professora / Historiadora	36 anos
7. Entrevistado 19	49	Superior	Secretário de Meio	40 anos

			Ambiente / Agricultor	
8. Entrevistado 20	52	Superior	Professora	35 anos
9. Entrevistado 21	52	Superior	Coord. Pedagógica / Professora	40 anos
10. Entrevistado 22	69	Ensino Fundamental	Agricultor	51 anos
11. Entrevistado 23	50	Superior	Advogado / Contador / Consultor do Sebrae	30 anos
12. Entrevistado 24	50	Superior	Secretário de Cultura, Esporte e Turismo / Professor	40 anos
13. Entrevistado 25	59	Superior	Professora Aposentada	59 anos
14. Entrevistado 26	46	Superior	Cood. Projeto Luz / Professora	30 anos
15. Entrevistado 27	28	Superior Incompleto	Comerciante	25 anos
16. Entrevistado 28	80	Ensino Médio	Poetisa / Aposentada	32 anos
17. Entrevistado 29	55	Ensino Médio	Comerciante	54 anos
18. Entrevistado 30	44	Superior	Prefeito / Comerciante	30 anos
19. Entrevistado 31	65	Superior	Ex-Prefeito / Agricultor	50 anos
20. Entrevistado 32	60	Superior	Professora Aposentada / Comerciante	45 anos
21. Entrevistado 33	70	Ensino Médio	Ex-Prefeito / Agricultor	60 anos
22. Entrevistado 34	38	Superior Incompleto	Empresário	18 anos
23. Entrevistado 35	32	Superior	Professora	32 anos
24. Entrevistado 36	58	Superior	Ex-Prefeito / Secretário de Obras / Agricultor	50 anos

MUNICÍPIO DE QUARTO CENTENÁRIO

Identificação	Idade/Anos	Formação Escolar	Profissão	Residência (anos)
1. Entrevistado 37	35	Superior	Secretária de Educação e Cultura / Administradora	35 anos
2. Entrevistado 38	49	Superior	Vice Prefeita / Professora	40 anos

3. Entrevistado 39	60	Superior	Ex-Vice Prefeito / Ex-Secretário de Administração / Comerciante	57 anos
4. Entrevistado 40	23	Superior Incompleto	Agricultor / Comerciante	24 anos
5. Entrevistado 41	62	Ensino Médio	Ex-Prima Dama / Ex-Secretária de Saúde / Comerciante	55 anos
6. Entrevistado 42	48	Superior	Contador	15 anos
7. Entrevistado 43	60	Superior	Prefeito / Agricultor	45 anos

MUNICÍPIO DE RANCHO ALEGRE D'OESTE

Identificação	Idade/Anos	Formação Escolar	Profissão	Residência (anos)
1. Entrevistado 44	47	Superior	Presidente da Câmara / Enfermeira	20 anos
2. Entrevistado 45	49	Ensino Médio	Vereador / Agricultor	25 anos
3. Entrevistado 46	32	Ensino Médio	Do Lar	18 anos
4. Entrevistado 47	22	Superior Incompleto	Auxiliar Administrativo	22 anos
5. Entrevistado 48	36	Superior	Contador	20 anos
6. Entrevistado 49	27	Ensino Médio	Comerciante	27 anos
7. Entrevistado 50	70	Ensino Médio	Vereador / Presidente do Sindicato Rural	45 anos
8. Entrevistado 51	28	Ensino Médio	Comerciante	25 anos
9. Entrevistado 52	56	Ensino Médio	Agente Operacional	30 anos
10. Entrevistado 53	39	Superior	Gestora Cultural	39 anos
11. Entrevistado 54	40	Ensino Médio	Agricultor	40 anos
12. Entrevistado 55	61	Ensino Médio	Construtor	40 anos
13. Entrevistado 56	27	Ensino Médio	Auxiliar Administrativo / Secretária Paroquial	27 anos
14. Entrevistado 57	41	Ensino Médio	Do Lar	18 anos
15. Entrevistado 58	76	Ensino Fundamental	Aposentado	50 anos

16. Entrevistado 59	26	Superior	Comerciante	26 anos
17. Entrevistado 60	46	Superior	Secretário de Planejamento / Administrador	46 anos
18. Entrevistado 61	54	Ensino Médio	Secretário Geral Prefeitura	26 anos
19. Entrevistado 62	76	Ensino Fundamental	Aposentada	50 anos
20. Entrevistado 63	43	Superior Incompleto	Vereador / Funcionário Público	25 anos
21. Entrevistado 64	27	Superior Incompleto	Auxiliar Administrativo	27 anos
22. Entrevistado 65	40	Superior	Professora	30 anos
23. Entrevistado 66	45	Ensino Médio	Agricultora	45 anos
24. Entrevistado 67	45	Superior	Vice Prefeita / Professora	30 anos
25. Entrevistado 68	64	Superior	Prefeito /	40 anos
26. Entrevistado 69	36	Ensino Fundamental	Auxiliar de Classificação	20 anos
27. Entrevistado 70	26	Superior	Auxiliar Administrativo	20 anos
28. Entrevistado 71	25	Superior	Professor	25 anos