

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

DENIS CEREJA DOS SANTOS

A CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NA DÉCADA DE 1990: IMPLICAÇÕES
SOCIOESPACIAIS NO ÂMBITO DA ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO VALE
DO IVAÍ - AMUVI

MARINGÁ, PR
2020

DENIS CEREJA DOS SANTOS

A CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NA DÉCADA DE 1990: IMPLICAÇÕES
SOCIOESPACIAIS NO ÂMBITO DA ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO VALE
DO IVAÍ - AMUVI

Dissertação de Mestrado apresentada à
Universidade Estadual de Maringá, como
requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Geografia, área de concentração:
Análise Regional e Ambiental, linha de
pesquisa: Produção do Espaço e Dinâmicas
Territoriais.

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

MARINGÁ, PR
2020

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
(Biblioteca Central - UEM, Maringá - PR, Brasil)

S237c

Santos, Denis Cereja dos

A criação de municípios na década de 1990 : implicações socioespaciais no âmbito da Associação dos Municípios do Vale do Ivaí - AMUVI / Denis Cereja dos Santos. -- Maringá, PR, 2020.

178 f.: il. color., figs., tabs., maps.

Orientadora: Profa. Dra. Ângela Maria Endlich.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual de Maringá, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Departamento de Geografia, Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2020.

1. Municípios - Vale do Ivaí (PR). 2. Formação socioespacial - Vale do Ivaí (PR). 3. Territórios - Vale do Ivaí (PR). 4. Escala local. I. Endlich, Ângela Maria, orient. II. Universidade Estadual de Maringá. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Departamento de Geografia. Programa de Pós-Graduação em Geografia. III. Título.

CDD 23.ed. 918.62

A CRIAÇÃO DE MUNICÍPIO NA DÉCADA DE 1990: IMPLICAÇÕES SOCIOESPACIAIS NO
ÂMBITO DA ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO VALE DO IVAÍ-AMUVI

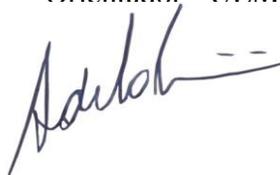
Dissertação de Mestrado apresentada a Universidade Estadual de Maringá, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Geografia, área de concentração: Análise Regional e Ambiental, linha de pesquisa: Produção do Espaço e Dinâmicas Territoriais

Aprovada em **23 de março de 2020**.

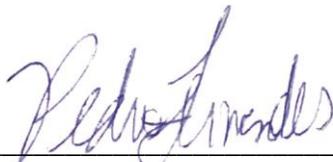
BANCA EXAMINADORA



Prof^a. Dr^a. Angela Maria Endlich
Orientador - IJEM



Prof. Dr. Adilar Antonio Cigolini
Membro convidado – UFPR



Prof. Dr. Pedro Henrique Carnevalli Fernandes
Membro convidado – UENP

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho representa o desfecho de mais uma importante etapa da minha vida, realizado com dedicação e que não seria possível de se concretizar sem o apoio, presença, carinho e colaboração.

Em primeiro lugar, meu agradecimento à Deus. Cristo foi minha base quando mais precisei para poder continuar e, com a intercessão de Nossa Senhora, consegui transpor barreiras que em alguns momentos julgava impossível.

Meus agradecimentos a professora Dra. Ângela Maria Endlich pela disponibilidade, incentivo, críticas construtivas e sugestões adequadas para realização deste trabalho e por todo o conhecimento transmitido.

Aos professores, Dr. Adilar Antônio Cigolini, Dr. Pedro Henrique Carnevalli Fernandes e Dr. Cleverson Alexander Reolon pelas contribuições.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Geografia, pelos conhecimentos transmitidos.

À Miriam e Josi pela contribuição e esclarecimentos na Secretaria de Pós-graduação.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES pelo auxílio financeiro.

Aos amigos da Pós-graduação, André, Renan e Claudemir pelo apoio.

Aos meus pais, Dorival e Luzia, e a minha irmã, Amanda, pela paciência e apoio no ambiente familiar.

À Naiara, pelo carinho e por estar ao meu lado em momentos cruciais dessa pesquisa. Obrigado por me ensinar a ser uma pessoa melhor.

Mas o que agora parece claro e manifesto é que nem o futuro, nem o passado existem, e nem se pode dizer com propriedade, que há três tempos: o passado, o presente e o futuro. Talvez fosse mais certo dizer-se: há três tempos: o presente do passado, o presente do presente e o presente do futuro, porque essas três espécies de tempos existem em nosso espírito e não as vejo em outra parte. O presente do passado é a memória; o presente do presente é a intuição direta; o presente do futuro é a esperança.

(Santo Agostinho)

RESUMO

O município como representação institucionalizada da escala local do território no Brasil merece atenção nas pesquisas acadêmicas. No caso da Geografia, entender o surgimento dessas instituições significa compreender a relação do homem com o espaço em que vive e atua, incluindo exigências de um sistema federativo centralizador. Atualmente, muito se discute sobre a verdadeira função dos municípios e sua interferência para as finanças do país, sem considerar de fato a sua importância para a população que neles residem, principalmente os municípios de pequeno porte demográfico e que são polarizados por pequenas cidades/localidades. No estado do Paraná, a década de 1990 foi uma das mais representativas como período de criação e instalação de municípios. Considerando os municípios instalados no estado nesse período, foram 81 unidades territoriais locais. É necessário entender até que ponto a criação dessas municipalidades foi significativa para a população que a requereu. Esta pesquisa tem como objetivo geral a análise das implicações socioespaciais que proporcionaram a compartimentação territorial pela criação de novos municípios, considerando, como maior detalhamentos, os municípios que integram o território da Associação dos Municípios do Vale do Ivaí - Amuvi. Realizamos um levantamento bibliográfico que enfatizou os estudos sobre o município como institucionalização da escala territorial local no Brasil. Para isso, foi necessário entender o surgimento do município como instituição, sua evolução no Brasil e sua valorização na atualidade, sempre considerando suas atribuições perante a Constituição Federal. Após entender as principais características do município sob o âmbito nacional, enfatizamos a evolução territorial do estado do Paraná, considerando a divisão em unidades municipais, dando ênfase aos municípios instalados na década de 1990 que integram a Amuvi. Em seguida, realizamos uma análise dos municípios selecionados através de indicadores sociais, enfatizando os cuidados que devem ser tomados na utilização desses dados. A partir dos resultados dos índices socioeconômicos, selecionamos os municípios de Novo Itacolomi e Arapuã. Após um estudo mais aprofundado sobre a evolução socioespacial dos dois municípios selecionados, foi realizado o trabalho de campo, sendo feitas entrevistas com representantes da sociedade local. Como os resultados obtidos, constatamos uma evolução na qualidade de vida nas localidades selecionadas de acordo com os indicadores sociais após a elevação à categoria de município, fator esse confirmado através das entrevistas com os integrantes da sociedade local. No entanto, observamos que os municípios de Novo Itacolomi e Arapuã possuem características extremamente particulares, que influenciaram e ainda influenciam decisivamente nas características de cada território. Concluímos que não basta entender a relação interescolar partindo de uma análise que privilegie as escalas superiores do território, ou que somente se de atenção a relação econômica de um sistema que está longe de considerar a escala local como prioridade. É preciso compreender as relações existentes em um município dentro da sua realidade em todos os casos existentes, pois as relações sociais, econômicas, culturais históricas, enfim, as relações socioespaciais locais devem ser levadas em conta para não se impor uma condição que não possua nenhuma relação com a realidade de uma localidade.

Palavras-chave: Emancipação; Escala local; Municípios; Amuvi.

ABSTRACT

The municipality as an institutionalized representation of the local scale of the territory in Brazil deserves attention in academic research. In the case of Geography, understanding the emergence of these institutions means understanding the relationship of man with the space in which he lives and operates, including requirements for a centralized federative system. Currently, much is discussed about the true function of the municipalities and their interference with the country's finances, without really considering their importance for the population that lives in them, especially the small demographic municipalities that are polarized by small cities / localities. . In the state of Paraná, the 1990s was one of the most representative as a period of creation and installation of municipalities. Considering the municipalities installed in the state in that period, there were 81 local territorial units. It is necessary to understand how significant the creation of these municipalities was for the population that requested it. This research has as general objective the analysis of the socio - spatial implications that provided the territorial compartmentalization by the creation of new municipalities, considering, as more details, the municipalities that integrate the territory of the Association of Municipalities of Vale do Ivaí - Amuvi. We carried out a bibliographic survey that emphasized studies on the municipality as institutionalization of the local territorial scale in Brazil. For that, it was necessary to understand the emergence of the municipality as an institution, its evolution in Brazil and its valorization nowadays, always considering its attributions before the Federal Constitution. After understanding the main characteristics of the municipality under the national scope, we emphasize the territorial evolution of the state of Paraná, considering the division into municipal units, emphasizing the municipalities installed in the 1990s that are part of Amuvi. Then, we carried out an analysis of the selected municipalities through social indicators, emphasizing the care that must be taken when using this data. From the results of the socioeconomic indexes, we selected the municipalities of Novo Itacolomi and Arapuã. After a more in-depth study on the socio-spatial evolution of the two selected municipalities, fieldwork was carried out and interviews were conducted with representatives of local society. As the results obtained, we verified an evolution in the quality of life in the localities selected according to the social indicators after the elevation to the category of municipality, a factor confirmed by interviews with members of the local society. However, we observed that the municipalities of Novo Itacolomi and Arapuã have extremely particular characteristics, which influenced and still decisively influence the characteristics of each territory. We conclude that it is not enough to understand the inter-scale relationship based on an analysis that privileges the upper scales of the territory, or that only the economic relationship of a system that is far from considering the local scale as a priority is given attention. It is necessary to understand the existing relations in a municipality within its reality in all existing cases, since the historical social, economic, cultural relations, in short, the local socio-spatial relations must be taken into account so as not to impose a condition that does not have any relationship with the reality of a locality.

Key-words: Emancipation; Local scale; Counties; Amuvi.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Amuvi. Municípios integrantes; 2019.....	18
Figura 2 - Amuvi: Municípios instalados na década de 1990.....	20
Figura 3 - Municípios selecionados para o trabalho de campo.....	26
Figura 4 - Paraná. Divisão municipal do estado, 1938.....	66
Figura 5 - Paraná. Divisão municipal do estado, 1948.....	67
Figura 6 - Paraná. Divisão municipal do estado, 1953.....	67
Figura 7 - Paraná. Divisão municipal do estado, 1956.....	68
Figura 8 - Paraná. Divisão municipal do estado, 1965.....	68
Figura 9 - Paraná. Municípios instalados na década de 1990.....	71
Figura 10 - Paraná. Número de municípios criados por período de instalação.....	72
Figura 11 - Paraná. Municípios instalados na década de 1990 que perderam população no comparativo entre os Censos Demográficos de 2000 e de 2010.....	74
Figura 12 - Amuvi. Municípios integrantes segundo as suas genealogias...	77
Figura 13 - Amuvi. Genealogia dos municípios integrantes com território desmembrado de Apucarana.....	78
Figura 14 - Amuvi. Genealogia dos municípios integrantes com território desmembrado de Ivaiporã.....	79
Figura 15 - Amuvi. Genealogia dos municípios integrantes com território desmembrado de Grandes Rios.....	80
Figura 16 - Novo Itacolomi. Localização do município.....	96
Figura 17 - Arapuã. Localização do município.....	97
Figura 18 - Cambira e Novo Itacolomi. Rodovias que ligam as sedes municipais; 2019.....	103
Figura 19 - Novo Itacolomi. Características da avenida principal; 1985.....	104

Figura 20 - Novo Itacolomi. Avenida principal no início do perímetro urbano; 2019.....	105
Figura 21 - Arapuã. Características da avenida principal na década de 1970.....	112
Figura 22 - Ivaiporã e Arapuã. Rodovias que ligam as sedes municipais; 2019.....	115
Figura 23 - Arapuã. Rodovia PR-850; 2019.....	116
Figura 24 - Arapuã. Praça Hélio Matias; 2019.....	117
Figura 25 - Novo Itacolomi e Arapuã. População total dos municípios; 2000 - 2010 e estimativa para 2019.....	119
Figura 26 - Novo Itacolomi. Perímetro urbano e área rural parcial em 2015.....	121
Figura 27 - Arapuã. Perímetro urbano e área rural parcial; 2019.....	121
Figura 28 - Novo Itacolomi. Pirâmides etárias do município; 2000 – 2010...	122
Figura 29 - Arapuã. Pirâmides etárias do município; 2000 – 2010.....	122
Figura 30 - Novo Itacolomi. Centro de atendimento à saúde; 2019.....	137
Figura 31 - Arapuã. Centro de atendimento à saúde; 2019.....	138

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Paraná. Número de municípios por classe de população instalados na década de 1990; 2000 - 2010.....	73
Tabela 2 -	Amuvi. IFDM dos municípios instalados na década de 1990; 2005.....	87
Tabela 3 -	Amuvi. IFDM dos municípios instalados na década de 1990; 2016.....	87
Tabela 4 -	Amuvi. IDHM dos municípios instalados na década de 1990; 2000.....	89
Tabela 5 -	Amuvi. IDHM dos municípios instalados na década de 1990; 2010.....	89
Tabela 6 -	Amuvi. Índice de Exclusão Social dos municípios instalados na década de 1990; 2000.....	91
Tabela 7 -	Amuvi. Índice de Exclusão Social dos municípios instalados na década de 1990; 2010.....	91
Tabela 8 -	Resultados obtidos através do score simples do IFDM (2016), IDHM (2010) e IES (2010) dos municípios instalados na década de 1990 que integram a Amuvi.....	93
Tabela 9 -	Novo Itacolomi e Arapuã. População urbana, rural e grau de urbanização; 2000 - 2010.....	120
Tabela 10 -	Novo Itacolomi e Arapuã. População censitária de acordo com as classes de idade; 2000 - 2010.....	124
Tabela 11 -	Novo Itacolomi e Arapuã. Postos de trabalho segundo os setores e subsetores empregatícios; 2000 - 2010 - 2018.....	125
Tabela 12 -	Novo Itacolomi e Arapuã. Produção agrícola nos municípios; 2006 - 2017.....	132
Tabela 13 -	Novo Itacolomi e Arapuã. Área destinada aos tipos de produção agropecuária; 2006 - 2017.....	133
Tabela 14 -	Novo Itacolomi e Arapuã. Efetivo da produção pecuária nos municípios; 2006 - 2017.....	134

Tabela 15 -	Novo Itacolomi e Arapuã. Profissionais de saúde nos municípios; 2005 - 2018.....	136
Tabela 16 -	Novo Itacolomi e Arapuã. Estabelecimentos de saúde nos municípios; 2005 - 2018.....	136
Tabela 17 -	Novo Itacolomi e Arapuã. Número de matrículas na educação básica nos municípios; 2000 - 2010 - 2018.....	141

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMP	Associação de Municípios do Paraná
Amuvi	Associação de Municípios do Vale do Ivaí
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CF	Constituição Federal
CIS	Consórcio Intermunicipal de Saúde
Cisvir	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do Ivaí e Região
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMNP	Companhia Melhoramentos Norte do Paraná
Copep	Comitê Permanente de Ética em Pesquisa com Seres Humanos
CTNP	Companhia de Terras Norte do Paraná
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
Firjan	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FPM	Fundo de Participação Municipal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICM	Imposto sobre Circulação de Mercadorias
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IES	Índice de Exclusão Social
IFDM	Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal
Iparades	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ISS	Imposto Sobre Serviço
ITR	Imposto Territorial Rural
LCP	Lei Complementar
PEA	População Economicamente Ativa
PLP	Projeto de Lei Complementar
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
Regic	Regiões de Influência das Cidades

Sicredi	Sistema de Crédito Cooperativo
STUL	Sociedade Territorial Ubá Ltda
SUS	Sistema Único de Saúde
TCE PR	Tribunal de Contas do Estado do Paraná
TRE PR	Tribunal Regional Eleitoral do Paraná
UEM	Universidade Estadual de Maringá

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1 PRODUÇÃO ACADÊMICA ACERCA DO MUNICÍPIO COMO INSTITUIÇÃO TERRITORIAL	29
1.1 As abordagens sobre o município na Geografia.....	30
1.2 O município, sua origem e institucionalização como escala territorial local no Brasil	44
1.3 Evolução do tratamento ao município na lei brasileira	49
2 A FORMAÇÃO DA MALHA MUNICIPAL NO ESTADO DO PARANÁ E OS MUNICÍPIOS INSTALADOS NA DÉCADA DE 1990 NA AMUVI	60
2.1 Configuração histórica da malha municipal no estado do Paraná: dos primeiros municípios até a década de 1960	60
2.2 Criação de municípios no Paraná a partir de 1970 e última fase emancipatória na década de 1990	69
2.3 Análise sobre o processo de formação dos municípios que integram a Amuvi.....	75
2.4 Os indicadores sociais como instrumento metodológico de análise	82
3 OS MUNICÍPIOS ATRAVÉS DA ANÁLISE SOCIOESPACIAL: PRINCIPAIS ALCANCES, CONQUISTAS E PROBLEMAS	95
3.1 Aspectos históricos e evolução político-administrativa do município de Novo Itacolomi	100
3.2 Aspectos históricos e evolução político-administrativa do município de Arapuã	109
3.3 Aspectos socioeconômicos de Novo Itacolomi e Arapuã	118
3.4 Manifestações espontâneas dos entrevistados: a importância da relação do indivíduo com o lugar	144
CONSIDERAÇÕES FINAIS	154
REFERÊNCIAS	159
APÊNDICE 1: ROTEIROS DE ENTREVISTAS	170
ANEXO 1: PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP	174

INTRODUÇÃO

Estão praticamente suspensos há duas décadas no Brasil os processos de criação de novos municípios, por fatores que explicaremos ao longo do trabalho. Além disso, temos visto uma constante problematização acerca dos municípios na perspectiva da austeridade fiscal, com destaque para os que possuem baixo contingente populacional. Nosso trabalho volta-se à questão dos municípios, especialmente os criados na década de 1990. Após um período de maior flexibilidade em função da promulgação da Constituição Federal de 1988, retornou no cenário político um viés mais centralizador. Parece que o município tem sido uma instituição pouco valorizada, a despeito da Constituição que o considera como um ente federativo.

No Paraná, as prerrogativas da Constituição de 1988 possibilitaram a instalação de uma considerável quantidade de municípios na década de 1990: dos 399 municípios localizados no estado, 81 foram instalados¹ no período. Com um número considerável de emancipações municipais, não só no Paraná, mas em todo o território brasileiro, o § 4º do art. 18 da Constituição Federal, que rege a criação de municípios foi alterado pela Emenda 15/1996, representando uma preocupação com a questão municipal e com a criação de novos municípios no Brasil (BRASIL, 1996). Uma decisão que influenciou nas expectativas de representantes de inúmeras localidades que almejavam a emancipação, sem uma análise mais concreta de cada situação em específico. Após a aprovação da emenda, alguns projetos de lei foram criados com o intuito de regularizar e definir critérios para a criação de municípios no Brasil, mas com o processo ainda inconcluso.

As pesquisas que abordam questões municipais buscam elucidar, geralmente, dois pontos de destaque: o porquê das emancipações de municípios e as consequências das mesmas (CIGOLINI, 2009). No caso do estado do Paraná, tendo como base as intensas alterações em sua configuração territorial interna ocorridas na

¹ A instalação de um município corresponde à posse de seus representantes dos poderes executivo e legislativo, atualmente realizado por meio de eleições diretas. A criação de um município refere-se à data de aprovação da proposta de lei que cria uma nova unidade territorial municipal. No caso desta pesquisa, utilizar a data de instalação dos municípios no estado do Paraná não prejudica a análise quanto ao período de criação, pois todos os municípios instalados na década de 1990 tiveram influência do período de redemocratização, iniciado na década anterior (MEIRELLES, 2014).

década de 1990, o questionamento que mais gera debate na atualidade está relacionado às consequências das emancipações.

Dos 81 municípios instalados na década de 1990, 68 (83,95%) possuem um contingente populacional de até dez mil habitantes em todo o território municipal (IBGE, 2010). As sedes desses municípios são centros urbanos que se enquadram na categoria de menor nível hierárquico na rede urbana (IBGE, 2007). São, em sua maior parte, pequenos centros que dispõem de serviços que se limitam a suprir as necessidades de sua população e sendo classificados como pequenas cidades² (ENDLICH, 2006). No entanto, tendo em vista o fator locacional e sua significância na dinâmica de um município, torna-se necessária uma diminuição na escala de observação e analisar cada realidade local de forma particular.

Na Região Metropolitana de Curitiba, por exemplo, podemos constatar duas exceções de municípios instalados na década de 1990 com relação ao fator demográfico. A primeira exceção é Fazenda Rio Grande, município instalado em 1993, registrou uma população de 62.877 habitantes no ano 2000 (IBGE, 2000), passando para 81.675 habitantes em 2010 (IBGE, 2010), um acréscimo populacional de 29,89%. O segundo exemplo é o município de Pinhais, também instalado no ano de 1993, apresentando uma população de 102.985 habitantes em 2000 (IBGE, 2000) e uma população de 117.008 em 2010 (IBGE, 2010), um acréscimo de 13,61%. Foi registrado nos municípios um aumento da população superior à média do estado, que na comparação entre os anos de 2000 e 2010, teve um acréscimo populacional de 12,73%. É possível concluir que um dos aspectos que influenciaram a dinâmica populacional registrada pelos municípios citados, que apresentaram médias expressivas no aumento da população, é a ligação existente com a capital do estado.

Diferentes são as perspectivas de municípios no interior do estado, especialmente os que ficam mais distanciados de cidades de porte médio e/ou centros regionais. Nessas áreas, ocorre uma estagnação demográfica, quando não sucede

² As localidades denominadas como pequenas cidades possuem características capazes de desenvolver a discussão não só sobre o conceito de pequenas cidades, como o próprio conceito de cidade. Muitas vezes uma pequena aglomeração oferece critérios avaliativos que podem qualificar uma localidade como cidade ou não-cidade. No caso das pequenas cidades, essas apresentam os requisitos que definem o urbano, ainda que com patamares mínimos. Evidentemente, não basta avaliar uma realidade quantitativamente, mas sim uma situação social em que seja possível consumir. Assim, a existência ou não de uma cidade implica não só em uma aglomeração espacial de pessoas, mas no grau de acessibilidade e demanda destas em uma economia de mercado. A divisão do trabalho, a economia de mercado e a capacidade de consumo são indispensáveis nestas análises (ENDLICH, 2006).

um declínio populacional. No entanto, existem alguns casos em que o processo inverso ocorre, ou seja, municípios localizados no interior do estado que apresentam um aumento no número de habitantes.

No caso desta pesquisa, embora enfoquemos inicialmente a instituição do município de maneira mais geral, concentraremos a análise na região onde localizam-se os municípios que integram a Associação dos Municípios do Vale do Ivaí – Amuvi.

A Amuvi foi fundada em 12 de julho de 1969 e é constituída pelos municípios de Apucarana, Arapuã, Ariranha do Ivaí, Bom Sucesso, Borrazópolis, Califórnia, Cambira, Cruzmaltina, Faxinal, Godoy Moreira, Grandes Rios, Ivaiporã, Jandaia do Sul, Jardim Alegre, Kaloré, Lidianópolis, Lunardelli, Marilândia do Sul, Marumbi, Mauá da Serra, Novo Itacolomi, Rio Bom, Rio Branco do Ivaí, Rosário do Ivaí, São João do Ivaí e São Pedro do Ivaí, possuindo uma área total de 7491,041 km², e uma população total de 323.523 mil habitantes, sendo que deste total, 62.778 mil (19,40 %) vivem no campo e 260.745 mil (80,59 %) vivem na cidade (IBGE, 2010). De acordo com o discurso da própria instituição, seus objetivos principais são integração administrativa, econômica e social dos municípios que a compõem, atuando em regime de cooperação com entidades afins, órgãos estaduais, federais, entidades privadas e mistas, com o objetivo de aplicar e fortalecer a capacidade administrativa, econômica e social dos municípios (AMUVI, 2019).

Endlich (2006) faz uma reflexão sobre os papéis e significados das pequenas cidades na região Noroeste do Paraná, área que também agrega os municípios da Amuvi. Valendo-se disso, a autora enfatiza que

[...]a centralidade dos pequenos núcleos urbanos tem sido subtraída a partir da crise da economia cafeeira que provocou uma série de transformações no espaço regional, com marcante migração da população do campo e das pequenas cidades. As transformações econômicas resultaram numa série de transformações socioespaciais. Há um processo de redefinição da rede urbana regional. Este processo mostra que uma forma espacial produzida num dado momento econômico pode não ser adequada quando novos arranjos econômicos são compostos. Para significativa parte da sociedade, esse processo inviabiliza a possibilidade de prosseguir vivendo no mesmo local, ou seja, fica sem “um lugar para permanecer”, ante as dificuldades de reprodução da vida nestes locais. A condição social dos trabalhadores não os aliena apenas do produto do seu trabalho, mas também da espacialidade produzida juntamente com a produção de riquezas. As pequenas cidades da região tornaram-se, especialmente após a cafeicultura, espaços instáveis de vida para a sociedade local (ENDLICH, 2006, p. 24).

É preciso deixar claro que não podemos confundir os significados de cidade e município, mas a reflexão realizada pela autora sobre as mudanças econômicas e sociais na região, que acarretaram na perda de centralidade por parte dos pequenos centros urbanos, não é exclusividade da sociedade urbana. Toda a dinâmica de cada unidade municipal foi alterada, tanto no campo quanto nas respectivas sedes.

Além das pequenas cidades existentes na região, os seus distritos administrativos passaram a ter dificuldades. Apesar das transformações na região e nos papéis das pequenas localidades que, enquanto localidades centrais, vão sendo diminuídos, o processo de urbanização associada à abertura política trazia a possibilidade de emancipação. Tendo em vista as dificuldades das localidades essa poderia ser uma forma para alcançar maior visibilidade e alternativa aos problemas socioeconômicos que começaram com a crise cafeeira na região e com as mudanças das modificações de produção no campo.

Dos municípios que integram a Amuvi, oito foram instalados durante a década de 1990, sendo eles: Arapuã, Ariranha do Ivaí, Godoy Moreira, Lidianópolis, Cruzmaltina, Mauá da Serra, Rio Branco do Ivaí e Novo Itacolomi. Analisando a variação populacional dos municípios instalados na década de 1990 na área compreendida pela Amuvi, referente aos resultados obtidos para os anos de 2000 e 2010 (IBGE, 2000; 2010), somente Mauá da Serra, com variação de 32,20%, e Rio Branco do Ivaí, com 3,72%, apresentaram um aumento no contingente populacional. Arapuã (-14,64%), Ariranha do Ivaí (-14,91%), Cruzmaltina (-8,58%), Godoy Moreira (-13%), Lidianópolis (-16,93%) e Novo Itacolomi (-1,36%) apresentaram uma variação populacional negativa.

Todos os municípios citados, ainda na fase em que eram distritos administrativos, sofreram consequências da crise da economia cafeeira e/ou do processo de modernização da agricultura e evasão populacional, principalmente a população do campo.

Os municípios que fazem parte da Amuvi podem ser observados na Figura 1.

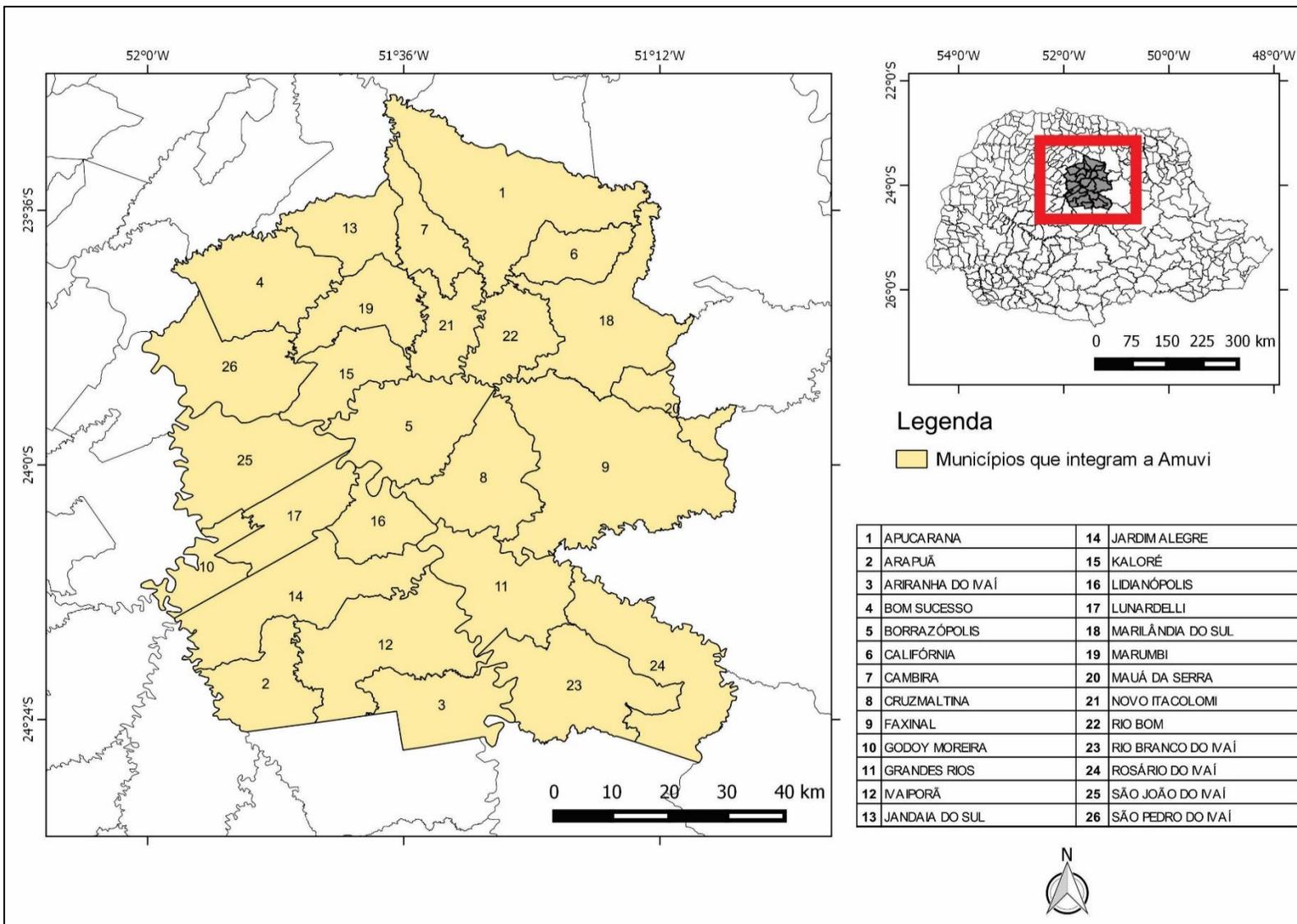


Figura 1 - Amuvi. Municípios integrantes; 2019.

Fonte: Amuvi (2019); Base Cartográfica: IBGE (2010); Elaboração: SANTOS, D. C. (2019).

A espacialidade produzida em um período anterior com a criação e instalação de municípios passou a ser questionada na atualidade. No ano de 2015, técnicos do Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE/PR, elaboraram um estudo de viabilidade municipal, onde em suas conclusões, uma das alternativas publicadas indicou como possibilidade a fusão ou a reanexação de municípios de pequeno porte aos municípios dos quais foram desmembrados, muitos deles emancipados a partir de 1990 (FERNANDES *et al.*, 2015). Todos os municípios classificados como possíveis candidatos à fusão ou retorno do território ao município de origem são aqueles que possuem população abaixo dos cinco mil habitantes. A motivação para que tal alternativa fosse cogitada baseou-se apenas na questão da austeridade fiscal, sem considerar as características particulares de cada localidade. Não pretendemos ignorar o trabalho feito pelo TCE/PR, mas acrescentar que qualquer decisão que envolva uma ação tão drástica como suprimir um município deve também considerar os efeitos que a população local sofreria.

Considerando os municípios polarizados por pequenas cidades com baixa dinâmica populacional, o poder público local muitas vezes busca estratégias de desenvolvimento, visando a geração de empregos e melhoras nas arrecadações próprias, além da verba repassada pelos poderes estadual e federal. Muitos possuem problemas infraestruturais e socioeconômicos, independentemente se emancipados recentemente ou mais antigos. Entretanto, é preciso saber se a função a que prestam os municípios está sendo cumprida, ou seja, se com a emancipação, a população tem acesso a serviços públicos de primeira necessidade e se as pessoas conseguem desenvolver suas vidas como cidadãos³. Os municípios instalados na década de 1990 que integram a Amuvi podem ser constatados na Figura 2.

³ É preciso ter consciência da constante renovação do conceito de cidadania, seja pelas transformações históricas, pelo contexto histórico e na alternância na ideologia. Nesse sentido, no conceito atual de cidadania, o cidadão, além do direito do voto, deve exercer esse direito de forma participativa. Trata-se do acesso a direitos sociais e econômicos fundamentais, fornecendo ao cidadão participar ativamente e conscientemente do Estado democrático (PEREIRA *et al.*, 2016).

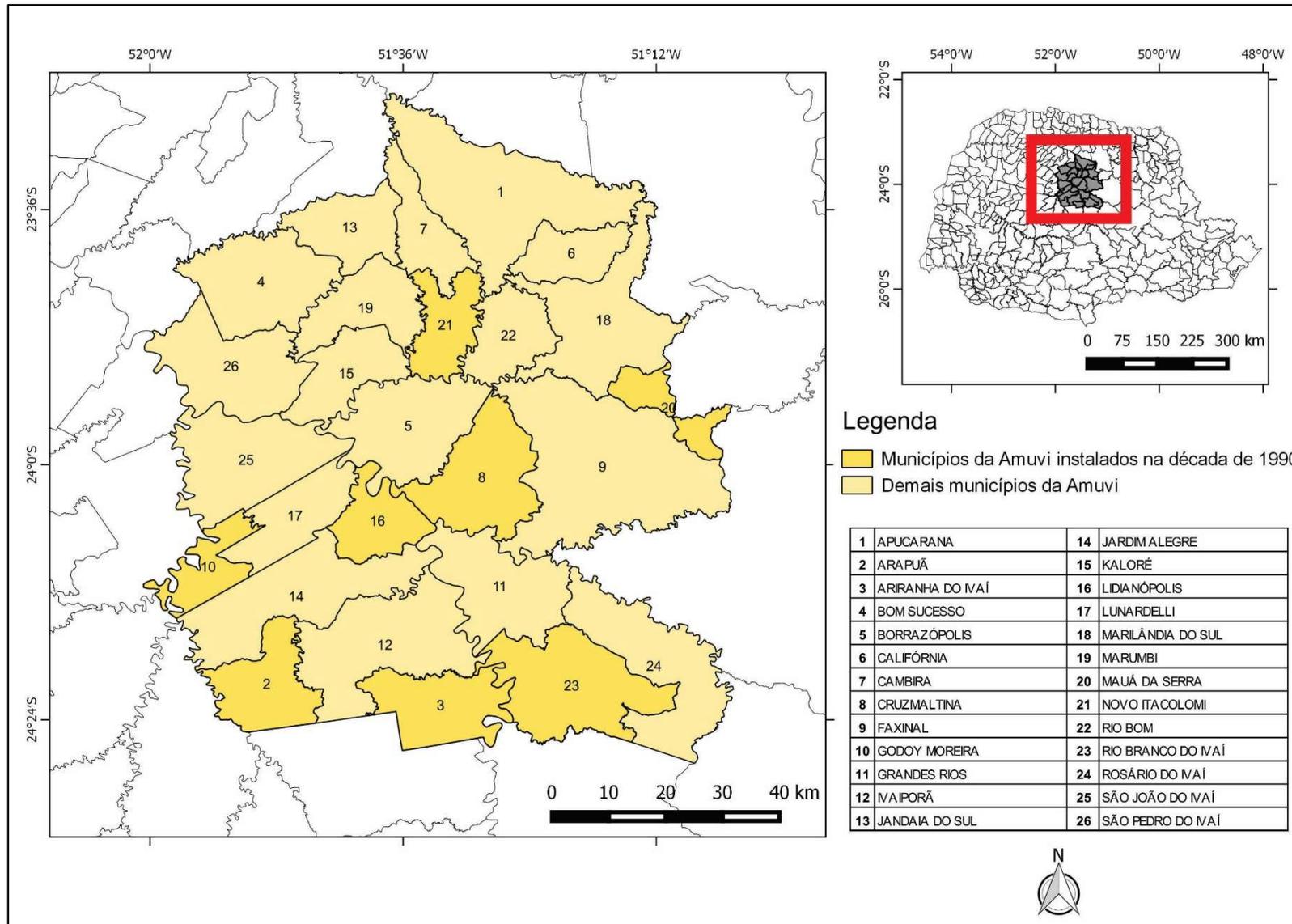


Figura 2 - Amuvi. Municípios instalados na década de 1990.

Fonte: Amuvi (2019); Base Cartográfica: IBGE (2010); Elaboração: SANTOS, D. C. (2019)

Tendo definido através da legislação que a sociedade local é representada oficialmente, de modo mais próximo, através do município, é preciso saber qual é o real significado dessa instituição como ente federativo brasileiro. Buscamos, dessa forma, entender o significado desse ente federativo antes de entrar definitivamente na análise sobre os processos que definiram sua existência e importância como representação do território na escala local.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo primeiro, descreve a divisão do território nacional da República Federativa do Brasil em união, estados, municípios, e o Distrito Federal, sendo os municípios subdivididos em distritos e subdistritos. Outras divisões administrativas e urbanísticas existem, tais como cidades e vilas, bairros, zonas e regiões, visando sempre a melhor distribuição dos serviços públicos e a descentralização ou desconcentração das administrações (BRASIL, 1988).

De acordo com Meirelles (2014), o município atual assumiu variadas atribuições, de diferentes níveis de implicações econômicas e sociais. Essas responsabilidades são definidas por normas criadas pela administração do próprio município ou por imposições do Estado, seguindo as conveniências da Nação.

Atualmente, a administração municipal é incumbida de todas as responsabilidades na ordenação da cidade, desde a organização de serviços públicos locais, que inclui: legislar sobre assuntos de interesse local; suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; criar, organizar e suprimir distritos, a partir da legislação estadual; organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do estado, serviços de atendimento à saúde da população; promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, sob a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual (BRASIL, 1988). A administração municipal rege suas normas através de leis específicas sobre um território contínuo delimitado, composto de uma sede administrativa e de uma área rural.

É necessário entender a dinâmica geográfica e histórica de um município, pois assim estamos conhecendo a realidade de uma sociedade local através dessa instituição, um ente federativo com suas atribuições e autonomia garantida pela Constituição Federal. Mesmo tendo essa relevância assegurada pela Constituição, agentes que compõem as escalas superiores de poder dos estados e da Nação não dão a devida importância a essas instituições locais, principalmente a partir da realidade das unidades municipais de pequeno porte populacional e que possuem dificuldades administrativas, observados os aspectos econômico e social.

Esta pesquisa tem como objetivo geral a análise das implicações socioespaciais que proporcionaram a compartimentação territorial pela criação de novos municípios no território da Amuvi. Já os objetivos específicos estão organizados da seguinte forma: (I) analisar o município enquanto institucionalização territorial da escala local; (II) refletir sobre as implicações socioespaciais que proporcionaram a compartimentação territorial pela criação de novos municípios no Estado do Paraná; (III) compreender as realidades locais de Novo Itacolomi e Arapuã, no território da Amuvi, como espaços sociais a partir das implicações socioespaciais e socioeconômicas.

Propomos uma análise quali-quantitativa sobre a realidade desses municípios, através de dados secundários e de procedimentos metodológicos primários, em contato direto com pessoas que vivem nas localidades desde o período emancipatório, analisando que implicações ocorreram quanto a aspectos socioespaciais. Em suma, trata-se de avaliar o que representou para a sociedade local a criação de municípios. Buscamos uma complementaridade dos dados de fontes secundárias através das pesquisas de campo, seja através da observação da paisagem local, seja através das entrevistas realizadas junto aos integrantes da sociedade local.

Os procedimentos, nesse sentido, foram divididos em três etapas que serão explicadas separadamente, deixando claro o percurso estrutural da pesquisa e evidenciando os objetivos específicos adotados em cada etapa do trabalho.

A primeira etapa condiz com o levantamento bibliográfico. As buscas foram divididas das seguintes maneiras:

- Livros clássicos da ciência geográfica, indicados em orientação ou escolhidos a partir da relação com o tema proposto nessa pesquisa;

- Teses e dissertações em Geografia e áreas que também possuem pesquisas que sirvam de suporte para o entendimento da temática municipal, como a Sociologia, Administração Pública e História, que foram encontradas em bibliotecas institucionais de Universidades, sistemas disponibilizados por programas de pós-graduação ou ainda no portal de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes;
- Artigos extraídos de revistas classificadas no *Qualis* em Geografia ou de ciências afins ao tema da pesquisa, utilizando-se do buscador *Google Acadêmico* ou o portal de periódicos da Capes.

Na segunda etapa, realizamos a análise da situação atual dos municípios paranaenses que foram emancipados após a promulgação da Constituição Federal de 1988, mais especificamente os instalados na década de 1990, nos aspectos econômicos e sociais e também na escolha dos municípios que fizeram parte da pesquisa de campo. Foram realizados levantamentos de dados secundários e, para a delimitação do número de municípios que seriam escolhidos para a pesquisa de campo, foi selecionada o território da Amuvi.

As motivações que levaram a escolher os municípios dessa associação foram:

- Restringir o número de municípios a serem selecionados para a pesquisa de campo, possibilitando a análise conforme o tempo disponível para ela;
- Selecionar municípios que estão localizados em um mesmo contexto regional, buscando revelar problemas comuns para os mesmos que transcendam a atuação de seus representantes locais e ao mesmo tempo revelar problemas específicos de cada município;
- Escolher municípios que possuam pontos em comum, evidenciando-se o fato de que formam juntos uma associação de municípios.

Para entender a evolução quanto aos aspectos socioeconômicos dos municípios instalados na década de 1990 que integram a Amuvi, realizamos uma análise a partir dos indicadores socioeconômicos de cada um dos sete territórios municipais. Os indicadores analisados são os que compõem os seguintes índices: o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal - IFDM, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM, e o Índice de Exclusão Social - IES. A intenção em se utilizar três modelos de indicadores, além de demonstrar as diferenças na composição de cada índice, tem como objetivo de enfatizar que todos os modelos apresentam

mudanças positivas para os municípios em seus resultados gerais, ou seja, se considerarmos os índices socioeconômicos selecionados, todos os municípios apresentaram uma evolução. No entanto, é preciso enfatizar a evolução em comparação com os demais municípios do estado, além de analisar não só os resultados finais de cada índice, mas também os resultados de cada indicador que faz parte da composição do índice.

Com a análise dos três índices sociais indicados anteriormente, e considerando o tempo para realização do trabalho de campo, optamos por restringir para dois o número de municípios visitados. Para a escolha dos dois municípios que passaram a ser foco da pesquisa de campo, adotamos como critérios, além do fato de serem municípios instalados na década de 1990 e serem integrantes da Amuvi, apresentassem, respectivamente, os melhores e piores resultados com relação ao método de score simples dado aos três indicadores. Nesse método, foi atribuído a nota +1 ao município que obtivesse o melhor resultado em cada índice e a nota -1 ao município que obtivesse o pior resultado. Os resultados dos índices que foram considerados condizem com os últimos anos em que os mesmos foram disponibilizados, ou seja, os resultados de 2010 para o IDHM e IES e os resultados de 2016 para o IFDM.

Considerando a possibilidade de empate entre os municípios, definimos como critério de desempate o IES. A escolha do Índice de Exclusão Social foi estabelecida pois consideramos que as variáveis utilizadas para a composição do referido índice buscam elucidar as principais demandas da sociedade, apresentando de uma maneira mais completa a situação de cada localidade selecionada.

A definição de exclusão social como processo contemporâneo multidimensional e relativo a qualquer sociedade congrega uma perspectiva acumulativa progressiva acerca de sua manifestação. Nesses termos, o conceito de exclusão social aqui desenvolvido sustenta-se em sete variáveis principais, que buscam isolada ou simultaneamente caracterizar a manifestação do processo de exclusão social no Brasil.

A exclusão, assim, passa a ser uma expressão da negatividade frente as seguintes dimensões:

- (i) De exposição ao risco da vida pela presença da violência;
- (ii) Do ser enquanto condição de autorreconhecimento da própria personalidade;
- (iii) De estar pertencendo socialmente (família, vizinhança, grupal);
- (iv) Do realizar tarefas e ocupações com posição social;
- (v) Do criar, assumindo iniciativas e compreendendo o próprio mundo em que vive;
- (vi) Do saber com acesso à informação e capacidade cultural; e

(vii) Do ter rendimento que insere ao padrão de consumo aceitável social e economicamente (GUERRA; POCHMANN; SILVA, 2014, p. 27).

A padronização dos sete indicadores dessas três dimensões em índices foi feita pela técnica idealizada e aplicada no cálculo do Índice de Desenvolvimento Humano - IDH, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, que transforma os indicadores em variáveis contínuas com variação entre zero e um.

Tendo a relação dos municípios e o score simples observado para cada um, observado todos os índices socioeconômicos selecionados, e levado em consideração o IES como determinante para critério de desempate, foram definidos os municípios de Novo Itacolomi e Arapuã para a realização do trabalho de campo. Os municípios que serão base para o trabalho de campo podem ser constatados na Figura 3.

Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com integrantes da sociedade local dos dois municípios escolhidos, sendo 14 entrevistas em Novo Itacolomi e dez em Arapuã. Os roteiros de entrevistas passaram previamente por avaliação e aprovação do Comitê Permanente de Ética em Pesquisa com Seres Humanos – Copep, da Universidade Estadual de Maringá – UEM. O documento que garante a aprovação das entrevistas que compõem este trabalho está contido em anexo. Os participantes da pesquisa foram classificados em duas categorias:

- Integrantes da sociedade local que possuem relação direta com a política do município, podendo ser vereadores e ex-vereadores, prefeito e ex-prefeitos e secretários. Realizamos a entrevista com representantes políticos atuais e que atuaram na época em que o município foi criado;
- Integrantes da sociedade local que participaram de alguma forma do processo de emancipação municipal. Para tanto, estabelecemos critérios relacionados às idades e tempo de moradia no município, que explicamos na sequência.

A partir do ano em que os municípios foram instalados (Novo Itacolomi em 1993 e Arapuã em 1997), foi necessária uma restrição quanto à idade dos entrevistados. Sendo assim, os dois critérios para a seleção dos entrevistados que fizeram parte do processo de criação dos municípios a serem realizados os trabalhos de campo serão:

- Residir no município pesquisado desde, no mínimo, 1988;
- Ter pelo menos 18 anos na data de criação do município, ou seja, ao menos 44 anos atualmente.

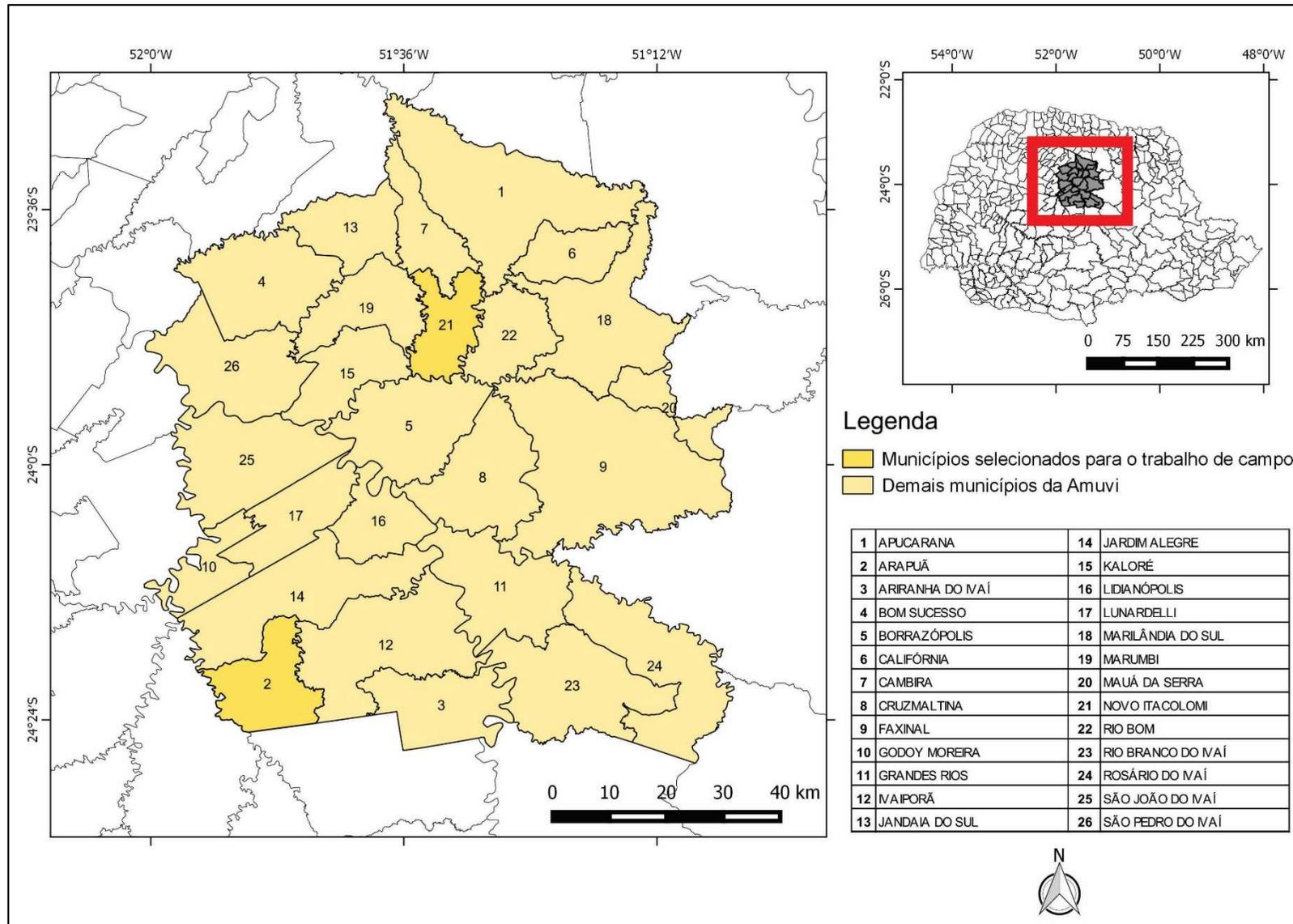


Figura 3 - Municípios selecionados para o trabalho de campo.

Fonte: Amuvi (2019); Base Cartográfica: IBGE (2010); Elaboração: SANTOS, D. C. (2019).

Os roteiros de entrevista utilizados encontram-se nos apêndices desta pesquisa. O objetivo das entrevistas foi entender a dinâmica local a partir da emancipação municipal com informações cedidas pelos agentes locais. Essa dinâmica envolve questões socioespaciais que foram definidas com a criação do município, dando maior autonomia e possibilidade de gestão própria. Buscamos constatar quais foram as melhorias em equipamentos públicos de interesse direto à população local e quais mudanças positivas obtidas por essa população após a emancipação.

O trabalho de campo foi realizado nos dias 17 e 26 de setembro no município de Novo Itacolomi e nos dias 21 e 22 de outubro no município de Arapuã.

A dissertação está estruturada em três capítulos, além da introdução, considerações finais e das referências utilizadas, apêndices e anexos. O primeiro capítulo corresponde a um enfoque que busca na história compreender a construção da instituição do município desde suas origens, bem como pontuar diferentes momentos fundamentais até chegar a realidade brasileira. Em seguida, uma análise sobre a evolução da legislação brasileira e o tratamento dado à escala municipal é fundamental, conforme o sistema legislativo nacional foi se estruturando e evoluindo em consonância com as mudanças espaciais no Brasil.

O segundo capítulo tem como foco, em um primeiro momento, a questão municipal no Paraná, analisando-se a evolução da compartimentação do espaço estadual em unidades territoriais locais. Em seguida foi analisada a realidade dos municípios emancipados na década de 1990, destacando os que fazem parte da Amuvi. Foi feita uma discussão sobre a utilização dos indicadores sociais, considerando um destaque para a Geografia. Como forma de exemplificar a variedade proposta para o uso dos indicadores, analisamos os dados de três índices sociais compostos, sendo: o IFDM, o IDHM e o IES. Foram considerados os resultados dos municípios instalados na década de 1990 que integram a Amuvi. Após esta análise, através do IES (POCHMANN; AMORIM, 2003; GUERRA; POCHMANN; SILVA, 2014), foram escolhidos dois municípios para realização do trabalho de campo, com o objetivo de aproximar o foco de análise: Novo Itacolomi e Arapuã.

O terceiro e último capítulo tem como foco os municípios escolhidos para a pesquisa de campo. Os procedimentos que permitirão aproximar-se empiricamente da realidade a ser analisada são fundamentais para avaliar o município enquanto instituição no período atual e enquanto dimensão política, tendo em vista a condição

humana e social de vida. Independentemente dos trâmites seguidos no processo de emancipação e suas motivações, o propósito é avaliar as implicações positivas e negativas para a sociedade local, para além do que os indicadores ajudarão a mostrar, este capítulo decorrerá de uma análise *in loco*, enfatizando e valorizando as vozes das pessoas que vivem nos espaços compreendidos neste trabalho.

1 PRODUÇÃO ACADÊMICA ACERCA DO MUNICÍPIO COMO INSTITUIÇÃO TERRITORIAL

Os estudos com foco na temática municipal têm estado presentes na pauta acadêmica, despertando o interesse de cientistas de diversas áreas. Levando em consideração a definição do município como escala local de território no Brasil e pela forma organizacional de produção e reprodução do espaço mais próxima da população, a Geografia também está contida nessa lista de ramos do conhecimento que tratam sobre os aspectos municipais. A multidisciplinaridade que envolve a questão municipal deve ser levada em consideração antes de se iniciar um estudo centralizado em um ramo acadêmico específico, sendo no caso desta pesquisa, sob um olhar geográfico. Deixamos claro, mesmo que de maneira sintetizada, a importância de se citar os principais tópicos abordados sobre o município no Brasil e as respectivas áreas acadêmicas.

Para uma perspectiva inicial acerca do volume de pesquisas que são desenvolvidas sobre os municípios, realizamos uma busca no repositório da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes, de teses e dissertações (CAPES, 2019), digitando no campo de procura a palavra ‘município’ e selecionando a área do conhecimento correspondente. Foram selecionados trabalhos que tratam do município no âmbito da Constituição Federal de 1988, com enfoque para a temática desta pesquisa. De início, é preciso ter cautela com relação às abordagens realizadas nas pesquisas.

Em muitos trabalhos, o município é utilizado apenas como recorte geográfico para o desenvolvimento de um tema central e não é necessariamente a base teórica para o estudo. Essa realidade é presente em inúmeras pesquisas das áreas de Arquitetura e Urbanismo e da Engenharia Civil, com uma gama de trabalhos que envolve a questão municipal de forma vasta, principalmente com relação ao planejamento urbano, leis de ordenamento territorial, questões ambientais e de moradia, com enfoque mais voltado a questões técnicas e de âmbito estrutural, em grande parte no contexto urbano.

Na área do Direito, quando realizada a busca pelo termo município, o catálogo disponibiliza inúmeras pesquisas de mestrado e doutorado sobre as mais diversas temáticas relacionadas à realidade municipal. Dentre os temas, alguns que merecem destaque são: comparação entre a estrutura federativa brasileira e de outros países

(ÁVILA, 2005), tratamento dado ao município na estrutura federativa brasileira (FERRARI FILHO, 2010), o município quanto a sua inserção na Constituição Brasileira (BUFFO, 2000), a autonomia municipal e seus limites (CAVALCANTI, 2007), que são temas que se aproximam da proposta traçada nesta pesquisa. O município também é foco de estudos na Administração, com destaque para a Administração Pública, e na Economia, com discussões baseadas principalmente na questão fiscal dos municípios com baixo contingente populacional (BRITO, 2017) e a capacidade de governabilidade em nível local (CAMPAGNONE, 1999).

Constatamos através dessa breve introdução que o município é base de estudos em diversas áreas acadêmicas. As temáticas que envolvem a questão municipal também são variadas, enfatizando a importância dessa instituição na estrutura federativa brasileira.

Com a relevância atribuída a estudos voltados a questões municipais, especialmente nas últimas décadas, a Geografia também passou a ter a sua contribuição ainda mais sedimentada nesse campo de pesquisa. Nesse sentido, é necessário aprofundar a visão para as pesquisas e debates que envolvem a questão municipal na ciência geográfica, que conta com uma quantidade considerável de pesquisas.

1.1 As abordagens do município na Geografia

Os trabalhos na Geografia que são construídos sob uma perspectiva teórica com base nas questões que envolvem os municípios como tema primam por dois dos principais conceitos base na Geografia: espaço e território. Os conceitos de espaço e território não serão analisados de uma maneira dissociada. O objetivo é entender como o espaço geográfico é territorializado, passando a ser ordenado sob as características de uma sociedade em específico. É preciso entender que a territorialização do espaço deve ser estudada a partir de uma realidade multiescalar, traduzida neste trabalho no caso dos municípios.

Após a análise teórica a partir da territorialização do espaço, encaminharemos uma abordagem sobre o tratamento dado ao município nas pesquisas em Geografia. Os trabalhos selecionados podem ser analisados sob dois critérios. Constatamos a existência de pesquisas que realizam uma abordagem mais geral, no âmbito nacional, em que as características municipais e os processos que envolvem a escala territorial

local materializada no município são analisadas sob uma perspectiva geral. Também foram selecionadas pesquisas que analisam a questão municipal sob uma perspectiva local, ou seja, buscando evidenciar uma realidade em específico, onde geralmente são selecionados alguns municípios e reveladas suas características mais marcantes, com certas particularidades que são desconsideradas através de uma visão centralizadora.

Estudar o município é entender o aspecto institucionalizado do ordenamento territorial, particular a cada estrutura federativa, ou seja, do município é a institucionalização da divisão territorial materializada na escala local (ENDLICH, 2012). O município, independente da sua colonização, seus aspectos demográficos ou a base da produção econômica, possui uma relação dialética de produção do espaço geográfico com relação à sua criação.

Mais do que uma relação entre entes de uma federação, as decisões que recaem sobre uma sociedade local também são frutos de uma dinâmica econômica global. Partindo-se desse entendimento, cabe agora fazer uma revisão do conceito de território como forma de ordenamento e dominação do espaço geográfico.

É preciso desenvolver, mesmo que de forma sintetizada, as diferenças conceituais entre espaço e território. O espaço precede o território, sendo este último concretizado por relações de poder que permeiam o processo de produção do espaço geográfico.

Segundo Gottmann (1973) o território delimita uma área específica do espaço, limitando-a sob a ação de autoridades políticas que representam cada uma das unidades territoriais, estas atuando de forma acordada entre si. Porém, essa definição carece de uma abordagem mais específica a partir do recorte territorial que será abordado. No caso do município, mesmo sob os aspectos sinalizados por Gottmann (1973), não podemos atribuir o poder que é imposto sobre uma unidade territorial municipal somente aos seus representantes locais, com destaque para o exemplo de localidades com baixo contingente populacional.

Sobre o processo de criação de unidades territoriais a partir da apropriação do espaço, Raffestin (1993) demonstra que

É preciso 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 (RAFFESTIN, 1993, p. 143).

Raffestin (1993) deixa evidente que a territorialização do espaço se dá em qualquer nível. O município, por exemplo, é o território concretizado na escala local. O município é apresentado a partir de sua institucionalização na estrutura federativa brasileira. O território, mesmo tendo uma base institucional e regido por uma legislação específica, deve ser estudado de acordo com a sua complexidade quanto a sua formação. Buscando evidenciar a complexidade que o conceito de território e suas variadas noções, utilizamos como base a síntese elaborada por Haesbaert (2004), que agrupa as concepções sobre o conceito a partir das seguintes vertentes:

- política [...], onde o território é visto como um espaço delimitado e controlado, através do qual se exerce um determinado poder, na maioria das vezes – mas não exclusivamente – relacionado ao poder político do Estado.
- cultural [...], em que o território é visto, sobretudo, como o produto da apropriação/valorização simbólica de um grupo em relação ao seu espaço vivido.
- econômica [...] menos difundida, enfatiza a dimensão espacial das relações econômicas, o território como fonte de recursos e/ou incorporado no embate entre classes sociais e na relação capital-trabalho, como produto da divisão “territorial” do trabalho, por exemplo (HAESBAERT, 2004, p. 40).

Haesbaert (2004) também considera a interpretação naturalista do território, baseando-se nas relações entre sociedade e natureza, enfatizado o comportamento dos homens e sua relação com o ambiente físico. As reflexões realizadas por Haesbaert (2004) demonstram a complexidade em se entender o território devido as suas variadas concepções.

Como forma de definir uma perspectiva de análise fundamentada no município para esta pesquisa, o espaço territorializado é um ambiente de interesses divididos em classes estabelecidas nas sociedades locais, mas que também é regido por influência de indivíduos estabelecidos em escalas superiores, representantes de instituições, sejam elas públicas ou privadas, de ordem mais ampla, ou seja, de origem regional (materializada nas unidades federativas), nacional, ou global. Todas essas questões são regidas pelo modo de produção capitalista.

Analisando o processo de formação dos municípios que integram o território da Amuvi, é possível representar com exatidão a transformação do espaço através das alterações territoriais concretizadas pela criação de unidades municipais. Essa espacialidade construída, segundo Endlich (2006), pautou-se nas imposições de agentes de escalas superiores, seja no início do processo de colonização e ocupação

efetiva, com a criação e instalação dos primeiros municípios ou com as emancipações que ocorreram em um período mais recente.

Apesar de se formar a partir do espaço e ser o resultado de uma ação que se realiza em qualquer nível, o território possui dinâmicas diferenciadas se buscarmos entender os seus níveis escalares. Nesse sentido, tendo em vista os territórios locais, dependendo da localização, da economia e da política que os rege, sua dinâmica de desenvolvimento nem sempre será definida pela atuação de seus atores locais, e sim pelos interesses de agentes de escalas superiores.

Os processos que definem os territórios locais não são parecidos e não ocorrem uniformemente em todos os lugares, e por mais que exista uma dinâmica local concretizada por uma cultura e uma organização social específica, fatores de ordem muito mais abrangente vão definir a concretização de um território. Santos (2012), nesse sentido, expressa que

A configuração pesa diferentemente nos diversos lugares, segundo seu conteúdo material. É a sociedade, através dos mecanismos de poder, que distribui, no país, os conteúdos técnicos e funcionais, deixando os lugares envelhecer ou tornando possíveis sua modernização. Por meio das relações gerais direta ou indiretamente impostas a cada ponto do país, seja pela via legislativa ou orçamentária ou pelo exercício do plano, a sociedade nacional pesa com seu peso político sobre a parcela local da configuração geográfica e a correspondente parcela local da sociedade, através de uso da materialidade imóvel e duradoura (SANTOS, 2012, p. 272).

O município necessita de uma atenção ainda mais concentrada quanto aos aspectos que definem a sua criação e desenvolvimento, evidenciando os que possuem um baixo contingente populacional e uma dinâmica econômica pouco desenvolvida. Entendendo a relação entre as diferentes dinâmicas de materialização do território na escala local, é preciso traduzir essa realidade na questão municipal brasileira.

Castro (2005), ao mesmo tempo que compara a estrutura do federalismo brasileiro ao norte americano, demonstra que, apesar da legislação brasileira definir a autonomia dos entes federativos (União, estados e municípios), o poder exercido pela União se sobressai

[...]ao contrário do que acontece na federação americana, onde as atribuições federais são limitadas basicamente à segurança, defesa, moeda e relações internacionais, no Brasil os limites da legislação sobre as atribuições federais são extremamente abrangentes, e as atribuições das escalas estadual e

municipal são estabelecidas como exceção ao que não é responsabilidade da União (CASTRO, 2005, p. 133).

A autora deixa claro que, após a Constituição Federal de 1988, com as atribuições adquiridas pelos municípios, eles requerem atenção da Geografia como recorte espacial. Nesse aspecto

[...] cidadania se conquista através da lei geral, mas é vivida no cotidiano do território, ou seja, naquele das relações de proximidade, de oferta e acesso aos serviços que tornam o direito a uma prática social real. A escala municipal é, portanto, significativa do fazer político no espaço e oferece um vasto campo para a geografia política contemporânea que vai desde a visibilidade de um espaço político de ação das organizações da sociedade civil até as decisões concretas que resultam em políticas públicas que impactam o território e a vida do cidadão. Paralelamente, este é o recorte que revela, em escala reduzida, comportamentos, valores e preferências que permitem compreender traços característicos e diferenças regionais na sociedade nacional (CASTRO, 2005, p. 134).

Castro (2005) enfatiza que a cidadania concretizada no município conquistada por uma população local, ainda que tenha origem através da lei que rege o território, só terá importância de fato quando for vivenciada dia a dia pela população. Esta necessita ter seu direito garantido a serviços públicos de qualidade e que condicionem uma situação em que possa ter uma vida digna.

Após entender o município a partir de sua configuração como unidade territorial a partir da alteração do espaço sob a atuação de agentes locais e não locais, buscamos um aporte teórico na Geografia com o objetivo de construir uma base para o entendimento do município e sua importância para a sociedade.

Cigolini (1999) faz uma análise significativa sobre as diversas fases de compartimentação do território em unidades municipais no Paraná, revelando suas motivações. O autor deixa claro que

[...] assim como é difícil encontrar uma explicação genérica das emancipações ocorridas em todo o território brasileiro, tendo em vista as especificidades regionais e estaduais também não foi possível encontrar uniformidade nesse fenômeno, dentro do Estado (CIGOLINI, 1999, p. 101).

Cigolini (1999) analisa os motivos que levaram à criação de municípios no Paraná após a promulgação da Constituição Federal de 1988 tendo como base os projetos de lei enviados à Assembleia Legislativa do Estado. Em seu levantamento, o autor expôs que a alegação com maior constância encontrada como justificativa para

as emancipações foram as condições econômicas favoráveis, mas evidencia que essas condições não são observadas na realidade dos novos municípios, revelando que as alegações para as emancipações são inconsistentes. Entretanto, fazendo ponderações críticas sobre a Emenda Constitucional 15/1996, que teve como principal função a tentativa de restringir novas emancipações, o autor enfatiza que é preciso rediscutir a questão da arrecadação de recursos dos municípios.

Cigolini (1999) revela a existência de contradições por parte dos projetos de lei para a criação dos novos municípios, como a existência de condições financeiras ou até do argumento de que a emancipação auxiliaria em um estímulo à fixação da população, revertendo o processo de perda populacional. A conclusão é de que a principal motivação à fragmentação territorial envolve a alocação de recursos oriundos do estado e da união. A importância dos recursos financeiros para o desenvolvimento das novas municipalidades deve ser posta em pauta, mas é preciso considerar que cada localidade possui suas dinâmicas próprias, fatores que foram determinantes para que um distrito possa ser emancipado e elevado à categoria de município.

Na abordagem feita por Cigolini (1999), em que não foi realizada uma análise mais detalhada em âmbito local tomando como exemplo algum município paranaense em específico, surgem inúmeras indagações sobre as verdadeiras motivações que levam à criação de um novo município, não só por parte de lideranças políticas locais, mas especialmente pelos anseios da população civil, que almeja melhorias para a localidade em que vive e vê na emancipação uma oportunidade de desenvolvimento e aumento da disponibilidade de serviços públicos de primeira necessidade, onde é possível ter como exemplos as áreas de educação, saúde e segurança.

Cigolini (1999) evidencia a necessidade de uma análise local quando detalha os dados dos municípios de Marechal Cândido Rondon e Laranjeiras do Sul, de onde desmembraram-se quatro novos municípios cada. Enquanto no município de origem e em três novos municípios houve perda de população, um dos novos municípios criados apresentou dinâmica populacional positiva, ou seja, um aumento no contingente populacional. Tal especificidade fez o autor concluir que

Essa situação nos alerta sobre a existência de uma dinâmica local própria, que conduz a diferentes processos, dentro dos limites municipais. A explicação desse fato, no entanto, só pode ser encontrada em nível local, a partir das suas especificidades (CIGOLINI, 1999, p. 93).

Cigolini (1999) enfatiza a perspectiva dos motivos oficiais que foram encaminhados sob a forma de projeto de lei para a Assembleia Legislativa Estadual e que foram responsáveis pelas emancipações

[...] a criação de municípios não é um fim, mas um meio pelo qual são dados aos interessados no processo, novas possibilidades. Estas possibilidades estão associadas à criação de territórios e ao controle de recursos econômicos (CIGOLINI, 1999, p. 100).

Há, nesse sentido, uma negligência que muitas vezes é constatada com relação à atenção dada pelos geógrafos aos estudos locais, ou seja, uma observação multiescalar, evidenciando as características locais e os processos produzidos pelos agentes locais. Atentamos para esse fator pois, apesar de seguir um caminho que muitas vezes apresenta condenações à criação de novas municipalidades, reconhecemos a relevância de uma organização autônoma da sociedade local, que é aquela que realmente conhece as suas demandas.

Mantendo os estudos sobre a questão municipal, Cigolini (2009) desenvolveu sua tese de doutorado ampliando sua escala de análise para o âmbito nacional do processo de compartimentação do território. O autor deixa evidente duas narrativas que envolvem as emancipações municipais, uma contra e outra a favor. O argumento que alguns pesquisadores, políticos e técnicos utilizam para desqualificar a criação de novos municípios no Brasil está baseado no fator fiscal, ou seja, que o processo é caracterizado como nocivo às contas públicas da União e dos estados, representando um aumento de custos para a manutenção de novas municipalidades. Em contrapartida, aqueles que defendem as emancipações têm como argumento o estímulo e fortalecimento à democracia, o incremento à renda local com melhorias para a população e o fortalecimento das políticas descentralizadoras.

Cigolini (2009) apresentou uma análise histórico-geográfica dos aspectos que definiram a criação de municípios durante toda a história brasileira, baseando-se em questões jurídicas traduzidas na evolução das Constituições, nas mudanças econômicas e sociais. É enfatizada a importância da definição do território como forma de organização política e de existência para as comunidades envolvidas, demonstrando que a organização da sociedade local, nesse caso concretizada nos municípios, revela que existe certo nível de autonomia. Entretanto, mesmo em momentos de maior descentralização federativa, principalmente nos aspectos

políticos e jurídicos, a decisão final sempre é imposta por uma escala superior, nesse caso representadas pelo estado e pela União.

[...] a apropriação e a evolução da malha municipal é fruto da própria dinâmica social, inserida num quadro político-estatal que lhe dá particularidade, mas que, por sua vez, é igualmente particularizado pela dinâmica social que procura dirigir. No Brasil, pode-se considerar que o município, como parte do Estado 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 (CIGOLINI, 2009, p. 190-191).

Cigolini (2009) ainda discorre sobre a relação entre a criação de municípios aos períodos característicos do estado nacional, mais centralizadores ou mais descentralizadores e de maior democracia. Segundo ele, a criação de municípios ocorreu em todos os períodos, independentemente da influência das escalas superiores, variando apenas o número de emancipações. Esse fator é explicado pela relação entre os conceitos de autonomia e democracia, atrelados aos períodos democráticos. Entretanto, mais do que autonomia existente na escala local, é evidente uma realidade multiescalar, mostrando que o município possui suas dinâmicas locais particulares, mas depende de inúmeras variáveis que são determinadas pelas diversas instâncias do Estado federado.

Mas as relações que, como processo, constroem e, ao mesmo tempo, resultam de tais processos são articuladas às diversas escalas que compõem o conjunto do território. As garantias locais são, muitas vezes, determinadas por outras escalas, de forma que a existência do local não é autônoma, nem se configura por si só, mas resulta de um hibridismo entre ações e processos oriundos do geral, escalas superiores, e do particular, ou escala local, acontecendo dialética e simultaneamente (CIGOLINI, 2009, p. 192).

É preciso, antes de se falar sobre as possibilidades de novas emancipações municipais, colocar em pauta a discussão sobre a autonomia dos municípios. Não simplesmente a autonomia como um conceito unificado para todas as unidades territoriais locais, mas definir qual é a autonomia de cada localidade, ou seja, que a sociedade local tenha poder de regulação do espaço de acordo com os assuntos que são de seu particular interesse.

Nesse ponto, torna-se necessário abrir um parêntese quanto ao significado de autonomia. Endlich (2006) evidencia que

Homens que compartilham um mesmo espaço e um mesmo momento histórico, não satisfeitos com a condição humana e social de vida, poderão palmilhar juntos a construção de uma nova dimensão de relações sociais, e quiçá poderão compartilhar uma mesma dimensão social da autonomia. A sociedade resultante deste processo não possui qualificativos definidos a priori. Não há nenhum esquema preparado e nenhuma arquitetura definida. Há, apenas, a expectativa de que uma sociedade que avança politicamente nas suas relações poderá produzir um mundo com atributos humanos que superam os limites compartilhados neste momento histórico (ENDLICH, 2006, p. 36).

Endlich (2006) ainda classifica a autonomia como requisito para ações sobre os fatos que se colocam no cotidiano e que poderão conduzir a produção de um espaço mais humanizado. Com o desenvolvimento desta pesquisa, após a realização do trabalho de campo, analisamos os municípios selecionados a partir de três pontos: a autonomia financeira, a autonomia política e a autonomia administrativa. Percebemos *in loco* as dificuldades, a partir de cada perspectiva sobre autonomia citada. Apesar das melhorias apresentadas nas localidades pesquisadas, as influências impostas por agentes externos e pelo modo de produção capitalista geram consequências negativas mais significativas para os municípios do que a dinâmica interna dos mesmos.

Evidenciando um exemplo de como a influência externa se concretiza em um município, citamos Pinheiro e Abreu (2017), que constataram semelhanças no processo de criação de municípios nos períodos democráticos, contrário ao ocorrido nos períodos de políticas autoritárias. Os momentos democráticos são representados pelos seguintes períodos: entre 1946-1964 e pós 1988. O estudo destaca o incremento de renda com repasses provenientes do estado e da União nas cidades polo de regiões que concentraram maior número de emancipações

O efeito desse processo é o aumento na renda disponível na área de influência dos polos que receberam maior número de municípios. Como os municípios criados são de pequeno porte populacional e dotados de funções urbanas de hierarquia inferior, o aumento da renda tende a vazar das pequenas localidades para as cidades polo, dotadas das funções urbanas mais complexas. Assim [...] as cidades polo das regiões que receberam o maior número de novos municípios apresentaram maior dinamismo das suas atividades de comércio e serviço do que as cidades polo de regiões que não se beneficiaram desse processo (PINHEIRO; ABREU, 2017, p. 222).

Apesar de não ter como foco nos municípios de pequeno porte, o estudo revela que realidade essas localidades enfrentam. A renda e os investimentos aplicados nessas localidades, apesar de serem sinônimos de evolução social para a sociedade

local, muitas vezes tem parcela direcionada para as cidades com maior disponibilidade de serviços, com destaque para o comércio e o lazer. O capital que circula entre a população muitas vezes não movimentava o comércio das cidades que polarizam os municípios de pequeno porte populacional, mas é gasto em centros urbanos de maior representatividade regional.

Corrêa (2006) também destaca a relação da rede urbana e a drenagem da renda das pequenas localidades. Em um primeiro momento o autor enfatiza a exploração do campo pela cidade, que após as mudanças no modo de produção agrícola brasileiro, com uma agricultura monocultora, mecanizada e voltada para a exportação, passa a existir uma relação desigual de produção, distribuição de renda e divisão do trabalho na rede urbana, onde o campo libera capital para aquisição de bens de produção e ao mesmo tempo produz matéria prima e alimento para manter o modo de vida urbano.

Corrêa (2006) enfatiza a relação entre os pequenos centros urbanos condicionados as dinâmicas das grandes cidades que concentram os meios de produção e o capital, estas por sua vez influenciadas pelo modo de produção que rege o mercado internacional. É fundamental analisar este fator pois a partir dele temos um panorama das dificuldades administrativas que municípios de pequeno porte econômico e populacional enfrentam, tendo que lidar com questões que ultrapassam a capacidade de gestão da escala local, além dos problemas que fazem parte do cotidiano municipal.

O estudo sobre a drenagem de renda que ocorre em municípios de pequeno porte por polos regionais, que concentram maior volume de equipamentos e serviços, revela mais um desafio. Trata-se de um processo que caracteriza a rede urbana capitalista, contudo as transformações recentes acentuaram a centralidade nas cidades maiores enquanto diminuíram a centralidade das menores. A explicação para isso está em fatores como a reestruturação do comércio e o surgimento de grandes superfícies comerciais que atraem consumidores regionais. Ademais, para sinalizar um segundo fator, nas últimas décadas as facilidades de deslocamentos para tais centros regionais são fundamentais para compreender esta realidade.

Citar a drenagem de renda é expressivo, tendo em vista que os desafios compreendidos pelos municípios que sustentam uma base econômica enfraquecida são mais abrangentes do que o enfrentamento de uma complexa dinâmica local, particular à realidade de cada unidade municipal. Não nos aprofundaremos mais

nessa questão, mas ela é fundamental para compreender as mudanças na espacialidade que levam ao questionamento da estrutura territorial construída com base em um período anterior.

Observar o fenômeno no sentido inverso, ou seja, do local para o regional e conseqüentemente para o nacional também deve ser um caminho metodológico a ser seguido nas pesquisas que envolvem os municípios. A sociedade local possui demandas que devem ser colocadas em pauta e discutidas para que sejam determinadas soluções para as mesmas, independente se a classe política através de seus representantes muitas vezes não cumpre com objetividade e eficiência a suas funções. Nesse sentido, trabalhos que tenham um viés voltado para a população local são de grande necessidade.

No entanto, devemos considerar qual a verdadeira importância em se criar municípios. Cigolini (2012) conclui em seu trabalho que as criações de unidades políticas, independentemente da escala de compartimentação, refletem em uma forma de estabelecimento da vida comunitária. Nesse sentido, a divisão territorial torna-se um elemento que representa uma forma de organização política, estruturando e organizando as relações entre grupos e permitindo o reconhecimento da existência política de uma determinada comunidade. Sendo assim, o território expressa a possibilidade da organização política, proporcionando certo nível de autonomia e sua inserção nas relações interestatais.

Podemos considerar dois limiares principais considerando o município enquanto institucionalização do território materializado na escala local. Em primeiro lugar, podemos citar a supressão da autonomia do município pelas escalas superiores, onde a criação de municípios enfatiza um poder político sendo exercido sob a força de interesses específicos e desconsiderando a vontade da população em geral. Em contrapartida, mesmo com uma ação que não torna a população local como centro das decisões que devem ser tomadas, a criação de municípios é apresentada como importante para o atendimento das demandas por serviços públicos para uma população que, em um período anterior, era desassistida.

Dias (2016), nesse sentido, relaciona a questão da criação de municípios no estado de Goiás como estratégia de dominação por parte das classes políticas nas mais diversas escalas, mas principalmente nas escalas superiores, representados pelos deputados. Os políticos se aproveitariam da insatisfação da população quanto

à falta de serviços públicos em distritos não emancipados, concluindo que a população local foi manipulada em troca dos serviços públicos.

Destarte, o que está em pauta, absolutamente, não é a tentativa de aproximar a população dos governos, mas sim, desenvolver meios para que essa população reconheça o esforço político de democratizar os serviços públicos, na expectativa de obter uma contrapartida nas urnas eleitorais. Essa estratégia tem garantido a estabilidade de poder para grande parte da elite política nas mais diversas escalas (DIAS, 2016, p. 200).

Para Dias (2016), o federalismo brasileiro se estrutura em função do poder da classe hegemônica, subordinando o município e sua sociedade local às demandas das escalas superiores. Cigolini (1999) também cita em sua pesquisa o fato de que grande parte dos deputados autores de projetos de lei para criação de municípios no Paraná após 1988 tiveram grande volume de votos nas eleições subsequentes às emancipações, tornando o município um instrumento de manutenção de poder.

Dias (2016) afirma que a criação dos municípios não é concretizada com o intuito de atender as demandas da população local e que a força atribuída aos políticos locais como determinante para a emancipação municipal possui uma intensidade muito aquém da que costumeiramente é apresentada no viés do senso comum.

Em sua pesquisa, Dias (2016) evidencia a satisfação da população com a melhora da disponibilidade de serviços públicos em distritos que foram elevados à categoria de município. O trabalho de Dias (2016) foi realizado nos municípios de Vila Boa, Uirapuru e Guarita, ambos no estado de Goiás. De fato, com a criação de municípios foi constatada uma maior eficiência na destinação de recursos às localidades supracitadas, entretanto, o autor deixa claro que tal política de emancipação teve um caráter voltado a uma estratégia de dominação, ou seja, verificou-se que a população foi manipulada com o oferecimento de serviços públicos.

Dias (2016) conclui que a criação de municípios não tem influência direta das demandas e necessidades da população requerente, tão pouco pela força dos representantes locais.

Esta trama ocorre em consequência da atuação da classe política hegemônica em sua manutenção do poder. O que garante o exercício do poder nas esferas federal e estadual é, justamente, a acumulação do poder, realizada através de alianças de poderes com escalas semelhantes ou diferentes, sobretudo, com o município (DIAS, 2016, p. 203).

O fato do município ser uma entidade formada pela atuação do poder político em suas mais diversas instâncias cria uma relação controversa entre a sua real importância, destacando a relação com a população que é diretamente influenciada pela sua estrutura, ou seja, da população local, e dos interesses de agentes de outras escalas. Leal (2012), mesmo publicando sua obra sob outra circunstância histórica, no ano de 1946, deixa explícito que essa expressão política da questão não significa força da escala local, mas justamente sua captura por outros interesses.

Leal (2012) evidencia que a ausência de autonomia do município, o que propiciou a força exercida pelo coronelismo nas décadas que iniciaram o período republicano no Brasil. Os representantes políticos locais eram totalmente subordinados às ações de um Estado centralizador, enquanto a população, sem capacidade de organização, estava totalmente sujeita às atribuições impostas pelo poder central. Desde o início da República, o município sempre foi marcado por uma “penúria orçamentária, excesso de encargos, redução de suas atribuições autônomas, limitações ao princípio da eletividade de sua administração, intervenção da política nos pleitos locais etc.” (LEAL, 2012, p. 68).

As decisões de ordem política e econômica que alteram a dinâmica de um município muitas vezes se originam em uma realidade totalmente diferente da vivida por sua população, em escalas muito mais amplas do que a local. Considerando os municípios instalados na década de 1990 no Paraná, em sua maioria de baixo contingente populacional e com a centralidade que as suas sedes urbanas perderam ao longo dos anos, cabe aos pesquisadores evidenciar as características de cada localidade. Somente com o conhecimento particular de cada realidade é possível tomar as decisões necessárias para que sua população não saia prejudicada.

Zorzanello (2015) define sua metodologia sob um aspecto voltado para as especificidades do local, exemplificado na conjuntura dos municípios de Goioxim e Marquinho, instalados na década de 1990 no estado do Paraná.

Zorzanello (2015) elenca outras motivações no processo de emancipação, como por exemplo o fortalecimento de grupos políticos locais. No entanto, é preciso ter cautela quanto a essa questão, a partir de cada realidade municipal a ser analisada para assim não cometer injustiças quanto aos julgamentos definidos.

Na visão de Zorzanello (2015), a lógica de uma economia que regula o território a partir agentes globais concretiza o equívoco de atribuir ao município a condição de dispensabilidade. Assim, uma análise importante a ser feita é se a emancipação

condicionou uma situação de justiça social a população, como a autora sinaliza através dos resultados de sua pesquisa.

O estudo de Zorzanello (2015) salienta as dificuldades nas áreas econômica e financeira nos municípios de pequeno porte populacional, representados por Goioxim e Marquinho. No entanto, a conclusão sinaliza para o fato de que os municípios cumprem sua função social, ofertando condições, mesmo que básicas, para que sua população tenha acesso a serviços de saúde e educação de qualidade, além de melhorias em áreas como lazer, transporte, infraestrutura e saneamento.

Souza (2016) também mantém uma linha metodológica enfatizando as características da escala local como forma de demonstrar os resultados das emancipações municipais. O autor evidencia um fator importante: na maioria das vezes que medidas de austeridade são discutidas na avaliação da situação dos municípios, concomitantemente momentos de crises financeiras de ordem nacional estimuladas por alterações na dinâmica mundial do modelo econômico são observadas.

Souza (2016) descreve, através de questionários aplicados à população local, que melhorias na disponibilidade de serviços públicos são evidentes, com destaque para as áreas da saúde, educação e infraestruturas urbanas e rurais.

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 (SOUZA, 2016, p. 254).

Souza (2016) ainda discorre que o progresso dos municípios não depende apenas de uma boa gestão pública local. A estrutura econômica nacional e a base econômica do estado interferem na estrutura econômica local, alterando a capacidade de desenvolvimento do município, ficando fora do controle dos gestores municipais.

Souza (2016) conclui que a criação de um município repercute em vantagens para a população local, constituindo-se em um espaço social, propiciando serviços públicos básicos que não existiam na localidade no período de distrito administrativo. O autor destaca as áreas da saúde, da educação, da moradia e do trabalho como as que apresentaram os melhores resultados quanto as melhorias.

Zorzanello (2015) e Souza (2016) evidenciam as melhorias com relação a justiça social nas localidades elevadas a categoria de município. Não queremos, através desta análise, suprimir as responsabilidades impostas aos representantes políticos locais na gestão dos territórios, tão quanto afirmar que não existem abusos administrativos ou problemas relacionados a corrupção. Porém, fica claro que os benefícios conquistados pelas sociedades locais estudadas enfatizam a importância do município como forma de garantia de serviços de primeira necessidade para a população local.

Endlich (2012) também considera que o problema mais significativo é o da escala local que se submete a interesses econômicos e políticos superiores, principalmente nas municipalidades localizadas em regiões não metropolitanas. A autora alerta que é preciso colocar em pauta o que o município criado representou de concreto para a sociedade local, quais os ganhos locais, enfatizando a participação da população civil nos processos decisórios.

A produção do espaço delimitada pela instituição do município passa pelas condições apresentadas como escala local do território. No entanto, o ideal é que a sociedade tenha participação direta nesse processo de produção do espaço, evidenciando nesse caso a escala local. Muitas vezes a atuação de sujeitos ligados ao poder das escalas superiores, movidos pelos interesses do capital internacional suplanta as demandas de grande parte da população local em função de seus interesses.

É preciso compreender os processos que definiram as características do município brasileiro. Sendo assim, entender a origem histórica da instituição municipal, desde a sua criação durante o Império Romano, as alterações em seus parâmetros institucionais, sua estrutura na Coroa Portuguesa e a implantação dessas regras nas primeiras vilas do Brasil colonial. Trata-se de analisar a história com o intuito de que isso ajude na leitura da realidade atual.

1.2 O município, sua origem e institucionalização como escala territorial local no Brasil

O objetivo desta parte da pesquisa abarca o contexto do surgimento do município, sua evolução durante a história, as mudanças em sua estrutura e a sua

importância quanto ao espaço e quanto ao território, principalmente na relação com a sociedade local e a vida dos cidadãos que a compõe. Destacamos o surgimento do município e algumas características pontuais de sua evolução até o momento atual, materializado como organização da escala local do território no Brasil. Esta é uma análise da instituição do município, buscando suas origens e pontuando momentos da sua existência, marcada por saltos temporais. Tal análise busca destacar pontos relevantes na perspectiva qualitativa.

Segundo Meirelles (2014), o surgimento do município como unidade político administrativa remonta ao Império Romano. Como forma de manter a ordem e o pacifismo em cidades conquistadas por seu exército, Roma, através de seu Senado, possuía como critério primordial a sujeição dos conquistados às suas leis. Eram concedidos, em alguns casos, direitos exclusivos ou simplesmente a manutenção de leis que eram aplicadas nessas cidades antes da imposição romana, entre elas, no comércio ou à política. Dentre os direitos mantidos, a população podia eleger seus próprios governantes no âmbito local e a comunidade que se beneficiava dessas vantagens exclusivas era considerada como um *municipium*, o município.

Tavares (1997) explica que a origem do municipalismo data de aproximadamente um século antes de Cristo, tendo o significado de origem da língua latina: cidade livre que se governava por suas próprias leis e tinha foros e privilégios de Roma, sendo a palavra município formada a partir de *munus* ou *munia* – muro, jurisdição cercada; mais o verbo *capio* – tomar. Ou seja, uma jurisdição da qual Roma tomou encargo, controle.

Era constatada a importância das prerrogativas da escala local para a definição e criação dos primeiros municípios. Mesmo com todo o poderio militar, a imposição do centralismo romano não seria a melhor opção para manter a ordem nos diversos territórios conquistados. Porém, nem todos os povos vencidos possuíam tal benefício. Braga (2008) esclarece que as localidades conquistadas por Roma que detinham autonomia local através do município eram somente aquelas temidas de alguma forma ou eram reconhecidas por algum tipo de trabalho praticado. A dinâmica local sempre apareceu como fator determinante nos planejamentos político, administrativo, econômico e, considerando as características geográficas, sociais e culturais existentes em cada localidade.

Analisando a composição da administração das cidades, ela se dividia da seguinte maneira:

[...] um colégio de dois a quatro magistrados investidos de supremo poder e particularmente da administração a justiça, auxiliados por magistrados inferiores, encarregados administrativos e de polícia, o encarregado de arrecadação, o encarregado da fiscalização dos negócios públicos, o defensor da cidade, os notários e os escribas, que auxiliavam os magistrados. As leis municipais emanavam de um Concelho Municipal, constituído de elevado número de cidadãos do Município escolhidos periodicamente e com funções assemelhadas as do Senado Romano. No ano de 79, com a Lex Julia Municipalis de Júlio César, o regime municipal foi estendido à todas as províncias conquistadas até a Península Ibérica, se modificando principalmente na França, Espanha e Portugal após o período que aconteceu a dominação bárbara que foi um dos marcos na sucessão da hegemonia romana (MEIRELLES, 2014, p. 34).

Segundo Meirelles (2014), mesmo com a estratégia de manter a organização original nas cidades conquistadas, o poder central de Roma logo influenciou sobre a estrutura administrativa dos conquistados. Essa estrutura prevaleceu estável sob a influência do poder central até as invasões bárbaras, que culminaram com a queda do Império Romano.

No entanto, as influências desenvolvidas pela instituição do município romano foram disseminadas pela Europa. Nesse caso, realizamos um salto temporal até o período em que o município se desenvolveu na Península Ibérica, definindo as características do município português que passam a ser as mesmas no Brasil durante o período de colonização. As comunas adquiriram grande importância popular, permitindo a manutenção do regime municipal. Comparado à sua origem em Roma, o município influenciado pelo período medieval perdeu autonomia, com a atuação de agentes que compunham o poder da época suprimindo a atuação da população local e centralizando as decisões (CIGOLINI, 1999; MEIRELLES, 2014).

Segundo Braga (2008), o município de origem romana teve seu ressurgimento sendo um instrumento importante de serviço a liberdade popular. As liberdades que eram conquistadas pelas sociedades locais não tinham somente as atribuições da vontade do rei, e sim muito mais relação com o poder popular. A sociedade local, de maneira organizada, estabelecia um acordo com o rei. Cada localidade, considerando suas particularidades e prerrogativas, detinha uma relação diferenciada com cada município, ou seja, as características de cada município eram levadas em conta ao definir os critérios que o rei firmava nos acordos com cada sociedade organizada em uma unidade municipal.

Seguindo a herança do município criado durante o período de dominação romana em grande parte do que hoje se configura o território europeu, estruturou-se

a comuna portuguesa, desempenhando funções políticas e edição de leis próprias. A organização administrativa do município em Portugal evoluiu, passando por algumas mudanças em sua organização legislativa e administrativa. Essa organização foi estabelecida por três ordenações específicas, organizadas da seguinte maneira:

- As Ordenações Afonsinas (1446), que estabeleceram as eleições para juízes e vereadores nas câmaras municipais;
- As Ordenações Manuelinas (1521), mantiveram as regras já estabelecidas pelas Ordenações Afonsinas;
- As Ordenações Filipinas (1603), que fixaram as atribuições gerais dos municípios e um sistema de eleições para os oficiais das câmaras.

Essas ordenações, herdadas do modelo português, regeram o Brasil até a independência. As municipalidades brasileiras foram constituídas uniformemente por um presidente, três vereadores, dois almocatóis e um escrivão, além de um juiz de fora vitalício e dois juízes comuns eleitos com os vereadores (MEIRELLES, 2014).

O período colonial foi marcado por um processo exploratório que unicamente visava a busca por riquezas que fossem de interesse da coroa. O território brasileiro dominado pelos portugueses foi dividido em Capitânicas Hereditárias, independentes umas das outras, e que tinham como poder central um donatário que seguia as ordens da metrópole (CIGOLINI, 1999).

A centralização do poder nas capitânicas deixou de lado os povoados que foram sendo fundados, que tiveram seu desenvolvimento mais atrelado a influência da Igreja do que do amparo dos donatários. Mesmo com a falta de apoio às primeiras vilas, a organização política da colônia apareceu como grande impulsionadora do movimento que se criava na escala local do território recém definido, com a criação de cargos públicos, definindo leis e exigindo melhorias para as localidades de acordo com as aspirações do povo. As primeiras vilas no Brasil simbolizaram a organização local da população, e definiram as diretrizes principais que culminaram com as primeiras formas de definição de escalas territoriais e de reprodução do espaço (ANDRADE, 1999; CIGOLINI, 1999).

Segundo Cigolini (1999), muitas das primeiras municipalidades da colônia surgiram devido à vontade da sociedade local, que se organizava e solicitava junto à Coroa o direito de uma vila e, posteriormente, passar a ser denominada cidade. A

condição para que tal processo se concretizasse era que o poder central português fosse oficialmente instaurado.

[...]o título de cidade só podia ser dado pela Coroa, pois as cidades a ela pertenciam e teriam que ser assentadas em terras alodias (públicas). No caso brasileiro, antes de elevar alguma vila ou povoado à condição de cidade, a Coroa necessitava recuperar a jurisdição sobre aquele território. (CIGOLINI, 1999, p. 11)

Meirelles (2014) enfatiza que a condição de municipalidade existia nas vilas. A partir do requerimento do título de vila, era instalada a câmara municipal, formada por um ou dois juízes, vereadores, um escrivão, um procurador e um tesoureiro, eleitos de três em três anos, responsáveis pelo poder político local. Sua organização permitia que, mesmo espalhadas por diferentes pontos do território, as câmaras se concentrassem em defender os interesses do latifúndio escravocrata, configurando o domínio do território, mesmo que em escala local, pelos poderosos ligados à uma dinâmica econômica de origem externa.

Braga (2008) revela que em 1696 o poder atribuído ao conselho municipal sofreu uma grande desmoralização. A coroa, em substituição aos dois juízes ordinários eletivos, nomeia os primeiros juízes-de-fora do Brasil colonial. Sendo assim, deixaram os vereadores de serem eleitos para serem nomeados pela metrópole. O município, que surgiu como modelo de autonomia local, onde a população organizada apresentava suas demandas ao poder central, passou a ser submetido ao poder central, privado de qualquer possibilidade de contraposição.

Durante praticamente todo o período colonial, o município no Brasil seguiu as normas da estruturação definida em Portugal. É preciso deixar evidentes as diferenças entre Portugal e Brasil, que vão desde a extensão territorial e do fato de Portugal ser um país menor, sem unidades federativas, centralizador e o Brasil, a despeito da sua extensão, embora federativo mantenha a centralização apreendida desse período e reforçada pelos processos econômicos e políticos posteriores. Além de ser uma administração local baseada nos moldes de uma realidade extremamente diversa, a função do município no Brasil era a de satisfazer as ordens da coroa portuguesa, mesmo com sua origem atrelada na maioria dos casos a interesse locais. O município no Brasil só passaria a ser estruturado a partir de uma lei elaborada em território brasileiro a partir da Constituição Imperial de 1824, após a independência do Brasil, deixando de ser colônia de Portugal.

1.3 Evolução do tratamento ao município na lei brasileira

Para entender as mudanças na compartimentação do território brasileiro em unidades municipais é preciso estabelecer uma relação desse fator às mudanças estruturais da lei brasileira, caracterizada pelas Constituições, desde o período imperial, passando por toda a história do federalismo brasileiro. Nesse caso, este tópico apresentará uma análise sobre o município no Brasil a partir da Constituição Imperial de 1824 até a Constituição Federal vigente desde 1988 com suas emendas e propostas de emendas constitucionais que alteraram ou buscam alterar as características da escala territorial local. Nesse sentido, será necessário fazer um paralelo entre legislação, tendo o aporte teórico de Meirelles (2014), trazendo ao mesmo tempo uma caracterização histórico-geográfica brasileira com o aporte teórico de Andrade (1999) e Cigolini (2009; 2014) a partir da compartimentação do espaço em unidades territoriais locais, os municípios.

Desde a consolidação do território brasileiro e a promulgação da Constituição Imperial, o Brasil começa a ter o município constituindo a estrutura territorial. Futuramente, com a instalação da República e da Federação brasileira, o município passaria a compor, integrado às instâncias federal e estadual, as três esferas de descentralização do poder. Cigolini (2014) enfatiza que a história do regime federal é marcada por sucessivos conflitos devido às diversidades regionais e sociais, passando por inúmeras alterações que variaram entre períodos mais centralizadores e períodos mais descentralizadores, tudo acontecendo após a proclamação da República. O pacto federativo e sua manutenção passaram por diversas modificações nos diversos períodos. Cada um desses períodos tinha um diferente entendimento sobre o papel dos municípios na federação, incentivando ou restringindo a criação dessas unidades políticas.

A história do município no Brasil independente começa com a Constituição Imperial, instaurada no dia 25 de março de 1824 (BRASIL, 1824). Institui-se as câmaras municipais, compostas por vereadores eleitos e tendo o vereador mais votado nomeado presidente da câmara. A câmara municipal tinha como competência o governo econômico municipal. Contudo, o município não possuía autonomia, sendo subordinado ao poder central do Império sob o intermédio dos presidentes das províncias, que eram escolhidos pelo poder imperial, e as municipalidades “...não passavam de meras divisões territoriais mesmo após a Lei Regulamentar de 1828, e

estavam isoladas, inclusive com menos atribuições do que no período colonial” (MEIRELLES, 2014, p. 37).

Os legisladores procuraram rever o tratamento dado aos municípios através de duas leis: o Ato adicional, Lei 16 de 12 de agosto de 1834 (BRASIL, 1834), e a lei 105, de 12 de maio de 1840 (BRASIL, 1840). Porém, os municípios continuaram subordinados às assembleias legislativas provinciais, não tendo autonomia nem sobre as questões que somente teriam solução a partir da inferência dos atores locais, ou seja, o município não tinha poder de atuação nem em assuntos que seriam de exclusivo interesse da sociedade local.

Outro aspecto importante com relação às municipalidades no período imperial é que não havia prefeito. A Província de São Paulo foi a primeira a definir esse cargo. Entretanto, seguindo uma estrutura hierárquica em que o presidente provincial era escolhido pelo Imperador, os prefeitos na época eram escolhidos pelo presidente da província, evidenciando a forte tendência centralizadora. No entanto, a definição de um cargo executivo para os municípios teve uma boa aceitação, fazendo com que, a partir de Decreto Regencial, outras províncias também adotassem o modelo político, como o Ceará, Pernambuco e Alagoas (MEIRELLES, 2014).

Segundo Andrade (1999), a constituição imperial estabelecia a existência de quatro poderes: o executivo, o legislativo, o judiciário e o moderador. O poder Moderador, mais importante e com atribuição de organizar toda a política, era privativo ao imperador. O poder do imperador era tanto que além de intermediar e regular as ações desenvolvidas entre os outros três poderes, ele também os controlava, sendo o responsável por nomear os representantes do poder executivo e legislativo. Podia ainda convocar assembleias gerais, controlava a câmara dos deputados, nomeava senadores, suspendia magistrados e perdoava réus condenados.

As províncias tinham sua autonomia cerceada, fator também acometido aos municípios. Tal imposição e centralização do poder na figura do imperador criou muita instabilidade, causada inclusive pela insatisfação da sociedade em nível regional e local. O período regencial – 1831 até 1840 – prorrogando-se até 1849, foi um período marcado por diversas lutas. O Brasil, para o conjunto de sua população, ainda não se apresentava como uma Nação, e “...o sentimento de brasilidade ainda era muito tênue e os problemas locais e provinciais eram bem mais preocupantes que os problemas propriamente nacionais” (ANDRADE, 1999, p. 72).

Os federalistas que lutavam por mudanças institucionais nas formas de poder, pela alteração da constituinte e pela descentralização dos poderes tinham como figura importante Tavares de Barros, analista político da época, que defendia a autonomia dos municípios.

Era favorável a uma maior autonomia municipal, atendendo às tradições brasileiras do período colonial, quando as câmaras municipais tinham um grande poder, enfrentando, algumas vezes, até as determinações do rei de Portugal (ANDRADE, 1999, p. 89).

Segundo Meirelles (2014), em 1891, sob regulação do que constava na primeira Constituição promulgada após a Proclamação da República em 1889, o município passou a ter maior autonomia local. O texto constitucional definia a partir do seu artigo 68 a atribuição para que os estados federados, e não mais províncias como no império, organizassem a maneira como as municipalidades teriam autonomia sobre suas demandas locais, ou seja, serviços que apresentavam interesse exclusivo para a sociedade local. Entretanto, a definição de uma política local teoricamente mais forte sob a incumbência da nova constitucional não se traduziram na organização social local do país na época, evidenciando que a política local era dominada por elites que faziam prevalecer seus interesses, elevando-os acima das necessidades de uma sociedade local iletrada e desorganizada.

Durante os 40 anos em que vigorou a Constituição de 1891 não houve autonomia municipal no Brasil. O hábito do centralismo, a opressão do coronelismo e a incultura do povo transformaram os Municípios em feudos de políticos truculentos, que mandavam e desmandavam nos “seus” Distritos de influência, como se o Município fosse propriedade particular e o eleitorado um rebanho dócil ao seu poder (MEIRELLES, 2014, p. 39).

A violência era uma estratégia costumeiramente utilizada pelos coronéis. Era praticamente impossível aspirações de uma oposição política às forças dominantes locais no Brasil interiorano. Tal estrutura política permaneceu fixada às municipalidades durante todo o período de vigência da primeira constituição republicana brasileira, que durou 40 anos. O município durante esse período ficou impossibilitado de aspirar uma realidade de autonomia local e progresso.

Andrade (1999) enfatiza que o período marcado pelo início da república no Brasil os estados possuíam grande autonomia, elaborando suas próprias constituintes, muitas vezes com grandes diferenças da Constituição Federal. Os

estados tinham total controle sobre os impostos sobre importações, fazendo com que São Paulo e Minas Gerais concentrassem o poder da época devido a produção cafeeira, principal *commodity* brasileira, com destaque para o estado paulista. A disposição econômica dos estados na época refletia também na organização da sociedade local.

Com a promulgação da constituinte de 1934 (BRASIL, 1934), o município teve a autonomia da constituição anterior preservada. Mas, de fato, esta autonomia passou a ter um sentido institucional concreto, com governo próprio e rendas que possibilitassem o desenvolvimento local, com a aplicação em serviços públicos e propiciando uma tendência de progresso. A nova constituição tinha como princípio os interesses dos municípios por uma autonomia local que propiciasse uma atuação administrativa de agentes que conheciam as demandas de cada localidade, com decretação de impostos e organização de serviços (MEIRELLES, 2014).

Contudo, com uma vigência extremamente marcada pela imposição do poder central, não foi possível ter uma real consideração sobre uma constituinte que realmente propiciava às municipalidades atribuições de autonomia e condições de administração própria, sem saber se os resultados esperados à época realmente se concretizariam. O presidente Getúlio Vargas tratou de impedir a autonomia dos estados, nomeando oficiais jovens para exercerem intervenções (ANDRADE, 1999).

Na constituição de 1937 (BRASIL, 1937), com a ascensão do Estado Novo de Vargas, um plano político integralmente centralizador voltou ao cenário político brasileiro. O centralismo caracterizou-se como mais concentrado do que no período Imperial, fazendo com que os municípios tivessem sua autonomia definitivamente anulada. Não existia mais o processo eleitoral para a escolha dos prefeitos, que voltou a ser nomeado pelo governador do estado, permanecendo apenas para os vereadores. Houve um forte regime intervencionista nos estados e nos municípios por parte do governo federal. Como eram nomeados, os prefeitos se submetiam a qualquer prerrogativa imposta pelos governadores como forma de manter o cargo. Não havia qualquer possibilidade para as manifestações locais em prol do município, caracterizando os municípios no período como menos autônomos do que no período imperial (MEIRELLES, 2014).

A definição de uma valorização do município e da escala local só viria com a promulgação da Constituição de 1946 (BRASIL, 1946). Segundo Meirelles (2014), o municipalismo adquiriu força, resultado de uma distribuição equiparada dos poderes,

descentralizando a administração pública. A autonomia administrativa foi retomada com a eleição do prefeito e vereadores e as aplicações de rendas e organização dos serviços públicos de ordem local passaram a ser de responsabilidade da administração local. Além das rendas exclusivas, a Constituição Federal de 1946 também deu ao município participação em tributos arrecadados pelo estado e pela União.

O período foi marcado por um processo intenso de ocupação das regiões interioranas do país, influenciado pela construção da nova capital, Brasília, no planalto central brasileiro. Houve a implantação de uma extensa rede rodoviária que conectou as partes mais isoladas do país, dando margem a formação de novas regiões e sub-regiões, integrando espaços antes desocupados ou estagnados, tendo São Paulo como centro de controle da economia nacional, influenciado pela dinâmica do capital internacional. Não só as mudanças na legislação específica, mas as condições econômicas da época propiciaram uma produção do espaço nacional que culminou com uma intensa fragmentação territorial local no Brasil (ANDRADE, 1999).

É sempre relevante vincular a análise política institucional à dinâmica econômica. Portanto, é preciso lembrar que todo esse processo ocorre em meio a intensas mudanças no território brasileiro que se industrializava e urbanizava notoriamente. Santos (2005a) evidencia a inversão populacional que se iniciava nesse período, ou seja, a mudança do local de residência da população no Brasil. Anteriormente, em grande parte vivendo no campo e depois, com passando a viver massivamente nos centros urbanos. A dinâmica na criação de municípios nesse período está intimamente ligada a essa mudança que aconteceu no território brasileiro. A descentralização e a promoção da escala local materializada no município, apesar de propiciar a criação e instalação uma grande parcela de territórios locais a partir de 1946, foi estagnada após um pequeno espaço de tempo.

Com o início do regime militar em 1964, a situação dos municípios novamente foi alterada com uma nova constituinte elaborada no ano de 1967 e com a emenda constitucional de 1969 (BRASIL, 1969). Novamente uma política centralizadora entrou em vigor. Apesar de mantida a autonomia dos estados e dos municípios, essa passou a ter termos mais restritivos. Os prefeitos de cidades interioranas não eram nomeados como em constituintes anteriores, mas nas capitais dos estados, estâncias hidrominerais e municípios que representavam grande importância quanto ao setor estratégico de segurança nacional, essa política passou a ser adotada. A

remuneração dos vereadores passou a ter critérios estabelecidos pelo governo federal e os casos de intervenção do estado nos municípios foram ampliados (ANDRADE, 1999; MEIRELLES, 2014).

Tendo em vista a Emenda Constitucional Número 01/1969, promulgada pelo governo militar, eram impostas novas condições para a criação de municípios. Os estados continuavam com a função de criar seus municípios, mas sem o atendimento das especificidades regionais, ou seja, independente do estado da Federação, a Legislação federal definia os critérios para a criação de municípios. Entre as exigências, população nunca inferior a dez mil habitantes e arrecadação equivalente a cinco milésimos da receita estadual, para que uma área pleiteasse sua emancipação (CIGOLINI, 1999).

Apesar de ter se apresentado como um período restritivo e centralizador, com uma diminuição na criação de novas municipalidades e inclusive com a extinção de alguns municípios no Brasil, a manutenção dos tributos municipais (Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU, Imposto sobre Serviços - ISS, vedação da instituição de empréstimo compulsório e restrições ao endividamento interno e externo), a Constituição de 1969 deu participação aos municípios no produto de impostos da união e dos estados, a saber: no Fundo de Participação dos Municípios - FPM, no imposto sobre lubrificantes líquidos e gasosos, no imposto sobre energia elétrica, no imposto sobre minerais do país, no Imposto sobre Circulação de Mercadorias - ICM, além do produto da arrecadação (não o imposto) do Imposto Territorial Rural - ITR, decretado pela união, e o produto da arrecadação (não o imposto) do imposto de renda incidente sobre rendimentos do trabalho e de títulos da dívida pública por ele pago, quando obrigado a reter o tributo, fazendo com que a modificação do sistema tributário apresentasse uma melhor distribuição da renda pública entre união, estados e municípios (MEIRELLES, 2014).

Segundo Meirelles (2014), um dos fatores que causou disparidade entre as regiões do país quanto a sua especialidade econômica foram os 20% fixos na participação no ICM, evidenciando a diferença entre municípios industrializados e agrícolas. A mudança econômica influenciada pela modernização da agricultura teve impacto sobre regiões quase que exclusivamente agrícolas, com um modelo agroexportador baseado em uma lavoura mecanizada, expropriando uma grande parcela de trabalhadores do campo e definindo uma nova divisão do trabalho em escala nacional.

Com a redemocratização e, posteriormente, com a promulgação da Constituição de 1988, novamente a questão municipal teve uma valorização, decentralizando o poder e definindo a autonomia dos entes federativos (união, estados e municípios) com, pelo menos segundo a carta magna, maior igualdade, baseado no tríplice aspecto político, administrativo e financeiro. Os municípios passaram a definir suas leis orgânicas conforme suas especificidades locais, a eletividade dos prefeitos foi reestabelecida para todos os municípios, mantendo a eleição direta para governadores. O que melhor definiu as atribuições próprias da municipalidade foi a alternância de “legislar sobre assuntos de peculiar interesse” das constituições anteriores para “legislar sobre assuntos de interesse local”. Também houve aumento da participação nos impostos partilhados. Quanto à organização municipal brasileira nesse período:

[...] do regime municipal adotado nos diversos Países do velho e do novo Continente, podemos concluir que o mais aperfeiçoado é o nosso, juridicamente concebido e tecnicamente organizado, dentro do sistema constitucional brasileiro. Se há deficiências no seu funcionamento, são menos devidas às falhas da instituição que aos erros frequentemente cometidos pela inexperiência ou inépcia dos administradores locais. A nosso ver, os defeitos da administração municipal brasileira não estão nas leis, mas, sim, na maneira de aplicá-las. Corrijam-se os administradores, e corrigidas estarão as falhas das administrações (MEIRELLES, 2014, p. 64 e 65).

A organização municipal a partir do regime constitucional de 1988 passou a competência do próprio município segundo o art. 30 da CF. Este é criado na forma estabelecida nas Constituições da República pelo art. 18, § 4º e do estado, atendidos a periodicidade determinada por lei complementar federal e os Parâmetros dos Estudos de Viabilidade Municipal determinados por lei igualmente federal. Somente depois de aprovada sua criação por lei estadual é que o território adquire personalidade jurídica de direito público interno e autonomia política, administrativa e financeira, decorrentes e sua condição de entidade estatal de terceiro grau, integrante do sistema federativo (BRASIL, 1988).

Segundo Cigolini (2009), a federação brasileira a partir de 1988 criou condições que permitiram às municipalidades diversificar as formas de prestação dos serviços locais, respeitando as características de cada localidade, podendo, em certa medida, confrontar o poder de imposição das escalas superiores. Essa condição de autonomia ofereceu a possibilidade de organização das relações internas do município, permitindo o acesso ao conjunto de possibilidades oferecidas pelo pacto federativo,

fazendo com que a divisão territorial adquirisse um sentido de oportunidade para as comunidades políticas locais.

A autonomia dada ao município na nova constituição também se materializou nas solicitações para que muitos distritos adquirissem o direito de se emancipar. A Constituição vigente outorga expressamente ao município a competência para sua organização, mas reserva ao Estado competência para, através de lei, determinar a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios, dentro do período estabelecido por lei complementar federal.

A quantidade de municipalidades criadas no período logo gerou debate, principalmente com relação a questão fiscal e às condições de vida autônoma apresentadas pelas localidades emancipadas ou que solicitavam emancipação. Meirelles (2014) salienta que a fragmentação do território em unidades municipais, em muitos casos, "...vem demonstrando que a desmedida criação de municípios enfraquece economicamente os existentes e debilita os que surgem sem condições de vida autônoma" (MEIRELLES, 2014, p. 67). É preciso salientar que essa visão é centralizadora, sem analisar as questões fundamentais que são particulares a população local. A discussão sobre os critérios para a criação de municípios levou a alteração da CF através da Emenda Constitucional 15/1996. A versão original, que é apresentada no art. 18, §4º constava que

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

Com a emenda, a norma que entrou em vigor é a seguinte

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei (BRASIL, 1988, s/p).

Anteriormente, a carta magna estabelecia apenas duas condições para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios: a preservação da continuidade e da unidade histórico-cultural do ambiente urbano, de acordo com

requisitos previstos em lei complementar estadual, e a consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas.

No estado do Paraná, por exemplo, o critério populacional estipulava um mínimo de cinco mil habitantes para a localidade que solicitava a emancipação. O art. 14 da Constituição Federal de 1967 dispunha os requisitos mínimos de população e renda pública e a forma de consulta prévia às populações locais, para a criação de novos municípios, dispositivo regulamentado pela Lei Complementar nº 1, de 9 de novembro de 1967, determinando os seguintes requisitos para a criação de municípios: população estimada superior a dez mil habitantes, ou não inferior a cinco milésimos da existente no estado; eleitorado não inferior a 10% da população; centro urbano constituído, com número de casas superior a duzentas; e arrecadação, no último exercício, de cinco milésimos da receita estadual de impostos e a consulta prévia às populações locais seria feita mediante plebiscito, e que a emancipação teria de ser aprovada por maioria absoluta dos eleitores, no caso contando com a participação tanto dos moradores do município que perderia território com a emancipação como a população do distrito que auferia a mudança (BRANDT, 2010).

A regulamentação da Emenda Constitucional 15/1996 (BRASIL, 1996), ainda não finalizada, levou a retomada dos critérios adotados anteriormente, via lei complementar, para definir os Estudos de Viabilidade Municipal para criação de municípios, além do plebiscito, agora não mais com a participação da população do distrito ou localidade que solicita a emancipação, mas de toda a população do território envolvido, ou seja, do município que perde território e da localidade que auferia a emancipação.

A questão que inferiu na determinação de normas mais abrangentes, em escala nacional, para determinar se uma localidade merece ou não ser elevada à condição de município, perpassou pelo aspecto financeiro e pelo contingente populacional. Meirelles releva esse aspecto, enfatizando que

[...] é de se repetir que a emancipação dos Distritos só se deve verificar quando possuam eles suficiente vitalidade econômica, razoável população e progresso compatível com a vida própria que se vai instaurar nessas novas unidades. Sem esses requisitos a criação do Município constitui um mal, por onerar a população local com os encargos de um governo próprio que nada pode produzir e por permanecer a nova unidade local na dependência dos favores estaduais para a solução de assuntos de seu peculiar interesse (MEIRELLES, 2014, p. 68).

Após a promulgação da Emenda Constitucional nº 15/1996, alguns projetos tramitaram no Senado e na Câmara Federal com forma de criação de uma Lei Complementar para regulamentação do texto constitucional. Entre os projetos aprovados, o Projeto de Lei 98/2002, o Projeto de Lei 416/2008 e o Projeto de Lei 397/2014 foram vetados pela presidência da República com o argumento de que provocariam aumento expressivo de despesas totais nos entes federados sem a criação de novas receitas, prejudicando ainda a repartição dos recursos do Fundo de Participação Municipal em desfavor dos municípios menores e com maiores dificuldades financeiras. Atualmente, o Plenário da Câmara dos Deputados aprovou o regime de urgência para o Projeto de Lei 137/2015, que regulamenta a criação de municípios no Brasil.

Sendo assim, a partir da Emenda Constitucional 15/1996, nenhuma lei para regulamentação das emancipações municipais foi aprovada. O ano de 1997 foi o último em que ocorreram instalações de municípios no estado do Paraná, com as leis de propiciaram as emancipações aprovadas no período anterior a aprovação da emenda.

Independente da questão fiscal e das normas atribuídas, a sociedade local que solicita a emancipação municipal também possui suas demandas, suas insatisfações e motivos que, excluídos os interesses de agentes políticos locais de ascender a uma posição mais elevada na realidade local, devem ser analisados. Segundo Cigolini (1999), no caso do Paraná, motivos como a grande extensão territorial de um município e a dificuldade administrativa de atender toda a população, descrédito da sede municipal com um distrito mais isolado, falta de serviços públicos, entre outras motivações são alguns motivos relatados em projetos de lei para criação de municípios, o que é confirmado por pesquisas que dão maior enfoque a escala local, como as de Zorzanello (2015) e Souza (2016). Ainda assim, a opinião local pode ser recebida com descrédito por parte dos administradores e gestores ligados a escalas superiores da federação, podendo representar uma espécie de bairrismo ou de interesse pessoal frente aos interesses de toda a nação.

Foi possível constatar através deste item que o município, desde o seu surgimento e durante toda história brasileira, passou por rápidos momentos de maior autonomia, onde prevaleciam as aspirações e necessidades da sociedade local. Em outros períodos, a atuação de forças políticas centralizadoras deixou as municipalidades em segundo plano. Essa desvalorização do município priva o poder

local quanto a sua atuação, a partir do momento que consideramos que são os representantes locais que possuem conhecimento de causa sobre os problemas e as melhores possibilidades para desenvolver estratégias de planejamento para conter tais problemas. Outro fator é que a proximidade da população com seus representantes abre possibilidades para que exista uma atuação cidadã.

No segundo capítulo, a realidade das unidades municipais será analisada a partir do estado do Paraná. Em um primeiro momento será necessário conhecer os processos que definiram a configuração da fragmentação do território paranaense em unidades municipais. É fundamental ter em consideração essa história, o tratamento da escala local e do município para, então, compreender o período atual.

2 A FORMAÇÃO DA MALHA MUNICIPAL NO ESTADO DO PARANÁ E OS MUNICÍPIOS INSTALADOS NA DÉCADA DE 1990 NA AMUVI

O objetivo deste capítulo é analisar os processos de ocupação e configuração territorial do estado do Paraná através da divisão do território em municípios. Serão evidenciados os processos econômicos, políticos e sociais que influenciaram na criação das unidades municipais paranaenses. Em um primeiro momento será feito um estudo mais geral, expondo características pontuais de cada período paralelo ao número de municípios instalados. Em seguida, serão considerados os municípios que integram a Amuvi, especificamente os que foram emancipados durante a década de 1990.

2.1 Configuração histórica da malha municipal no estado do Paraná: dos primeiros municípios até a década de 1960

Muitos dos municípios que compõem a malha municipal paranaense foram criados em períodos de maior descentralização e valorização da escala local no processo de gestão do território. Inclusive, na década de 1990, como resultado das políticas implementadas como consequência da promulgação da Constituição Federal de 1988, ocorreram inúmeras emancipações. Foram instalados 81 municípios no período supracitado. Apesar de ser a fase de emancipação municipal mais recente no território paranaense, é preciso fazer uma retomada histórica, buscando evidenciar os processos que culminaram com a malha municipal atual no estado do Paraná.

Falar sobre os municípios no estado do Paraná envolve uma análise minuciosa sobre a história, pois as primeiras municipalidades criadas onde hoje está localizado o território paranaense existem muito antes da emancipação do Paraná, que antes tinha seu território pertencente à antiga província de São Paulo.

Cigolini (1999) disserta que durante a vigência do Tratado de Tordesilhas, que dividia o continente sul-americano entre portugueses e espanhóis, grande parte do que hoje configura o território paranaense pertencia a Coroa Espanhola. Em parte dessa área encontra-se, atualmente, o Paraná. No período, os espanhóis fundaram inúmeras reduções jesuíticas que tinham a função de reunir e catequizar os povos indígenas, processo conhecido como Missões Jesuítas e que deixou no Paraná apenas heranças na toponímia de algumas localidades. Segundo Cigolini (1999), esse

período histórico pouco reflete nas características dos municípios paranaenses atualmente, que não possuem qualquer influência espanhola remanescente do período anterior à vigência do Tratado de Tordesilhas. Entretanto, é certo que não se pode esquecer as relíquias e a importância do período de ocupação espanhola. Evidenciando a influência na existência e na estruturação de territórios locais atuais, uma simples citação histórica se mostra suficiente.

Com base no início da colonização do Paraná que de fato influenciou na configuração atual da malha municipal do estado, é preciso recorrer ao início da exploração portuguesa que, segundo as delimitações do Tratado de Tordesilhas, compreendia uma pequena faixa do litoral Paranaense até a região onde se encontra a atual capital do estado, Curitiba. Com a assinatura do Tratado de Madri, a expansão portuguesa em direção ao oeste do continente propiciou a formação aproximada do território brasileiro que se conhece hoje e conseqüentemente, do estado do Paraná. Para que se efetivasse essa ocupação, demorou aproximadamente um século desde a chegada dos primeiros portugueses (SERRA, 1991).

Com a descoberta de ouro na região litorânea no século XVII foi possível o surgimento do primeiro povoado, Paranaguá, que no ano de 1648 foi elevado à categoria de vila. Com a busca pelo ouro, propiciou-se a fundação de outras vilas, algumas originaram municípios hoje remanescentes, como Antonina e Morretes (CIGOLINI, 1999).

Segundo Serra (1991), desde o início é possível constatar que os motivos para que as primeiras povoações de ocupação efetiva se fixassem no Paraná estiveram ligados à exploração do ouro. A necessidade de uma infraestrutura mínima e a atração de cada vez mais pessoas fizeram com que povoados fossem surgindo, mas sem um desejo maior de constituir uma sociedade local e buscar o desenvolvimento dessas localidades. Serra (1991) salienta que

[...] a penetração em território paranaense embutiu interesses que se distanciavam da posse da terra “descoberta”. Tal tipo de interesse vai ocorrer em 1614 quando da concessão da primeira carta de sesmaria no Paraná, beneficiando o cidadão paulista Diogo Unhates. A carta foi assinada em nome da Coroa Portuguesa pelo capitão-ouvidor de Santos, Pedro Cubas, e dava direito de propriedade a Diogo Unhates sobre extensa faixa de terras na Baía de Paranaguá, litoral paranaense (SERRA, 1991, p. 16).

Serra (1991) expõe que a extração do ouro, expandida até a região do planalto curitibano, começa a passar por um processo de declínio, atingindo a crise entre os

anos de 1720 e 1730. Como nem todos os mineradores que se deslocaram para o Paraná tinham interesse em abandonar as atividades de mineração, muitos migraram para outras regiões em busca do metal precioso. Na época, outras atividades econômicas também se desenvolviam, entre elas a extração de madeira e de erva mate e a criação extensiva de gado. Segundo Cigolini (1999), essa região também servia de caminho para tropas de muares e bovinos de origem rio-grandense, com destaque para a cidade de Viamão, com direção ao estado de São Paulo, mais especificamente à cidade de Sorocaba. Essa rota fez com que os tropeiros estabelecessem locais para pousadas, fazendo surgir atividades comerciais e infraestrutura nessas localidades.

Segundo Cigolini (1999), foram fundadas na época vilas, algumas constituindo municípios atualmente. Pode-se citar os casos de Castro (1779), Pirai do Sul (1881), Jaguariaíva (1875) e Ponta Grossa (1855), de Curitiba, desmembrou-se o município da Lapa, no ano de 1806, com a denominação de Príncipe, dando origem a Rio Negro, em 1870.

Cigolini (1999) afirma que em 1810 é fundada, sob intervenção da família real portuguesa, que acabara de se transferir para o Brasil, a fortaleza de Guarapuava, incentivando a colonização da região dos campos de Guarapuava, com a distribuição de fazendas e, em 1849, Guarapuava tornava-se a primeira vila do Paraná fundada no terceiro planalto, e, conseqüentemente, o primeiro município.

Segundo Wachowicz (2001), a antiga capitania de São Paulo, da qual o Paraná fazia parte, devido a sua extensão foi dividida em duas comarcas, ficando a do Sul com sede em Paranaguá. Em 1812, foi transferida para Curitiba, passando a denominar-se Comarca de Curitiba e Paranaguá. A essa época, a aspiração das forças políticas de Curitiba e Paranaguá era ter um governo próprio, mas somente em 1850 tal questão passou a ter relevância política. Em meio a essa busca pela independência, a proposta para criação de uma nova província foi aprovada, e em 2 de agosto de 1853 é criada a Província do Paraná conforme a Lei nº 704 sancionada pelo Imperador Dom Pedro II em 29 de agosto de 1853.

Ferreira (2006) enfatiza que não houve participação popular na emancipação da comarca ou na criação da nova província, sendo esta limitada às mais altas elites do império, inclusive influenciando na escolha do nome da província: sendo o Paraná o maior rio a banhar o novo território delimitado, definiu-se assim a escolha. Entretanto, não houve consenso, sendo uma decisão imposta pelos representantes

das escalas superiores. O que se é registrado é que, prevalecendo-se o consenso local da época, a nomenclatura seria a mesma da Comarca, ou seja, Curitiba. Cigolini (1999) constatou que a nova província estava compartimentada territorialmente da seguinte forma:

[...] estava dividido em duas cidades: Curitiba e Paranaguá, sete vilas: Antonina, Morretes, Guaratuba, São José dos Pinhais, Lapa, Castro e Guarapuava, e seis freguesias: Campo Largo, Palmeira, Ponta Grossa, Jaguariaíva, Tibagi e Rio Negro, estas últimas eram povoados que equivaliam aos distritos atuais (CIGOLINI, 1999, p. 31).

Analisando o modelo de explicação das frentes de ocupação no Paraná elaborado por Machado (1951), a região pioneira no processo de ocupação definitiva do estado e com a formação dos primeiros núcleos de povoamento que levaram à criação dos primeiros municípios paranaenses é denominada Paraná tradicional, compreendendo o litoral, o planalto de Curitiba e a região dos Campos Gerais. Até o final do período Imperial e início da República no Brasil, apenas a região do Paraná tradicional apresentava uma configuração municipal efetiva. Seguindo esse mesmo modelo e avançando em uma perspectiva histórica no processo de configuração do território paranaense em unidades municipais, existem outras duas grandes frentes de ocupação: a da região Norte, tendo início no século XIX, e a da região Sudoeste, mais recente, com início em meados do século XX (SERRA, 1991).

Compreendendo uma continuação no processo de compartimentação do território paranaense tendo em vista o desenvolvimento de novas realidades econômicas no estado, a frente de ocupação da região Norte do estado é a que sucede o Paraná tradicional em uma ordem cronológica. Segundo Fresca (2004), as primeiras incursões que se tem conhecimento na região que hoje compreende o atual Norte paranaense tiveram origem ainda em meados dos séculos XVII, que pouco influenciaram na ocupação efetiva do Norte paranaense, que se deu em meados do século XIX em diante. A autora faz uma análise da região a partir da formação da rede urbana, ou seja, do surgimento de núcleos urbanos interligados por uma dinâmica econômica, sendo esta influenciada pelas atividades agrícolas que eram empreendidas.

Serra (1991), tomando por referência autores clássicos acerca da história do Paraná (*apud* BALHANA, MACHADO e WESTPHALEN, 1969⁴), evidencia a região Norte do estado dividida em três fases de ocupação: Norte Velho, classificada atualmente como a Mesorregião Norte Pioneiro, com área compreendida dos limites com o estado de São Paulo até o município de Cornélio Procópio, de ocupação espontânea, entre os anos de 1860 e 1925; Norte Novo, classificada atualmente como a Mesorregião Norte Central, com área ocupada entre 1920 e 1950, delimitada pelos rios Tibagi e Ivaí até as margens do rio Paranapanema, de colonização desenvolvida pelo capital privado de origem inglesa e influenciado pelo governo do estado e; Norte Novíssimo, classificada atualmente como Mesorregião Noroeste, área iniciada no rio Ivaí, estendendo-se até os rios Piquiri e Paraná, com início da colonização na década de 1940, finalizando-se aproximadamente na década de 1960. A base econômica para o desenvolvimento de toda a região Norte, independentemente de seu período, apenas variando a forma de ocupação, era predominantemente a economia cafeeira.

A diferença entre o processo de ocupação e a gênese dos centros urbanos importa ao ser citada, mas é evidente que a expansão da frente de colonização da região Norte e o surgimento dos primeiros centros urbanos ocorre de maneira muito rápida, com um fator influenciando fortemente no outro. Inclusive, é com o surgimento de alguns centros urbanos que ocorrem as solicitações para criação de municípios.

A Mesorregião do Norte Pioneiro se concretizou a partir do extremo leste da região norte, sendo praticamente uma continuação do processo que ocorria no estado de São Paulo, com as primeiras lavouras de café e agricultura de subsistência, desenvolvida com maior destaque por mineiros e paulistas. Os municípios criados nessa época são: Jacarezinho em 1900, Cambará em 1904, Carlopólis em 1907, Bandeirantes em 1921 e Cornélio Procópio em 1924 (SERRA, 1991; FRESCA, 2004).

A região Norte Central tem como marco inicial a estruturação da cidade que se tornaria a maior do Norte do estado: Londrina, que foi o marco das primeiras iniciativas de loteamentos estruturados a partir da concessão de terras. A formação da região compreende o período em que ocorreram com maior intensidade a instalação de pequenos núcleos urbanos, com atuação direta ou indireta da Companhia de Terras Norte do Paraná - CTNP. Os primeiros núcleos urbanos tinham como principal função satisfazer as necessidades dos agricultores da época, onde a

⁴ BALHANA, Altiva Pilatti; MACHADO, Brasil Pinheiro; WESTPHALEN, Cecília Maria. História do Paraná. Curitiba: Grafipar, 1969.

produção cafeeira em pequenas propriedades era a maior fonte de renda e emprego. É nessa etapa que se compreende um dos marcos da ocupação planejada do norte paranaense: Maringá (SERRA, 1991; FRESCA, 2004).

Na Mesorregião Noroeste, a ocupação⁵ ocorreu a partir de 1940 e se prolongou até meados dos anos de 1960, com atuação das companhias loteadoras que se proliferaram nesse período e também do estado. A CTNP passou a ter a denominação Companhia Melhoramentos Norte do Paraná - CMNP. Nessa época surgiram cidades como Paranavaí, Cianorte e Umuarama (FRESCA, 2004).

A região Sudoeste do Paraná apresentou um processo de alteração na sua malha municipal mais intenso a partir da segunda metade do século XX. As exceções são os municípios de Clevelândia e Foz do Iguaçu, que foram fundados no início do século XX. Segundo Serra (1991), municípios como Cascavel, Toledo, Capanema e Guaraniaçu representavam a dinâmica da divisão da região em unidades municipais, muito pelo incentivo, inclusive do governo federal, de um processo de ocupação de áreas ociosas do território nacional, realizada principalmente por catarinenses e gaúchos, alguns expropriados de suas terras, à procura de uma nova região para o desenvolvimento de suas atividades.

Nas palavras de Cigolini (1999), a evolução dos desmembramentos do período de transição entre a primeira e a segunda metade do século XX pode ser associada ao incentivo a colonização, atraindo um grande contingente populacional, desenvolvendo núcleos urbanos que se tomaram sedes municipais, além o incremento das receitas municipais proporcionado pela “Constituição Municipalista” de 1946. O avanço na colonização da região Sudoeste do Paraná se encerra quando a frente de ocupação alcança a fronteira definida pela frente de ocupação oriunda da região Norte do estado, isto ocorrendo por volta da década de 1960.

Até o final da década de 1940 a malha estadual passa a ser dividida em 81 unidades municipais, a maioria localizados no primeiro e segundo planaltos. Nesse período, apenas seis municípios ocupavam mais da metade do território paranaense, sendo eles: Palmas, Clevelândia, Foz do Iguaçu, Guarapuava, Londrina e Sertãoópolis. Na década 1950, 81 municípios são criados no Paraná, localizados na

⁵Buscando referencial em Endlich (2006), é preciso ter cuidado ao tratar sobre a ocupação da região Norte do Paraná. Existia uma ocupação anterior, em um primeiro momento da população indígena e depois, em certos pontos, dos espanhóis, concretizada pelos Jesuítas. Todavia, pensando na ocupação efetiva que influenciou na compartimentação do território em unidades municipais, trabalharemos apenas com o período da ocupação capitalista efetiva, sem esquecer a ocupação anterior do território.

sua maioria no norte pioneiro e norte novo do estado. Na década de 1960, 126 municípios são criados no estado, grande parte deles acontecendo nas regiões do norte novíssimo, oeste e sudoeste.

A Figuras 4, 5, 6, 7 e 8 demonstram a evolução da divisão territorial do estado do Paraná em unidades municipais com base em Padis (2006), ilustrando a malha municipal paranaense nos anos de 1938, 1948, 1953, 1956 e 1965.

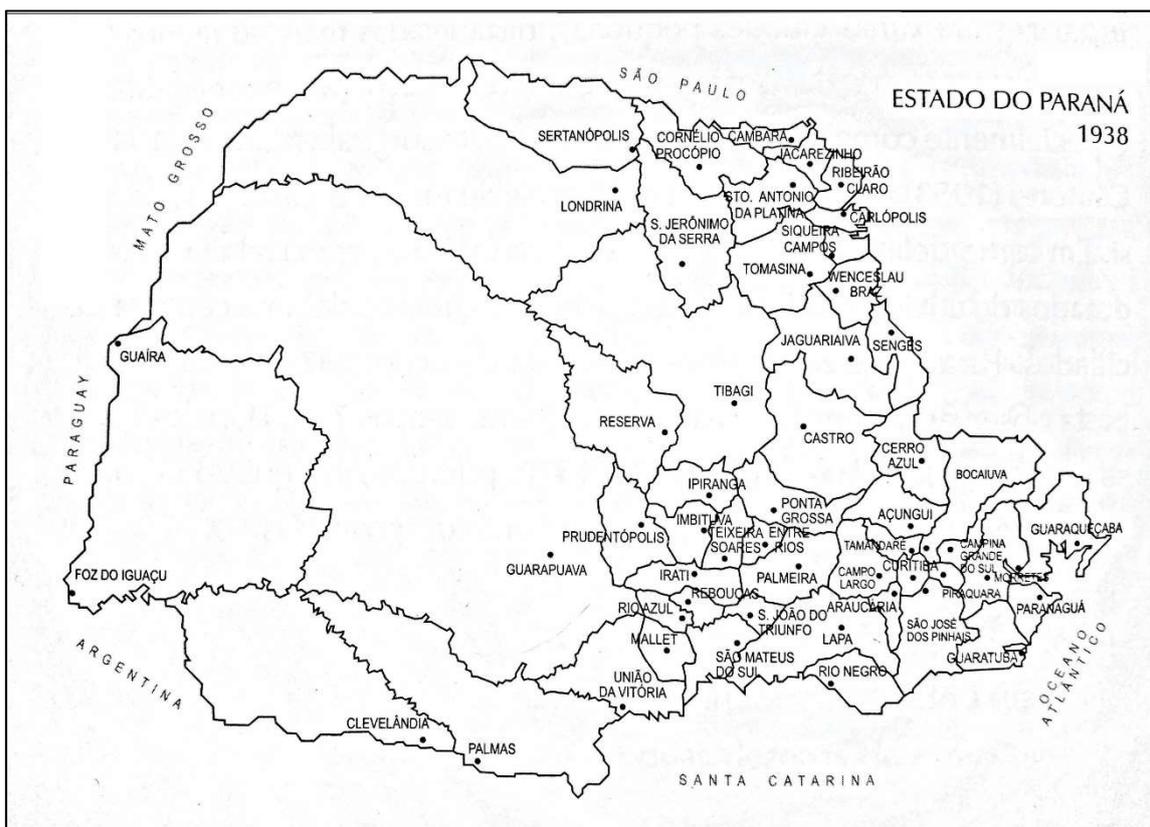


Figura 4 - Paraná. Divisão municipal do estado, 1938.

Fonte: PADIS, P. C.; 2006.

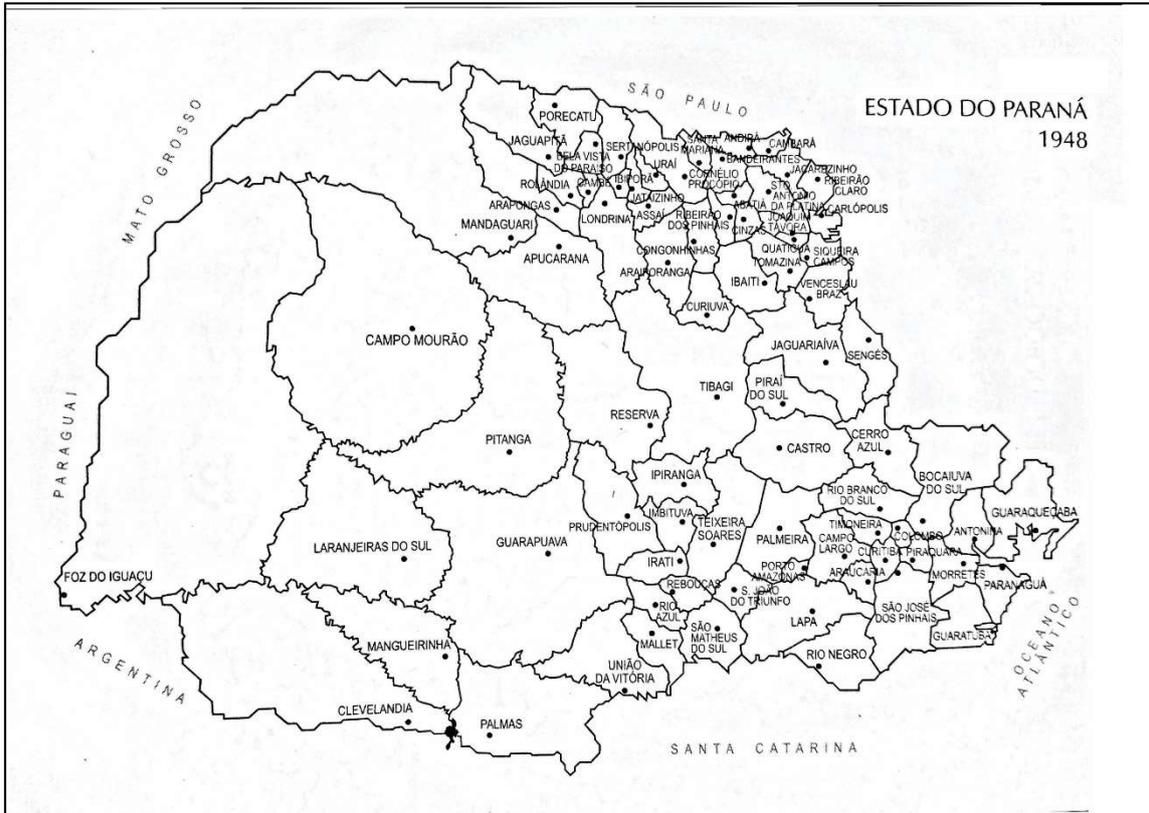


Figura 5 - Paraná. Divisão municipal do estado, 1948.

Fonte: PADIS, P. C; 2006.

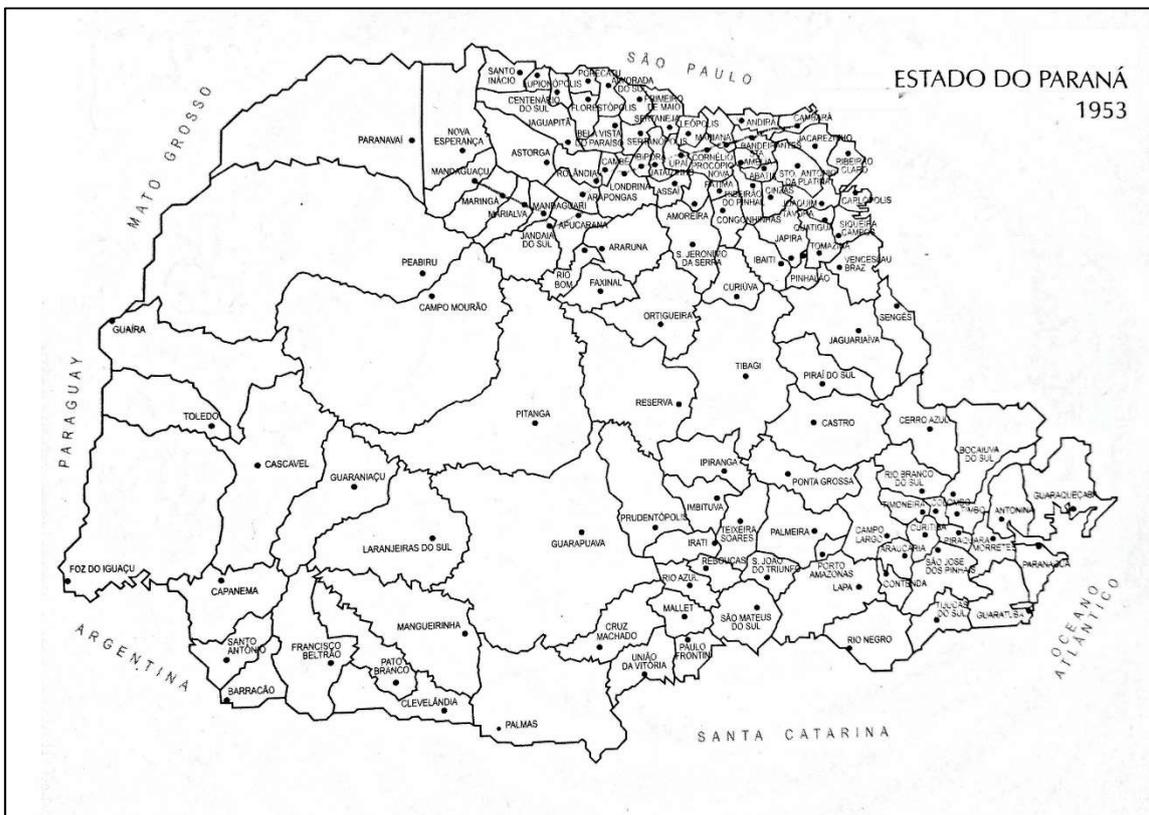


Figura 6 - Paraná. Divisão municipal do estado, 1953.

Fonte: PADIS, P. C; 2006.

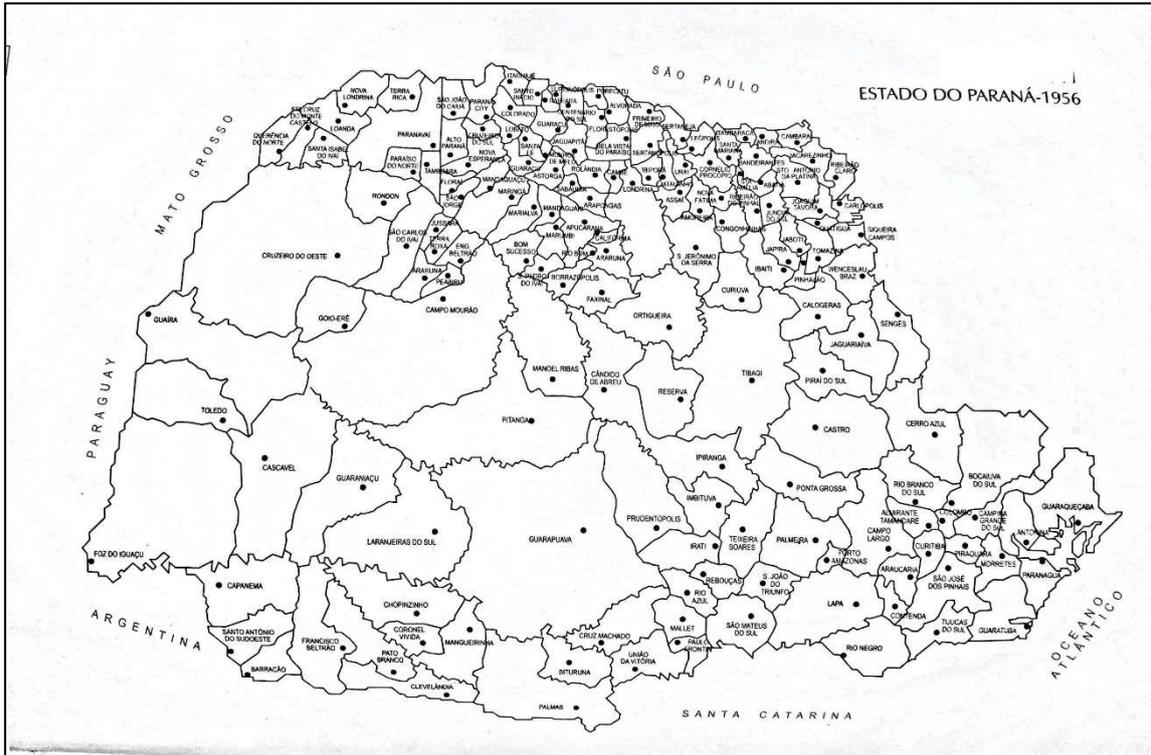


Figura 7 - Paraná. Divisão municipal do estado, 1956.
Fonte: PADIS, P. C.; 2006.

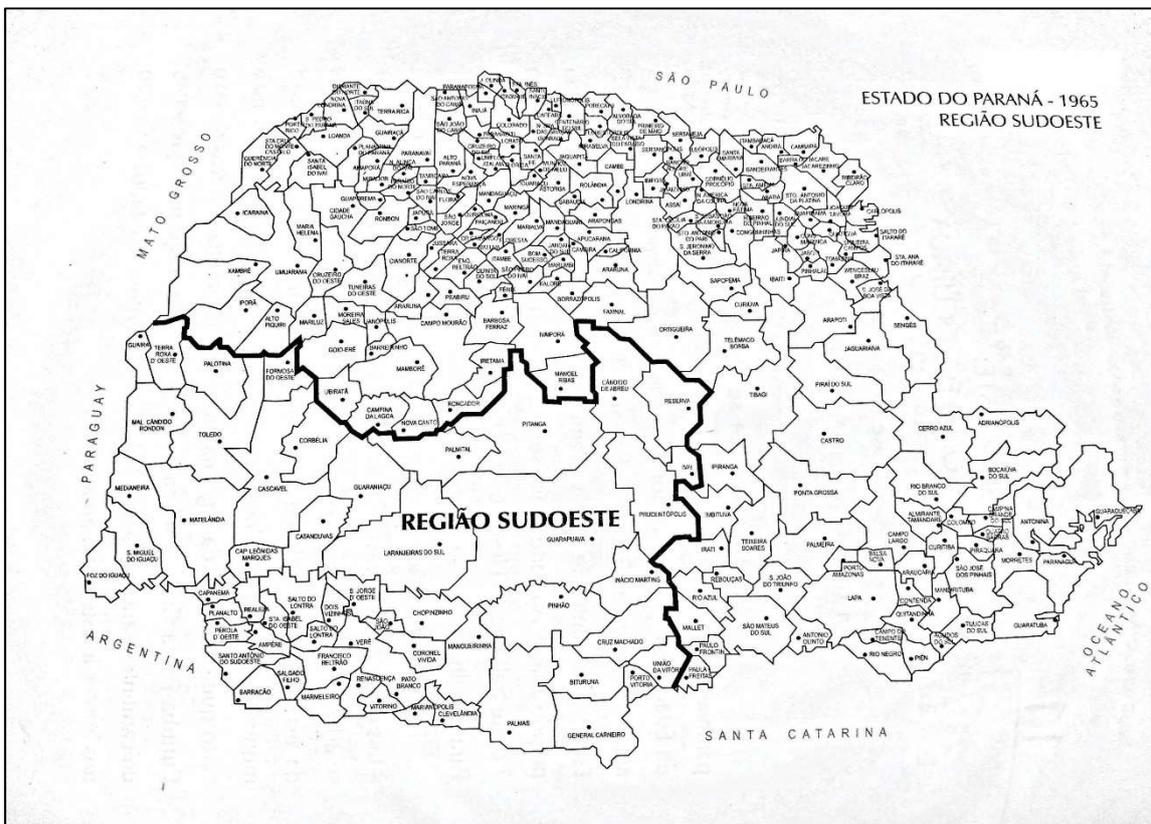


Figura 8 - Paraná. Divisão municipal do estado, 1965.
Fonte: PADIS, P. C.; 2006.

A expansão da colonização do território paranaense representou o processo de formação dos aglomerados populacionais que viriam a ser sede das unidades municipais. As épocas que apresentaram um volume considerável de emancipações municipais são relacionadas ao modo de produção econômica que se iniciava e expandia pelo espaço, com base profundamente agrícola, a criação de núcleos urbanos, aglomerações, vilas, distritos administrativos, ligada ao modelo de produção provinda do campo. Segundo Padis (2006), é expressivo lembrar que o espaço paranaense, fazendo parte da realidade brasileira como espaço derivado, sempre teve a base de sua dinâmica econômica ligada a uma economia de exportação, ou seja, um estado produtor de riqueza, mas com pouco investimento em grande parte do seu território.

É preciso compreender que foram criados municípios em diferentes épocas em cada região do estado do Paraná, independente do período em que se constituiu cada frente de ocupação. A definição de leis que propiciaram a emancipação de distritos em unidades municipais variou muito no decorrer da história brasileira, como foi possível constatar na primeira parte deste trabalho, o que também acabou interferindo no estado do Paraná. Considerando o surgimento dos primeiros núcleos que posteriormente vieram a constituir sedes municipais, os períodos econômicos que marcaram a formação e ocupação de cada região foram determinantes.

2.2 Criação de municípios no Paraná a partir de 1970 e última fase emancipatória na década de 1990

Encerradas as frentes de ocupação no estado do Paraná, a dinâmica da criação de municípios subsequente a década de 1960 foi consequência do processo de ocupação regional, já que as localidades que vieram a solicitar a emancipação tiveram seu processo de surgimento atrelada à dinâmica econômica desenvolvida no período de colonização e fixação da população de maneira efetiva.

Segundo Endlich (2006), até a década de 1960, o Paraná foi um espaço de atração populacional, em decorrência de ações políticas do estado em consonância à expansão do capital. Esse processo se deu por força de companhias privadas ou pelo investimento do próprio estado na comercialização de terras e a produção agropecuária. Entretanto, em meados da década de 1970 a estrutura agrária, grande responsável pela atração populacional nas décadas anteriores, passou por uma

intensa transformação através da modernização da produção agrícola. Com um processo de concentração fundiária e de mudanças na divisão do trabalho, que antes pautava-se na alta demanda de mão-de-obra, investiu-se em novas culturas e uso de novas tecnologias como máquinas e insumos. A modernização da agricultura eliminou a maioria dos postos de trabalho no campo no Paraná, fazendo com que, a partir da metade da década de 1970, algumas regiões sofressem com um processo de repulsão populacional.

Essa população passou a se deslocar, principalmente, para a cidade de São Paulo, para o estado de Santa Catarina e para as novas fronteiras agropecuárias no Centro-Oeste e Norte do país. A região metropolitana de Curitiba também foi responsável por receber essa população do campo devido ao intenso processo de industrialização, contribuindo para uma nova dinâmica econômica e populacional no Paraná, além dos polos regionais do interior do estado, onde podemos citar as cidades de Maringá e Londrina como exemplos (ENDLICH, 2006).

A nova dinâmica econômica, atrelada à uma política centralizadora de ordem nacional durante a ditadura militar na década de 1970 fez com que fossem instalados apenas dois municípios na região Oeste do estado: Francisco Alves e Nova Santa Rosa. Na década de 1980 foram instalados 28 municípios (IPARDES, 2019).

Na década de 1990, quando os estados, por força da Constituição Federal, 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. Com essas 81 emancipações, o Estado do Paraná passou a ter 399 municípios. Os municípios instalados na década de 1990 no Paraná podem ser observados na Figura 9.

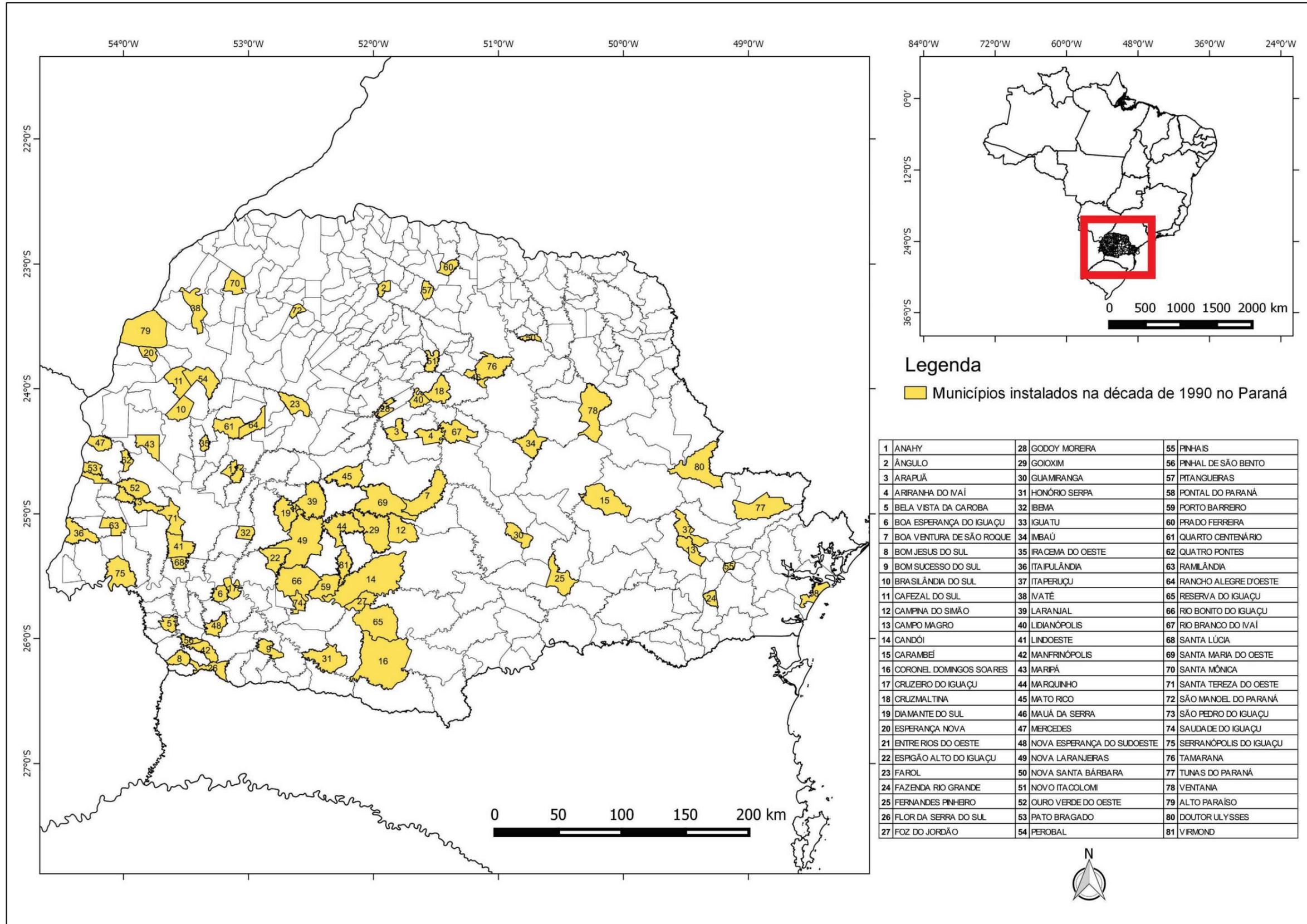


Figura 9 - Paraná. Municípios instalados na década de 1990.

Fonte: IPARDES (2019), IBGE (2000; 2010); Base Cartográfica: IBGE (2010); Elaboração: SANTOS, D. C. (2019)

Durante toda a história do estado do Paraná, alguns períodos foram mais propensos à compartimentação territorial em unidades municipais. Os períodos em que ocorreram as instalações de municípios no estado do Paraná, bem como os municípios que cederam território para as emancipações e as datas de instalação de cada município podem ser analisados na Figura 10.

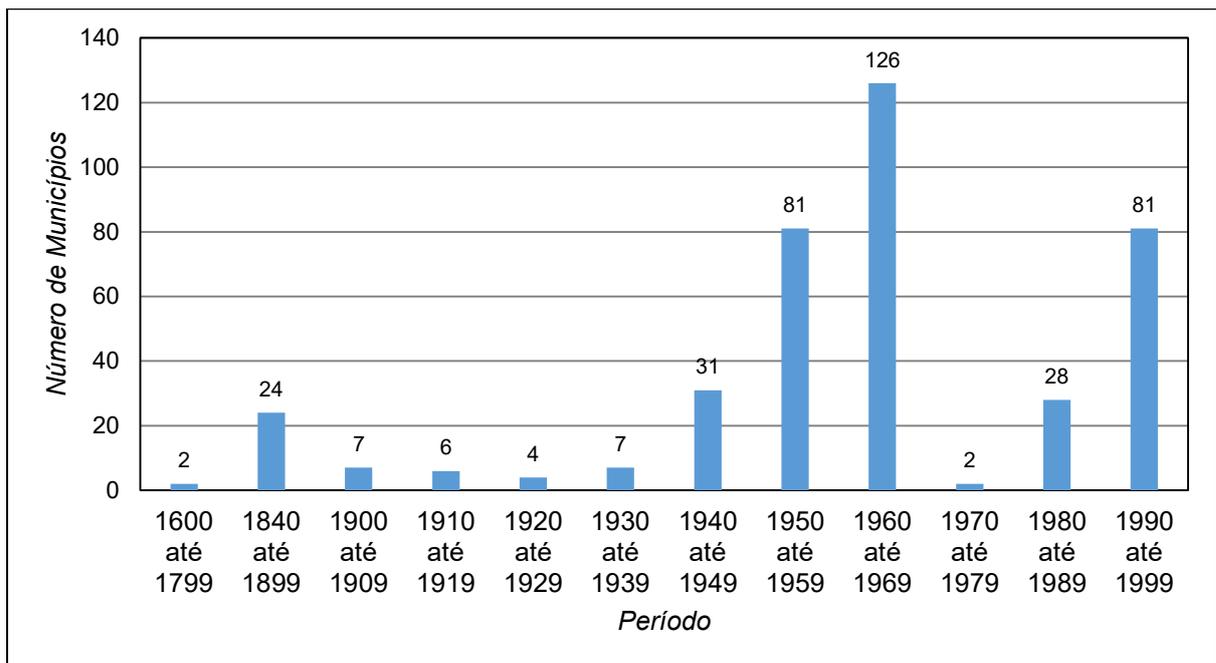


Figura 10 - Paraná. Número de municípios criados por período de instalação.
Fonte: Ipardes (2019) – Elaboração: SANTOS, D. C. (2019)

As décadas de 1950 e 1960 tiveram grande destaque com relação ao número de municípios instalados – 81 e 126 respectivamente, resultado de uma legislação descentralizadora concretizada pela Constituição de 1946. Com o início do regime militar em 1964, a situação dos municípios foi alterada com uma nova constituinte elaborada no ano de 1967 e com a emenda constitucional de 1969. Uma política novamente com viés centralizador entrou em vigor, o que ficou configurada na paralização do processo de criação de municípios no estado. Na década de 1980, período em que se concretizou o processo de redemocratização, foram 28 territórios municipais instalados em maior número na segunda metade da década. Promulgada a Constituição Federal de 1988, a década de 1990 é a última em que ocorrem as instalações de municípios com 81 localidades emancipadas.

No estado do Paraná, a Constituição Estadual de 1989 estabeleceu critérios específicos visando a criação de municípios, em consonância com as realidades

regionais. Esses critérios eram a realização de um plebiscito, este somente com a população do território que solicitava a emancipação, o local necessitava contar com no mínimo cem residentes e/ou domiciliados para dar abertura ao processo, o número mínimo de eleitores deveria ser superior a 20% da população local, ou seja, cinco mil habitantes, preservação da continuidade e da unidade histórico-cultural do ambiente urbano e não-constituição de área encravada no município de origem (PARANÁ, 1989). Atualmente, a Constituição de 1989 do Estado do Paraná, através da Emenda nº 07 à constituição do estado, prevê a consulta, conforme plebiscito, de toda a população dos municípios envolvidos no processo de emancipação, e não só da localidade solicitante (PARANÁ, 2000).

A maior parte dos municípios criados no Paraná instalados no decorrer da década de 1990 apresenta populações abaixo dos cinco mil habitantes, como é possível constatar na Tabela 1.

Tabela 1 - Paraná. Número de municípios por classe de população instalados na década de 1990; 2000 - 2010.

Classe de População	Número de municípios	
	2000	2010
De 1 a 5.000	53,08% (43)	54,32% (44)
De 5.001 a 10.000	33,33% (27)	29,62% (24)
De 10.001 a 15.000	8,64% (7)	8,64% (7)
De 15.001 a 20.000	1,23% (1)	1,23% (1)
De 20.001 a 25.000	1,23% (1)	3,70% (3)
De 50.001 a 100.000	1,23% (1)	1,23% (1)
Acima de 100.000	1,23% (1)	1,23% (1)
Total	100% (81)	100% (81)

Fonte: IBGE, 2000; 2010 – Elaboração: SANTOS, D. C. (2019)

Dos 81 municípios instalados na década de 1990, 43 possuíam menos de cinco mil habitantes no período de instalação. Analisando a variação demográfica dos últimos municípios criados no estado, 43 (53,08%) perderam população entre os resultados dos Censos Demográficos de 2000 e 2010 (IBGE, 2000; 2010). A distribuição dos municípios instalados na década de 1990 e a representação dos que perderam e ganharam população está contida na Figura 11.

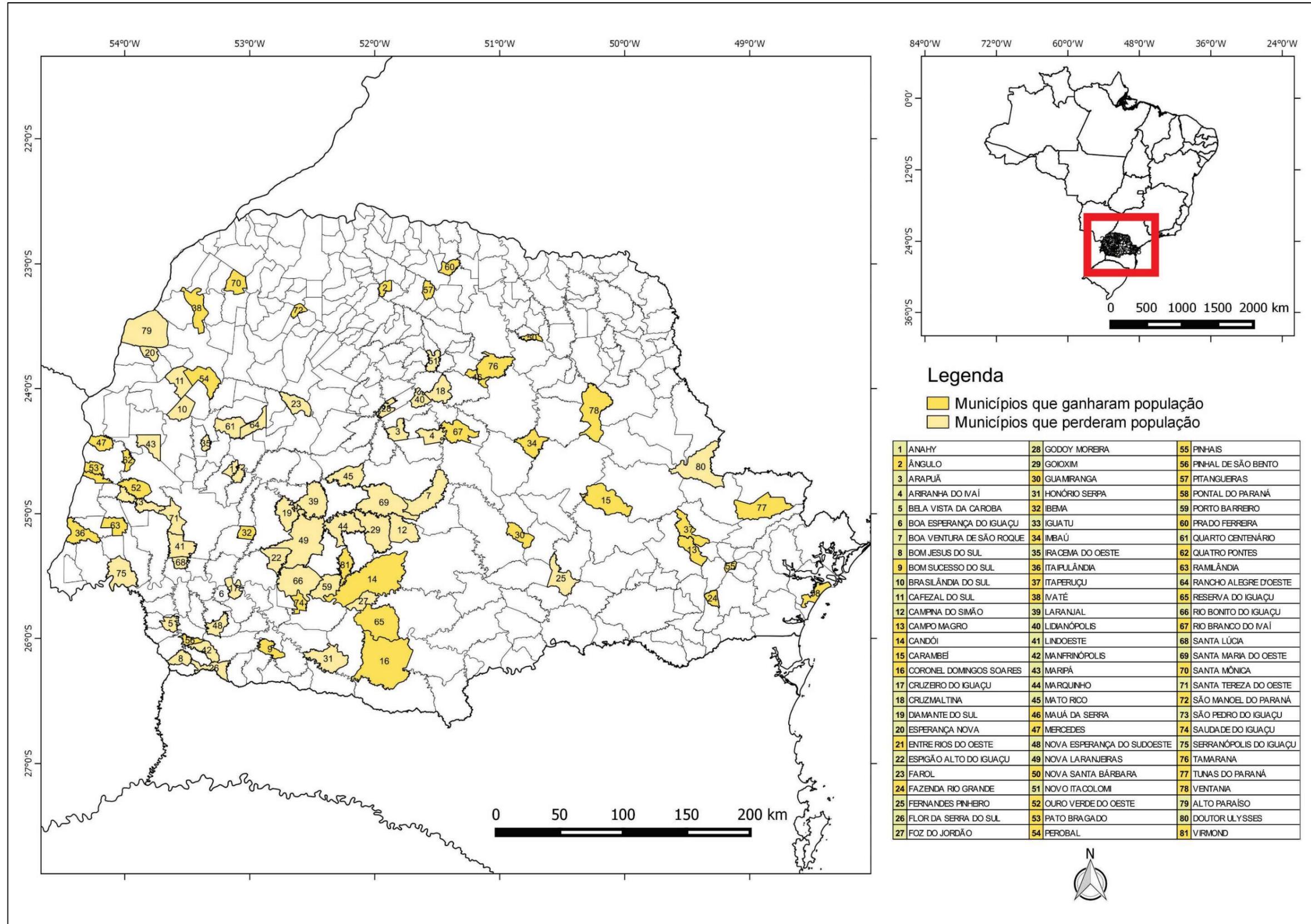


Figura 11 - Paraná. Municípios instalados na década de 1990 que perderam população no comparativo entre os Censos Demográficos de 2000 e de 2010.
 Fonte: IPARDES (2019), IBGE (2000; 2010); Base Cartográfica: IBGE (2010); Elaboração: SANTOS, D. C. (2019)

Dos 81 municípios instalados no estado do Paraná na década de 1990, 45 (55,55%) apresentaram um decréscimo populacional se comparados os resultados dos censos demográficos de 2000 e 2010, enquanto 36 (44,44%) apresentaram aumento no número de habitantes. Podemos relacionar o fator locacional com a perda ou ganho de população, ou seja, municípios que possuem sua dinâmica ligada a polos econômicos regionais apresentaram tendência de ganho populacional, enquanto territórios localizados no interior do estado em regiões pouco dinâmicas apresentaram perda de população. Porém, algumas exceções podem ser citadas.

Os municípios de Lindoeste e Santa Tereza do Oeste apresentaram uma variação populacional negativa entre os resultados dos censos demográficos de 2000 e 2010. As localidades citadas fazem divisa com o município de Cascavel, expressivo polo econômico regional do Sudoeste paranaense. Por outro lado, o município de Rio Branco do Ivaí, localizado em uma região pouco dinâmica, apresentou um aumento populacional de 3,72% comparando os dados de 2000 e 2010. Tais informações nos levam a concluir que é necessária uma análise mais aprofundada dos motivos que levaram cada localidade a ganhar ou perder população, ou seja, evidenciando cada realidade de maneira particular.

Tantas mudanças ocorridas nas normas que estabeleceram a condicionante para a criação de unidades municipais traz à tona a polêmica sobre a pertinência ou não da divisão do território em municípios, principalmente quando são observadas as situações de alguns municípios criados em períodos de maior liberdade jurídica e de maior descentralização do Estado. Como mencionado anteriormente, é preciso desenvolver análises específicas para os diferentes casos e localidades, ou seja, mais direcionada e que destaquem especificidades, evitando afirmações genéricas e que apresentem todas as realidades locais em um mesmo patamar.

2.3 Análise sobre o processo de formação dos municípios que integram a Amuvi

Antes de se iniciar uma análise concreta sobre o processo de ocupação da região em que foram criados os municípios que atualmente integram a Amuvi, é preciso fazer uma breve ponderação sobre a escolha da delimitação do território, ou seja, dos municípios que a compõem. Tal fator é necessário, pois as referências a essa região nem sempre compreendem o mesmo recorte territorial.

Por exemplo, de acordo com reportagem publicada pelo site da Prefeitura

Municipal de Apucarana, município que polariza a região, integram o Território do Vale do Ivaí 28 municípios, sendo eles: Apucarana, Arapuã, Ariranha do Ivaí, Barbosa Ferraz, Bom Sucesso, Borrazópolis, Califórnia, Cambira, Corumbataí do sul, Cruzmaltina, Faxinal, Godoy Moreira, Grandes Rios, Ivaiporã, Jandaia do Sul, Jardim Alegre, Kaloré, Lidianópolis, Lunardelli, Marumbi, Mauá da Serra, Marilândia do Sul, Novo Itacolomi, Rio Bom, Rio Branco do Ivaí, Rosário do Ivaí, São Pedro do Ivaí e São João do Ivaí (APUCARANA, 2017).

No relatório divulgado pelo Ipardes (2007) com base na Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral, o território do Vale do Ivaí é composto por 25 municípios, sendo eles: Apucarana, Arapuã, Ariranha do Ivaí, Barbosa Ferraz, Bom Sucesso, Borrazópolis, Califórnia, Cambira, Corumbataí do Sul, Cruzmaltina, Faxinal, Godoy Moreira, Grandes Rios, Ivaiporã, Jandaia do Sul, Jardim Alegre, Kaloré, Lidianópolis, Lunardelli, Marumbi, Novo Itacolomi, Rio Bom, Rio Branco do Ivaí, Rosário do Ivaí e São João do Ivaí.

Portanto, tendo em vista que o vale do Ivaí é definido sob diferentes perspectivas, foi preciso definir uma delimitação oficial como forma de prosseguir nos estudos sobre os municípios da região. Pensando nisso, a escolha fundou-se na divisão feita pela Amuvi, entidade que está ligada à Associação dos Municípios do Paraná (AMP)⁶. Como a Amuvi está ligada diretamente à AMP, que é uma entidade que dá suporte às municipalidades e, a partir da temática desta pesquisa, optou-se por escolher o território da Amuvi como forma de selecionar os municípios do Vale do Ivaí.

Levando em consideração as especificidades no processo de compartimentação territorial local, a análise histórica será dividida em três situações distintas: municípios que tiveram seus territórios desmembrados de Apucarana, municípios que tiveram seus territórios desmembrados de Ivaiporã e municípios que tiveram territórios desmembrados de Grandes Rios. A Figura 12 apresenta o mapa dos municípios que compõem a associação de acordo com a genealogia das divisões territoriais.

⁶ Fundada em 20 de agosto de 1964, a AMP foi declarada Entidade de Utilidade Pública pela Lei Estadual 5455, de 24 de dezembro de 1966. Congrega os 399 municípios do Estado e é sua representante oficial. Além de defender os interesses dos municípios do Paraná junto às demais instâncias de Poder, a AMP também oferece serviços de consultoria e assessoria nas áreas jurídica e tributária, bem como fornece informações atualizadas sobre as transferências constitucionais e o movimento municipalista (AMP, 2019).

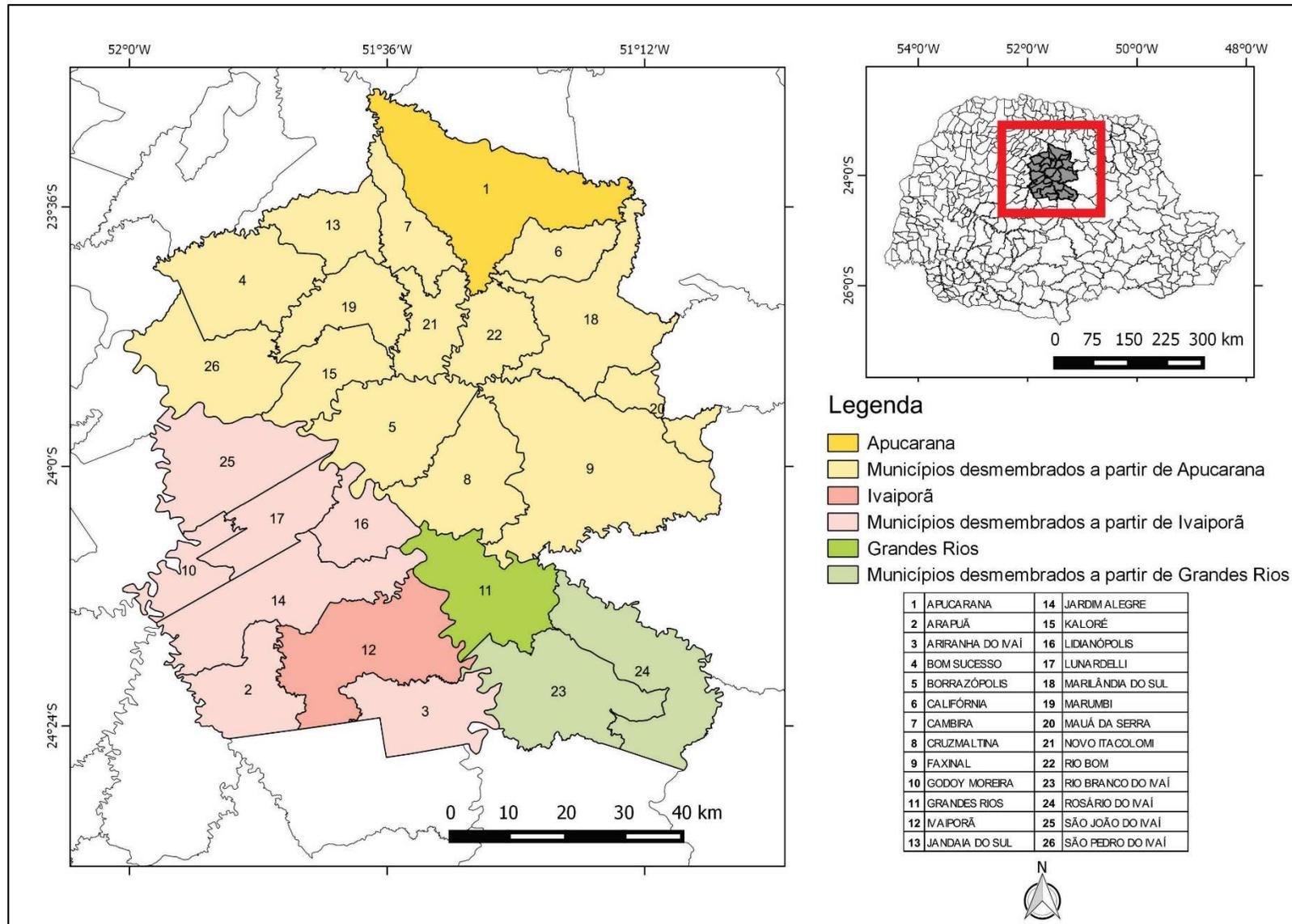


Figura 12 - Amuvi. Municípios integrantes segundo as suas genealogias.

Fonte: Ipardes (2019); Amuvi (2019); Base Cartográfica: IBGE (2010) Elaboração: SANTOS, D. C. (2019).

A história dos municípios que compõem a Amuvi está, de uma forma ou de outra, atrelada à história da ocupação em larga escala da região do Norte Central paranaense. Com início na década de 1940, está ligado à expansão da fronteira agrícola e da atividade cafeeira. Ainda assim, é preciso entender que existiram diferenças quanto às origens dos municípios na região. Apesar de apresentar um modelo econômico parecido, a genealogia dos municípios e a organização no processo de ocupação percorreram caminhos diferentes.

A genealogia dos municípios que integram a Amuvi com territórios desmembrados de Apucarana está relacionada a história das demais áreas do Norte do Paraná, que têm como protagonista empresas colonizadoras e empreendimentos imobiliários, em especial a CTNP, posteriormente denominada CMNP. A genealogia dos municípios que compõem a Amuvi e tiveram seus territórios desmembrados de Apucarana pode ser analisada no Figura 13.

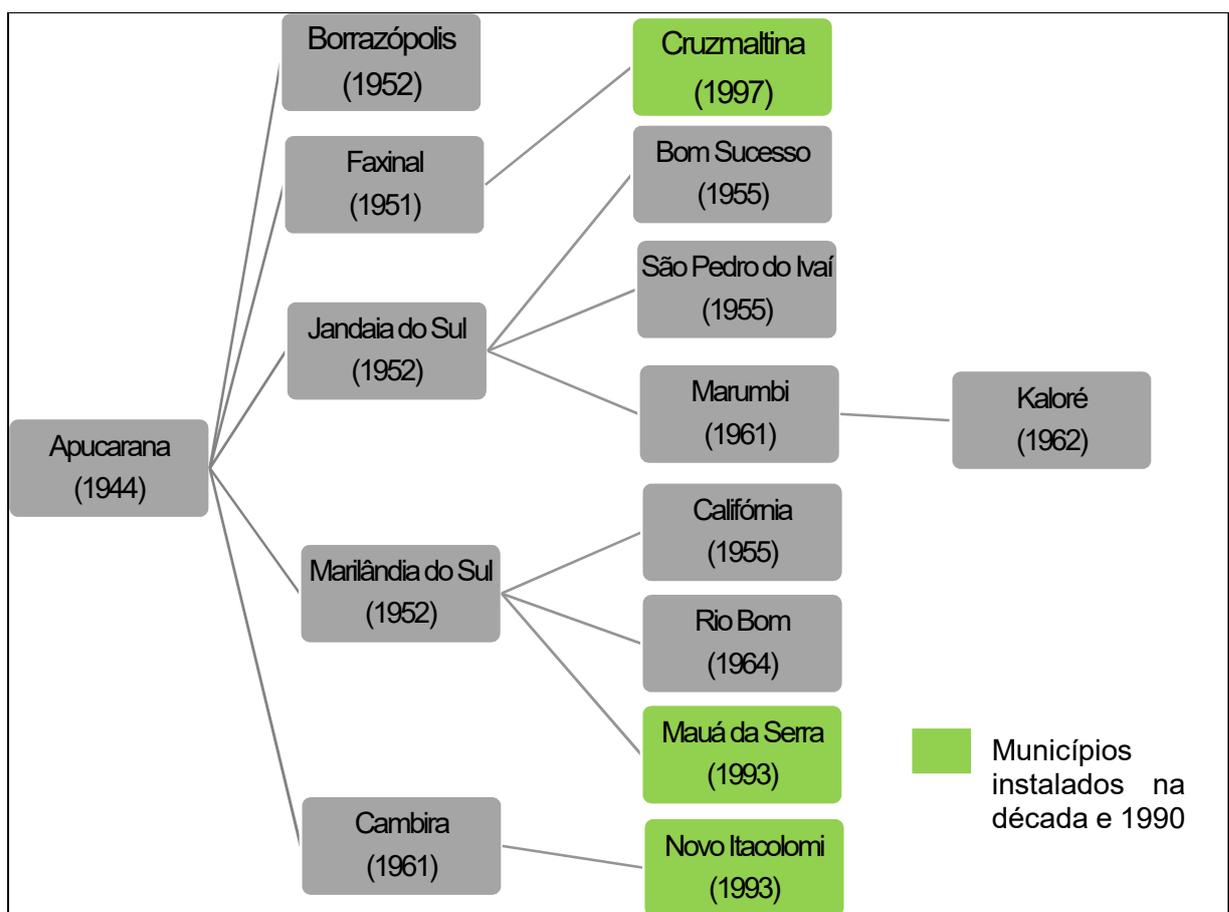


Figura 13 - Amuvi. Genealogia dos municípios integrantes com território desmembrado de Apucarana.

Fonte: CIGOLINI (1999) e Ipardes (2019) – Elaboração: SANTOS, D. C. (2019)

Cabe ressaltar que a formação das localidades e a elevação das mesmas para distritos administrativos nem sempre estiveram ligadas diretamente à Apucarana. Alguns distritos pertenceram a outros municípios antes da criação de Apucarana, onde se pode citar os exemplos de Faxinal, que quando foi instituído como distrito pertenceu à Tigabi e Londrina antes de fazer parte de Apucarana, e Marilândia do Sul, também pertencente a Londrina quando elevado à categoria de distrito. Com a criação de Apucarana, esses distritos citados, que vieram a se tornar municípios, passaram a integrar o território do referido município. A ocupação da região foi realizada de maneira ordenada, sem a existência de disputas por território, com destaque para o âmbito agrário.

Segundo Quezi (1999), os municípios que integram a Amuvi com territórios desmembrados de Ivaiporã tiveram influência da Sociedade Territorial Ubá Ltda. (STUL). A genealogia dos municípios que fazem parte da Amuvi e tiveram seus territórios desmembrados de Ivaiporã pode ser observada no Figura 14.

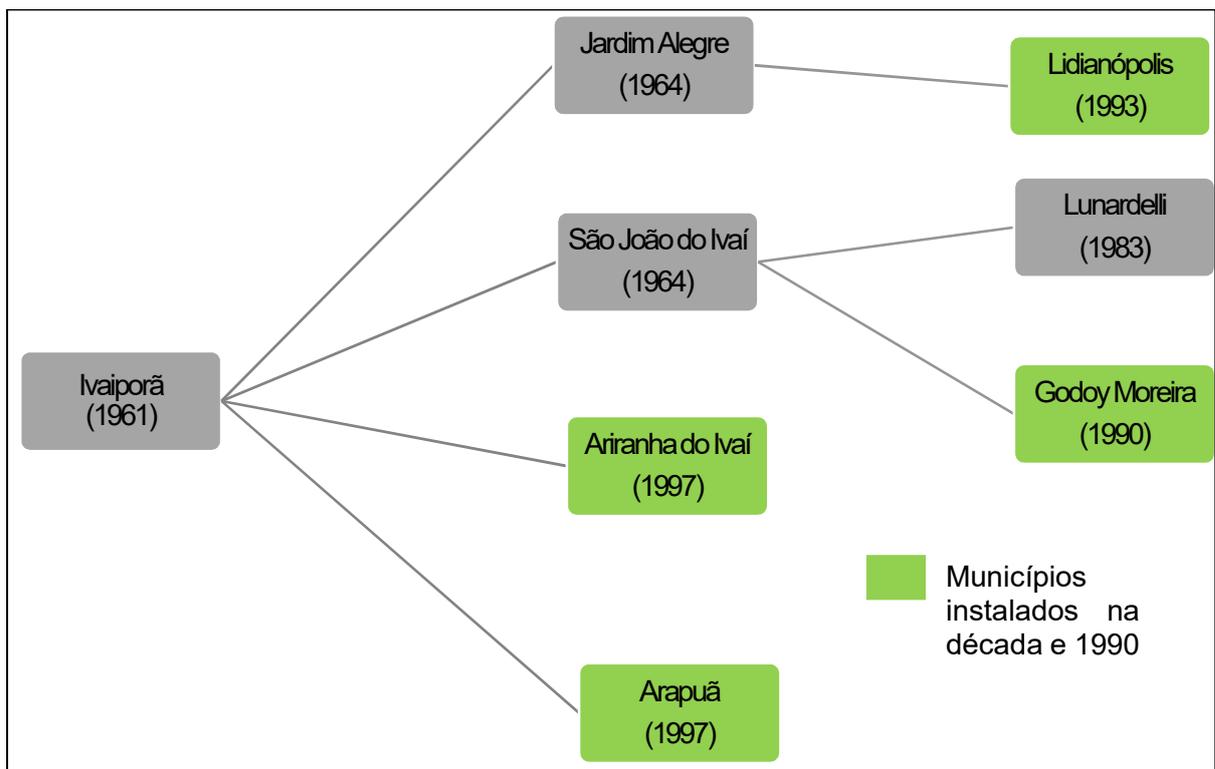


Figura 14 - Amuvi. Genealogia dos municípios integrantes com território desmembrado de Ivaiporã.

Fonte: CIGOLINI (1999) e Ipardes (2019) – Elaboração: SANTOS, D. C. (2019)

Segundo Quezi (1999), as primeiras ocupações ocorridas na região remontam ao início do século XX, onde grande parte da área era compreendida pela antiga

Fazenda Ubá. A região também recebeu grande quantidade de posseiros, que apesar de produzir e habitar a área, não possuíam documentação das terras. Com as denúncias de que as documentações das terras da Fazenda Ubá tinham passado por um processo de grilagem, para não perder o direito sobre a área conquistada, formou-se a STUL em 1929 como forma de manter a posse das terras. Novamente ocorreu um impasse entre o governo e a STUL no final da década de 1930. O governo considerava as terras da região devolutas e autorizava a entrada de posseiros. A STUL, com o intuito de manter a posse do território, ameaçava os posseiros. As disputas pela terra na região foram intensas (QUIEZI, 1999).

A companhia mais uma vez conseguiu a vitória na justiça frente ao estado, adotando um modelo de ocupação e comercialização das terras parecido com a da CMNP. Denez (2011) explana que os aglomerados urbanos e ampliação da área rural na região ocorreram mescladas com a violência pela disputa de terras na territorialização da STUL contra os posseiros que também se encontravam na área. Dessa forma ocorreu a formação territorial das áreas rurais em contraste com os pequenos lotes urbanos que surgiram simultaneamente com a ocupação das terras.

Por fim, os municípios que integram a Amuvi e tiveram seus territórios desmembrados de Grandes Rios passaram por processos de formação diferentes dos outros dois descritos anteriormente. A genealogia dos municípios com território desmembrado de Grandes Rios pode ser observada no Figura 15.

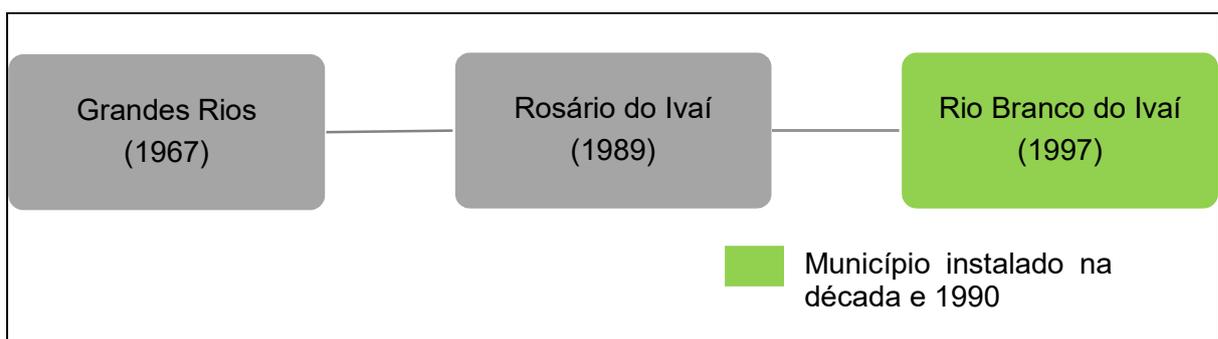


Figura 15 - Amuvi. Genealogia dos municípios integrantes com território desmembrado de Grandes Rios.

Fonte: CIGOLINI (1999) e Ipardes (2019) – Elaboração: SANTOS, D. C. (2019).

A história da ocupação dos territórios que compõem esses municípios é composta pela atuação de diferentes sujeitos e realizada de forma particular. Para entender esse processo, será preciso recorrer à história de Cândido de Abreu e

Grandes Rios. Com relação à Cândido de Abreu, sua ocupação se deu por imigrantes poloneses, ucranianos, alemães e alguns brasileiros, se instalaram na mesma região e fundaram a Colônia Cândido de Abreu que progrediu graças à atuação de seus moradores, não existindo citação quanto à sua elevação à condição de Distrito, sabendo-se que, em 26 de novembro de 1954, foi criado o Município de Cândido de Abreu, desmembrado do Município de Reserva (IBGE, 2019).

No processo de formação de Grandes Rios, em 30 de julho de 1951, as terras que fazem parte hoje do território do município foram adquiridas por Olympio Nogueira Monteiro e a esposa Irene do Nascimento Monteiro, que, para loteá-las e colonizá-las, organizaram a imobiliária Cidade de Grandes Rios (IBGE, 2019).

Criou-se o distrito com a denominação de Grandes Rios, pela Lei Estadual 5.161, de 21 de junho de 1965, subordinado ao município de Cândido Abreu. Elevado à categoria de município com a denominação de Grandes Rios, pela Lei Estadual 5.514, de 11 de fevereiro de 1967, desmembrado de Cândido de Abreu. Sede no atual distrito de Grandes Rios. Constituído do distrito sede. Instalado em 14 de março de 1967 (IBGE, 2019).

A formação dos territórios que compõem a Amuvi, apesar de algumas características parecidas as da organização econômica no período de ocupação, possuem aspectos diferentes quanto ao modo como as áreas foram ocupadas inicialmente: parte possui uma ocupação ordenada, sem conflitos, parte foi marcada por conflitos e disputas judiciais durante o processo de ocupação efetiva do território.

A ocupação das localidades que viriam a se tornar sedes destes municípios remonta ao modo de ocupação que ocorreu até o final da década de 1960. Entretanto, tais localidades não lograram êxito na emancipação política durante esse período, conseguindo a elevação à categoria de município apenas após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a descentralização do Estado. Como visto anteriormente, mudanças no processo produtivo, citando como exemplo a mecanização e implantação de novas tecnologias no campo, ocasionaram um processo de expulsão populacional da região. Mesmo assim, tais localidades sobreviveram, mesmo apesar de uma economia pouco desenvolvida e com a falta de serviços públicos de qualidade. Com a possibilidade de elevação à categoria de município no período de redemocratização, tendo a oportunidade de obter novas fontes de financiamento como ente autônomo da federação, as forças políticas logo atuaram para que isso acontecesse.

É necessário entender as dinâmicas econômica e social dos municípios na atualidade. Como forma de se elaborar um prognóstico dos municípios emancipados na década de 1990 que fazem parte da Amuvi, um dos caminhos adotados para este trabalho foi utilizar dados de indicadores sociais para a análise dos municípios.

2.4 Os indicadores sociais como instrumento metodológico de análise

O objetivo deste item é a análise dos municípios que compõem a Amuvi, emancipados na década de 1990, de acordo com a evolução dos indicadores sociais, com o intuito de apreender a realidade socioespacial da região como um todo e em específico, neste contexto, dos últimos municípios emancipados.

Antes de se fazer uma análise mais aprofundada sobre os índices apresentados pelos municípios, será necessária uma reflexão sobre a utilização dos indicadores sociais, especialmente nos estudos envolvendo a Geografia. A principal questão geral a ser entendida é a real função desses indicadores e como a definição dos mesmos auxiliam no processo de gestão pública. Para a pesquisa, de modo mais específico, analisar os indicadores corresponde a um dos procedimentos adotados para apreender a condição social de vida nos municípios. As reflexões de autores como Jannuzzi (2002) e Milléo (2005) fundamentaram esta análise. A partir de uma perspectiva inicial sobre os indicadores, com destaque para o contexto da ciência geográfica,

Os indicadores sociais [...]. Conjugam a qualidade de facilitar a visualização de um fenômeno social, enquanto geram polêmica no processo de simplificação/substituição em si. A Geografia destes indicadores é tomada de arrasto, de forma que estas discussões transbordam aos processos de mapeamento dos indicadores, de sua consideração em diferentes escalas, de sua superposição em cartogramas ou do abandono de alguns em favor de outros para que determinado espaço fique evidenciado (MILLÉO, 2005, p. 1).

É significativo considerar os indicadores sociais no estudo de uma realidade. No entanto, fica claro através da discussão proposta por Milléo (2005) que o cuidado na utilização e na análise dos dados que compõem um indicador em específico. Ou seja, não se pode suprimir um indicador em detrimento de outro, pois assim pode-se ocultar um problema do espaço que se pretende intervir.

Segundo Milléo (2005), a história do desenvolvimento de indicadores sociais está ligada estritamente às atividades desempenhadas pelas administrações no setor

público, ocorrendo durante o século XX. Entretanto, somente na década de 1960 é que a área ganha um aporte científico mais consistente frente a uma evidente assimetria entre o crescimento econômico e uma evolução dos aspectos sociais, principalmente na realidade da população de países em desenvolvimento, com altos índices de desigualdade social, dando início ao “movimento de indicadores sociais”.

Os governos passaram a implementar o sistema de estatísticas públicas e a sistematizar relatórios sociais. Gerou-se uma euforia com as possibilidades de uso dos indicadores sobre as iniciativas de políticas públicas em médio e curto prazo. Como muitos objetivos não foram alcançados, paralelamente a uma crise na década de 1970, o uso dos indicadores passou por uma fase de descrédito. Essa fase foi contornada no final da década de 1980 com o aprimoramento de novas experiências quanto ao planejamento, definição e implementação de políticas públicas. Na década de 1990 até a atualidade, o movimento dos indicadores sociais passou por um processo de revitalização, com o incentivo de agências internacionais através de acordos, fóruns e congressos (JANNUZZI, 2002).

A dificuldade em se estabelecer um dado numérico que possa traduzir com maior exatidão as características de um espaço passa pela seleção de indicadores que representem de fato os principais aspectos socioeconômicos de uma população. Milléo (2005), em sua tese, quando estabelece o objetivo de elaborar uma crítica a uma utilização dos indicadores sociais pela Geografia, enfatiza que é preciso traçar um equilíbrio entre o preconceito e o fetichismo que envolvem a utilização de dados quantitativos para tentar decifrar uma questão qualitativa. Sendo assim, é preciso ter em vista a relevância dos indicadores, mas não os utilizar para construir uma realidade que foge dos fatos concretos. No campo da Geografia, tais procedimentos não devem substituir o trabalho de campo, mas são procedimentos complementares.

Antes de debater a eficiência dos indicadores sociais, é preciso definir que tipo de instrumento utilizado pelos gestores públicos são os indicadores e por quais motivos esses dados ou as metodologias de índices são desenvolvidas.

Um indicador social é uma medida em geral quantitativa, dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para a formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão ocorrendo na mesma. Os indicadores sociais se prestam a subsidiar as atividades de planejamento público e formulação de políticas sociais nas diferentes esferas

de governo, possibilitam o monitoramento, por parte do poder público e da sociedade civil, das condições de vida e bem-estar da população e permitem o aprofundamento da investigação acadêmica sobre a mudança social e os determinantes dos diferentes fenômenos sociais (JANNUZZI, 2002, p. 55).

A aplicação de indicadores sociais passa pela disponibilidade de dados estatísticos primários necessários para a sua elaboração. Nesse sentido, Jannuzzi (2002) enfatiza que apesar de algumas deficiências, a disponibilidade de estatísticas sociais, econômicas e demográficas no Brasil e a sua distribuição através de agências de âmbito estadual e federal traz um volume de dados que auxiliam na elaboração de políticas públicas nas mais diversas escalas do território, fator que não é observado em outros países latino-americanos. O IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) tem a função de coordenar o Sistema de Produção e Disseminação de Estatísticas Públicas, como produtor de dados primários, compilador de informações provenientes de ministérios e disseminador de estatísticas. As agências estaduais de estatística também compilam uma ampla variedade de dados administrativos produzidos pelas secretarias estaduais e, em alguns casos, também produzem dados primários provenientes de pesquisas amostrais.

Segundo Jannuzzi (2002), há o esforço de municípios em investir na construção de indicadores sintéticos e de sistemas de informações estatísticas, pacotes estatísticos entre outros instrumentos, com foco nas possibilidades de aplicação de recursos em políticas públicas. Entretanto, o autor critica o processo metodológico que definiu o uso de indicadores para o diagnóstico de problemas sociais. Uma das situações discutidas é a definição da medida de um indicador antes mesmo de se inferir o conceito a ser utilizado. Nesse sentido, como forma de representar confiabilidade no processo de uso dos dados a compor um indicador social, o mesmo deve ter um grau de cobertura populacional adequado aos propósitos a que se presta, ser sensível a políticas públicas implementadas, ser específico a efeitos de programas setoriais, ser inteligível para os agentes e públicos-alvo das políticas, ser atualizável periodicamente, a custos razoáveis, ser amplamente desagregável em termos geográficos, sociodemográficos e socioeconômicos e gozar de certa historicidade para possibilitar comparações no tempo.

Na perspectiva de Milléo (2005), no processo de construção dos indicadores sociais, as principais ideias adotadas foram as possibilidades de se estudar as questões sociais através de um dado quantitativo que, a princípio, não poderia

substituir o raciocínio de uma lógica qualitativa, ou seja, as equivalências matemáticas utilizadas que deveriam traduzir o social. O autor cita como exemplo a questão da segurança, em que não é possível representá-la através de um número, mas é possível elaborar uma metodologia que demonstre o índice de violência em determinado espaço durante um período variado com base no número de dias em que não ocorra assassinatos, por exemplo.

Uma das críticas mais enfáticas tecida por Jannuzzi (2002) é com relação a elaboração de índices sintéticos. Esses índices são formulados utilizando-se indicadores que fundamentam diferentes realidades. O autor deixa claro que é necessário a elaboração de critérios de classificação para direcionamento de esforço de políticas públicas, entretanto pondera que os índices sintéticos não refletem a realidade, tornando um indicador menos sensível para o direcionamento dessas políticas. Ainda assim, será que o caminho é desqualificar totalmente a utilização de índices sintéticos na análise de uma realidade?

Um fator importante a se considerar é a qual abordagem esse índice está sendo submetido. Por exemplo, de que forma o dado utilizado é divulgado para a população, muitas vezes tentando transparecer uma falsa realidade de uma determinada localidade. Nesse caso, recorrendo aos municípios, além de induzir ao erro, faz com que a população não conheça de fato a sua própria realidade, privando sua participação nos processos decisórios da vida municipal.

Porém, se o índice é utilizado tendo em vista as necessárias ponderações e analisando a singularidade de cada indicador que compõe o resultado final e depois seja feita uma análise empírica da real situação do local, vale destacar a importância da utilização desses indicadores, não como forma de elaborar diagnósticos definitivos, mas sim para definir estratégias de atuação do poder público.

Como forma de avaliar esta perspectiva e definir um índice que encaminhe a uma situação mais próxima da realidade, os municípios que compõe a Amuvi emancipados na década de 1990 serão analisados através de três diferentes índices: o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal, o IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal) e o Índice de Exclusão Social.

Após apresentar uma reflexão sobre a utilização dos indicadores sociais, especialmente nos estudos envolvendo a Geografia, apresentamos três índices compostos elaborados com base em indicadores sociais, fazendo as ponderações necessárias sobre cada um dos mesmos. São analisados três índices: o Índice de

Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM, o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal - IFDM e o Índice de Exclusão Social - IES. Foram feitas ponderações sobre as metodologias utilizadas e as fontes dos dados. Essas ponderações serão realizadas de forma individual, analisando cada índice, e de maneira integral, como forma de concluir este capítulo.

É preciso deixar claro que a intenção não é desqualificar o uso de índices estabelecidos. Pretende-se nesta análise entender a metodologia e a aplicação de diferentes índices e indicar uma metodologia que mais se aproxime da temática desta pesquisa, evidenciando os aspectos econômicos e sociais da população de um município. Afirmamos que, para uma análise mais criteriosa, não podemos analisar só o resultado final, ou seja, o produto obtido através de uma metodologia desenvolvida para a elaboração de um índice. Enfatizamos que faremos uma abordagem mais sintética sobre o IFDM e o IDHM, analisando os dados que os compõem, além de exemplificar através dos municípios integrantes da Amuvi instalados na década de 1990. Com relação ao IES, a análise foi mais elaborada: em um primeiro momento, seguindo a abordagem utilizada quanto aos outros dois índices e, em seguida, realizando uma análise mais criteriosa quanto aos dois municípios selecionados, um com o pior resultado e outro com o melhor, ambos integrando a Amuvi.

O IFDM é um estudo do Sistema Firjan que acompanha anualmente o desenvolvimento socioeconômico, compreendendo 5.471 municípios brasileiros, sendo excluídos da análise os novos municípios para os quais ainda não existem dados, bem como os 94 em que foram observados ausência, insuficiência ou inconsistência de dados. As variáveis são emprego e renda, educação e saúde, sendo cada variável principal composta por subvariáveis: geração de emprego formal, taxa de formalização do mercado de trabalho, geração de renda, massa salarial real no mercado de trabalho formal, Índice Gini de desigualdade de renda no trabalho formal, atendimento à educação infantil, abandono no ensino fundamental, distorção idade-série no ensino fundamental, docentes com ensino superior no ensino fundamental, média de horas-aula diária no ensino fundamental, resultado do IDEB no ensino fundamental, proporção de atendimento adequado de pré-natal, óbitos por causas mal definidas, óbitos infantis por causas evitáveis e internações sensíveis à atenção básica (FIRJAN, 2019). Como forma de apresentar um comparativo entre a primeira e a última publicação do índice, o IFDM dos municípios emancipados na década de 1990 que compõe a Amuvi é apresentado nas Tabelas 2 e 3.

Tabela 2 - Amuvi. IFDM dos municípios instalados na década de 1990; 2005.

Município	Evolução do IFDM - Saúde	Evolução do IFDM – Emprego e Renda	Evolução do IFDM - Educação	IFDM - Geral	IFDM - Classificação (Paraná)	IFDM Classificação (Brasil)
Novo Itacolomi	0,8608	0,5177	0,7389	0,7058	108°	880°
Mauá da Serra	0,8280	0,6510	0,6060	0,6950	128°	976°
Godoy Moreira	0,8313	0,5035	0,6406	0,6585	206°	1.433°
Cruzmaltina	0,8370	0,4633	0,5723	0,6460	235°	1.617°
Arapuã	0,7661	0,4760	0,6228	0,6217	280°	1.951°
Lidianópolis	0,5321	0,5567	0,7024	0,5971	322°	2.284°
Rio Branco do Ivaí	0,6302	0,6063	0,5377	0,5914	329°	2.360°
Ariranha do Ivaí	0,6426	0,4679	0,6424	0,5843	337°	2.451°

Fonte: Firjan, 2019 – Elaboração: SANTOS, D. C. (2019)

Tabela 3 - Amuvi. IFDM dos municípios instalados na década de 1990; 2016.

Município	Evolução do IFDM - Saúde	Evolução do IFDM – Emprego e Renda	Evolução do IFDM - Educação	IFDM - Geral	IFDM - Classificação (Paraná)	IFDM Classificação (Brasil)
Novo Itacolomi	0,9811	0,4870	0,8490	0,7724	96°	765°
Mauá da Serra	0,8913	0,6011	0,7669	0,7683	147°	840°
Godoy Moreira	0,8742	0,3770	0,7636	0,7531	335°	1.111°
Cruzmaltina	0,9023	0,5010	0,8332	0,7272	218°	1.555°
Arapuã	0,7770	0,4255	0,8336	0,7237	325°	1.635°
Lidianópolis	0,7605	0,5557	0,8655	0,6787	206°	2.628°
Rio Branco do Ivaí	0,8947	0,3054	0,7916	0,6716	349°	2.797°
Ariranha do Ivaí	0,8227	0,3215	0,8399	0,6639	354°	2.968°

Fonte: Firjan, 2019 – Elaboração: SANTOS, D. C. (2019)

O índice é composto com base em estatísticas públicas oficiais, disponibilizadas pelos ministérios do Trabalho, Educação e Saúde. De leitura simples, o índice varia de 0 a 1 ponto para classificar o nível de cada localidade em quatro categorias: baixo (de 0 a 0,4), regular (0,4 a 0,6), moderado (de 0,6 a 0,8) e alto (0,8 a 1). O IFDM começou a ser publicado no ano de 2005 e teve sua última edição lançada em 2018 com dados referentes ao ano de 2016.

Apesar de apresentarem melhora no resultado geral do IFDM, alguns dos indicadores que compõem o índice devem ser considerados particularmente. Os dados referentes à educação e saúde, todos os municípios apresentaram melhoras satisfatórias, evidenciando um maior investimento nesses setores. Entretanto, se observarmos os dados referentes a emprego e renda, constatamos que dos oito municípios selecionados, apenas o município de Cruzmaltina apresentou uma variação positiva.

Outro fator constatado quanto o IFDM é a variação do resultado dos municípios selecionados em comparação com o conjunto dos 399 municípios do estado do Paraná. De acordo com o ranking do estado, apesar das variações positivas nos índices, apenas os municípios de Cruzmaltina, Lidianópolis e Novo Itacolomi subiram de posição em comparação com os demais municípios paranaenses.

Com relação ao IDHM, este índice foi elaborado a partir de três indicadores: longevidade, educação e renda. Assim como o IFDM, o IDHM varia de 0 a 1, sendo: muito baixo (0 a 0,499), baixo (0,500 a 0,599), médio (0,600 a 0,699), alto (0,700 a 0,799) e muito alto (0,800 a 1). O IDHM brasileiro segue as mesmas três dimensões do IDH Global, porém adequa a metodologia global ao contexto brasileiro e à disponibilidade de indicadores nacionais. Os índices são elaborados a partir dos dados dos Censos Demográficos do IBGE. Assim como o IFDM, as dimensões que compõem o IDHM também são elaboradas a partir de sub-indicadores: esperança de vida ao nascer, escolaridade da população adulta, população com 18 anos de idade ou mais com ensino fundamental completo, fluxo escolar da população jovem, população de 5 a 6 anos de idade frequentando a escola, população de 11 a 13 anos de idade frequentando os anos finais do ensino fundamental, população de 15 a 17 anos de idade com ensino fundamental completo, população de 18 a 20 anos de idade com ensino médio completo, taxa de alfabetização, renda per capita (PNUD, 2019).

Nas Tabelas 4 e 5, apresentamos os resultados finais do IDHM dos municípios integrantes da Amuvi referentes aos anos de 2000 e 2010.

Tabela 4 - Amuvi. IDHM dos municípios instalados na década de 1990; 2000.

Município	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)	IDHM - Longevidade	IDHM - Educação	IDHM - Renda	IDHM - Classificação (Paraná)	IDHM Classificação (Brasil)
Novo Itacolomi	0,596	0,738	0,522	0,549	203	1.642
Lidianópolis	0,582	0,767	0,437	0,588	246	1.916
Cruzmaltina	0,546	0,684	0,439	0,543	320	2.563
Arapuã	0,543	0,748	0,41	0,523	326	2.620
Mauá da Serra	0,526	0,738	0,324	0,609	350	2.880
Ariranha do Ivaí	0,517	0,702	0,341	0,576	359	2.997
Godoy Moreira	0,515	0,748	0,345	0,528	363	3.034
Rio Branco do Ivaí	0,473	0,702	0,279	0,541	388	3.596

Fonte: PNUD, 2019 – Elaboração: SANTOS, D. C. (2019)

Tabela 5 - Amuvi. IDHM dos municípios instalados na década de 1990; 2010.

Município	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)	IDHM - Longevidade	IDHM – Educação	IDHM - Renda	IDHM - Classificação (Paraná)	IDHM Classificação (Brasil)
Novo Itacolomi	0,71	0,831	0,633	0,681	175	1.595
Lidianópolis	0,68	0,802	0,598	0,657	303	2.439
Arapuã	0,676	0,828	0,584	0,638	312	2.524
Godoy Moreira	0,675	0,828	0,578	0,642	316	2.545
Ariranha do Ivaí	0,67	0,794	0,594	0,637	323	2.663
Cruzmaltina	0,666	0,768	0,593	0,65	334	2.759
Mauá da Serra	0,652	0,793	0,529	0,661	356	3.070
Rio Branco do Ivaí	0,64	0,783	0,537	0,624	369	3.291

Fonte: PNUD, 2019 – Elaboração: SANTOS, D. C. (2019)

Diferentemente do IFDM, o IDHM apresentou uma melhora para todos os indicadores: longevidade, educação e renda. Quanto a comparação com outros municípios do estado do Paraná, os municípios de Novo Itacolomi, Arapuã, Ariranha do Ivaí Godoy Moreira e Rio Branco do Ivaí apresentaram uma melhora na classificação dos municípios do estado, enquanto Lidianópolis, Cruzmaltina e Mauá da Serra ocupam posições mais baixas comparando os resultados do ano de 2010 aos do ano de 2000.

Por fim, o Índice de Exclusão Social – IES foi criado em 2002, a partir de dados do Censo Demográfico de 2000 e de 2010, se refere aos seguintes indicadores: Proporção de domicílios particulares permanentes com rendimento nominal mensal domiciliar per capita de até meio salário mínimo, proporção de trabalhadores com carteira de trabalho assinada e funcionários público estatutários na População Economicamente Ativa, Índice de Gini da renda domiciliar per capita da população residente, taxa de alfabetização das pessoas de cinco anos ou mais de idade, proporção de pessoas com 17 anos ou mais que concluíram o ensino médio, proporção da população com até 19 anos de idade e taxa de homicídios por 100 mil habitantes. Os dados são do Censo Demográfico, disponibilizado pelo IBGE, e do Sistema de Informações de Mortalidade, disponibilizado pelo Ministério da Saúde (POCHMANN; AMORIM, 2014).

O IES também varia de 0 a 1, sendo os municípios, após a elaboração do índice de cada um, classificados da seguinte maneira: variando de 0,200 a 0,450; de 0,450 a 0,560; de 0,560 a 0,680 e; os resultados muito altos variando de 0,680 até 1, deixando claro que nenhum município brasileiro atinge o índice máximo. Segundo Pochmann e Amorim (2014), os índices como o IES não buscam uma definição final na classificação dos incluídos e excluídos socialmente. O IES é apresentado como um indicador comparativo das condições sociais nas diferentes unidades estudadas. Nas Tabelas 6 e 7, apresentamos os resultados finais do IES referentes aos anos de 2000 e 2010 para os municípios emancipados na década de 1990 integrantes da Amuvi.

Tabela 6 - Amuvi. Índice de Exclusão Social dos municípios instalados na década de 1990; 2000.

Município	Posição Brasil	Posição Paraná	Índice de Emprego	Índice de Pobreza	Índice de Desigualdade	Índice de Alfabetização	Índice de Escolaridade	Índice de Juventude	Índice de Violência	Índice de Exclusão	População Censitária
Mauá da Serra	2448º	275º	0,577	0,180	0,084	0,773	0,400	0,558	0,859	0,456	6.471
Lidianópolis	2459º	277º	0,438	0,056	0,045	0,783	0,363	0,753	1,000	0,455	4.783
Novo Itacolomi	2946º	339º	0,399	0,059	0,009	0,774	0,378	0,761	0,851	0,423	2.866
Cruzmaltina	2998º	346º	0,387	0,092	0,028	0,752	0,330	0,710	0,882	0,419	3.459
Ariranha do Ivaí	3026º	350º	0,357	0,043	0,039	0,758	0,299	0,680	1,000	0,417	2.883
Godoy Moreira	3134º	363º	0,266	0,056	0,038	0,699	0,298	0,721	1,000	0,407	3.836
Rio Branco do Ivaí	3287º	377º	0,365	0,061	0,045	0,720	0,336	0,500	1,000	0,394	3.758
Arapuã	3600º	392º	0,353	0,050	0,028	0,757	0,336	0,646	0,720	0,372	4.172

Fonte: POCHMANN; AMORIM, 2003 – Elaboração: SANTOS, D. C. (2019)

Tabela 7 - Amuvi. Índice de Exclusão Social dos municípios instalados na década de 1990; 2010.

Município	Posição Brasil	Posição Paraná	Índice de Emprego	Índice de Pobreza	Índice de Desigualdade	Índice de Alfabetização	Índice de Escolaridade	Índice de Juventude	Índice de Violência	Índice de Exclusão	População Censitária
Novo Itacolomi	1222º	127º	0,300	0,781	0,813	0,820	0,485	0,651	1,000	0,684	2.827
Ariranha do Ivaí	2087º	236º	0,316	0,638	0,763	0,712	0,329	0,639	1,000	0,628	2.453
Lidianópolis	2100º	238º	0,292	0,696	0,767	0,648	0,271	0,655	1,000	0,627	3.973
Cruzmaltina	2155º	248º	0,295	0,705	0,817	0,687	0,374	0,634	0,835	0,623	3.162
Godoy Moreira	2524º	294º	0,291	0,628	0,686	0,711	0,251	0,621	1,000	0,597	3.337
Mauá da Serra	2593º	302º	0,583	0,618	0,616	0,745	0,262	0,467	0,878	0,592	8.555
Rio Branco do Ivaí	2966º	342º	0,403	0,494	0,588	0,696	0,306	0,468	1,000	0,556	3.898
Arapuã	3164º	360º	0,250	0,567	0,566	0,694	0,305	0,594	0,854	0,538	3.561

Fonte: GUERRA; POCHMANN; SILVA, 2014 – Elaboração: SANTOS, D. C. (2019)

Apesar de ainda não apresentarem uma evolução expressiva quanto aos dados do IES, foram observadas melhoras nos índices de todos os municípios selecionados. Uma das vantagens quanto ao Índice de Exclusão Social é um maior número de variáveis, possibilitando a análise da disponibilidade de serviços públicos essenciais para a população de cada unidade municipal.

Um fator relevante a ser destacado é a classificação dos municípios selecionados em comparação com os demais municípios paranaenses. Das oito unidades municipais analisadas, apenas Mauá da Serra apresentou uma posição pior segundo os dados do ano de 2010 em comparação com os resultados do ano de 2000. Mauá da Serra é o município que possui a maior população dentre os municípios selecionados e também a localidade que apresentou a variação populacional positiva mais expressiva. São constatações relevantes, que não permitem uma leitura automática negativa quanto à condição de um município apenas pelos dados demográficos.

Tendo em vista os dados que compõem o IES dos anos de 2000 e 2010, todos os municípios apresentaram melhoras significativas quanto aos índices de pobreza e desigualdade. No índice de emprego, apenas Mauá da Serra, Rio Branco do Ivaí e Godoy Moreira apresentaram variação positiva em seus resultados. No índice de alfabetização, somente em Novo Itacolomi e Godoy Moreira foram apresentadas melhoras. No índice de escolaridade, apresentaram melhores resultados os municípios de Novo Itacolomi, Cruzmaltina e Ariranha do Ivaí. Todos os municípios apresentaram uma piora no resultado referente ao índice de juventude. Por fim, no índice de violência, com exceção de Cruzmaltina, Mauá da Serra e Arapuã, os demais municípios selecionados apresentaram a avaliação positiva máxima possível.

O nível de detalhamento proporcionado pelo Índice de Exclusão Social é primordial, pois enfatiza as diferenças entre as localidades, mesmo possuindo características parecidas, como contingente populacional e período de emancipação. Alguns dados podem ser destacados, como a dificuldade dos municípios de pequeno porte econômico e populacional na geração de empregos formais, ou na diminuição do número de jovens nessas localidades, o que está relacionado a dificuldade anteriormente mencionada. Isso influencia de maneira direta nos resultados de escolaridade e alfabetização. Entretanto, mesmo com todas as dificuldades, a maior parte desses municípios configuram-se como locais seguros para se viver, mesmo

que essa segurança muitas vezes seja proporcionada por uma menor distribuição de capital entre a população.

Com a análise dos três índices sociais apresentados, optamos por restringir para dois o número de municípios que foram visitados, observando, respectivamente, os melhores e piores resultados com relação ao método de score simples dado aos três indicadores. Nesse método, foi atribuído a nota +1 ao município que obtivesse o melhor resultado em cada índice e a nota -1 ao município que obtivesse o pior resultado. Os resultados dos índices que foram considerados condizem com os últimos anos em que os mesmos foram disponibilizados, ou seja, os resultados de 2010 para o IDHM e IES e os resultados de 2016 para o IFDM.

Considerando a possibilidade de empate entre os municípios, definimos como critério de desempate o IES. A escolha do Índice de Exclusão Social foi estabelecida pois consideramos que as variáveis utilizadas para a composição do referido índice buscam elucidar as principais demandas da sociedade, apresentando de uma maneira mais completa a situação de cada localidade selecionada. Os resultados obtidos através do score simples podem ser observados na Tabela 8.

Tabela 8 – Resultados obtidos através do score simples do IFDM (2016), IDHM (2010) e IES (2010) dos municípios instalados na década de 1990 que integram a Amuvi.

Municípios	Índices Socioeconômicos			
	IFDM	IDHM	IES	Total
Novo Itacolomi	+1 ponto	+1 ponto	+1 ponto	+3 pontos
Ariranha do Ivaí ¹	-1 ponto			-1 ponto
Rio Branco do Ivaí ²		-1 ponto		-1 ponto
Arapuã			-1 ponto	-1 ponto

Elaboração: SANTOS, D. C. (2019)

Nota 1 – O município de Ariranha do Ivaí foi desconsiderado pois apresentou no IES o segundo melhor resultado;

Nota 2 – No empate entre Rio Branco do Ivaí e Arapuã, optou-se por Arapuã por entender que o IES é o indicador mais completo.

O município de Novo Itacolomi apresentou os melhores resultados nos três índices analisados, obtendo +3 pontos e sendo selecionado para a pesquisa de campo como o município com melhor resultado. Já o município de Arapuã foi selecionado respeitando os critérios estabelecidos pelo IES como índice de desempate para selecionar os municípios para o trabalho de campo. Consideramos que o método utilizado para a construção do índice, bem como a seleção de dados revelam com maior nível de detalhe a situação da população. Assim, analisando a classificação dos

municípios que foram emancipados na última fase de criação de unidades municipais no Paraná (década de 1990) e que integram a Amuvi, Novo Itacolomi e Arapuã foram os dois municípios selecionados para o trabalho de campo.

Algumas questões só poderão ser respondidas após a realização do trabalho de campo, que comporá a estrutura da terceira parte desta pesquisa e terá como foco principal a população local e sua perspectiva quanto a instituição município e sua importância para a sociedade que a compõe.

3 OS MUNICÍPIOS ATRAVÉS DA ANÁLISE SOCIOESPACIAL: PRINCIPAIS ALCANCES, CONQUISTAS E PROBLEMAS

Acrescentamos neste terceiro capítulo da dissertação o foco no município como espaço social junto a análise baseada no trabalho de campo, que nos permitiu aproximar o foco em duas localidades que vivenciaram o processo de emancipação antes dos efeitos da Emenda Constitucional 15/1996. Os municípios pesquisados foram instalados na década de 1990, sendo Novo Itacolomi e Arapuã selecionados a partir dos dados obtidos pela análise do Índice de Exclusão Social – IES, desenvolvida com base nos resultados dos anos de 2000 e 2010. Lembramos que estes municípios foram selecionados porque apresentaram o melhor e o pior resultado do IES dentre os instalados na década de 1990 e que compõem a Amuvi.

É preciso esclarecer que o momento histórico que propiciou a criação dos distritos administrativos e, posteriores, municípios de Novo Itacolomi e Arapuã estiveram atrelados a um processo de colonização relativamente recente, entre as décadas de 1940 e 1960⁷, definindo assim a análise histórico-geográfica a partir desse recorte temporal.

O município de Novo Itacolomi está localizado na Mesorregião Norte Central do Paraná, mais especificamente nas coordenadas 23° 45' 50" S e 51° 30' 25" W, estando a uma altitude de 620 metros com relação ao nível do mar. Sua área territorial corresponde a 160,585 km². Os municípios limítrofes a Novo Itacolomi são os seguintes: Apucarana, Cambira, Marumbi, Borrazópolis, Kaloré e Rio Bom.

O município de Arapuã, também localizado na Mesorregião Norte Central do Paraná, com as coordenadas 24° 18' 58" S e 51° 47' 13" W e a uma altitude de 680 metros com relação ao nível do mar. Sua área territorial corresponde a 218,04 km². Arapuã faz divisa com os seguintes municípios: Ivaiporã, Manoel Ribas, Nova Tebas e Jardim Alegre.

As Figuras 10 e 11 apresentam a localização dos dois municípios pesquisados, os municípios limítrofes e as principais rodovias de acesso.

⁷ São escassos os registros de uma ocupação pretérita na região em que hoje situam-se os municípios pesquisados. Entretanto, segundo Mota (1994), foi construída uma imagem errônea de que a região norte paranaense como um todo era composta por terras devolutas. É preciso deixar claro que populações nativas foram expulsas, dominadas ou até exterminadas para que um novo modelo de ocupação fosse iniciado.

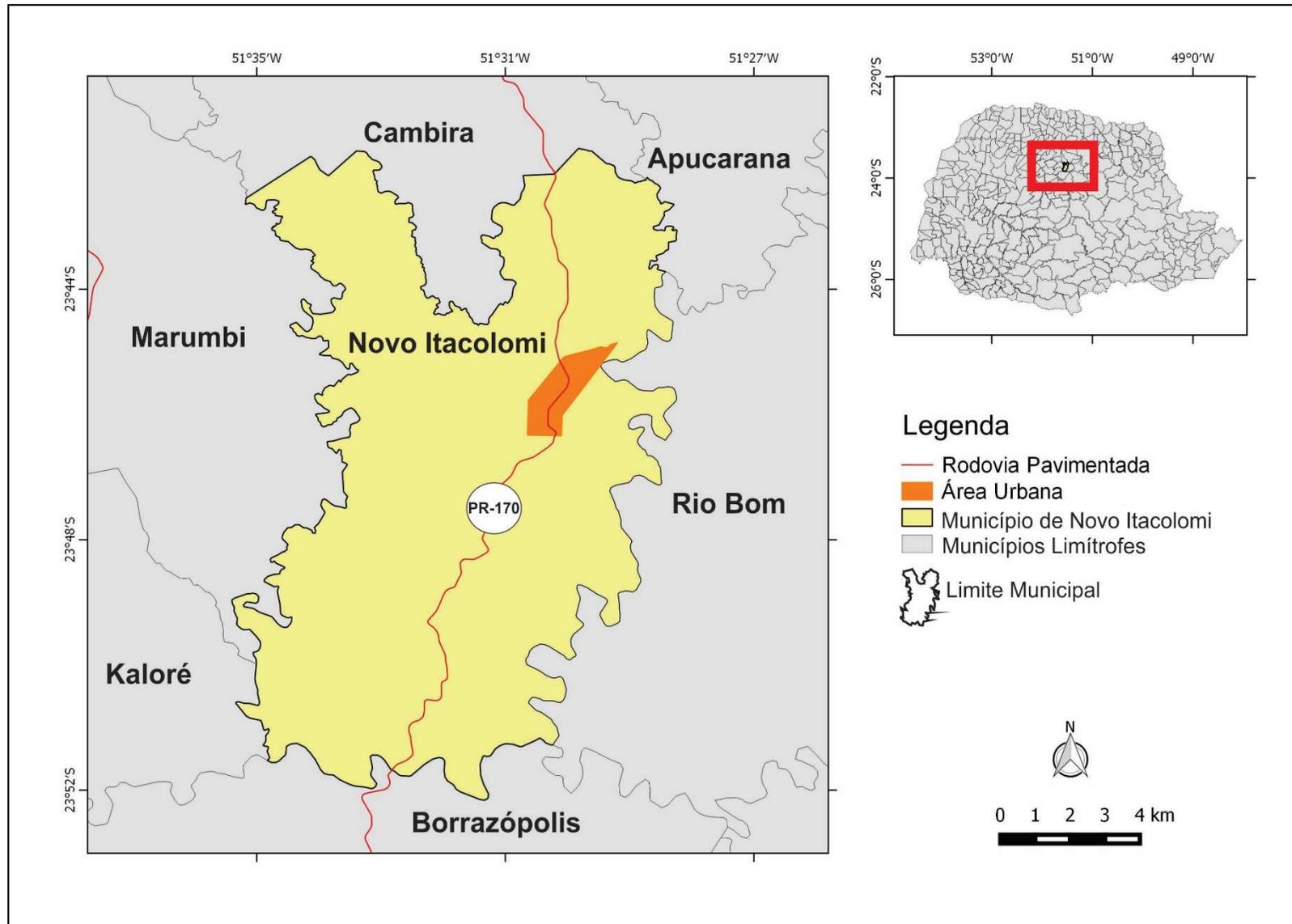


Figura 16 - Novo Itacolomi. Localização do município.
 Base Cartográfica: IBGE (2010); Elaboração: SANTOS, D. C. (2019)

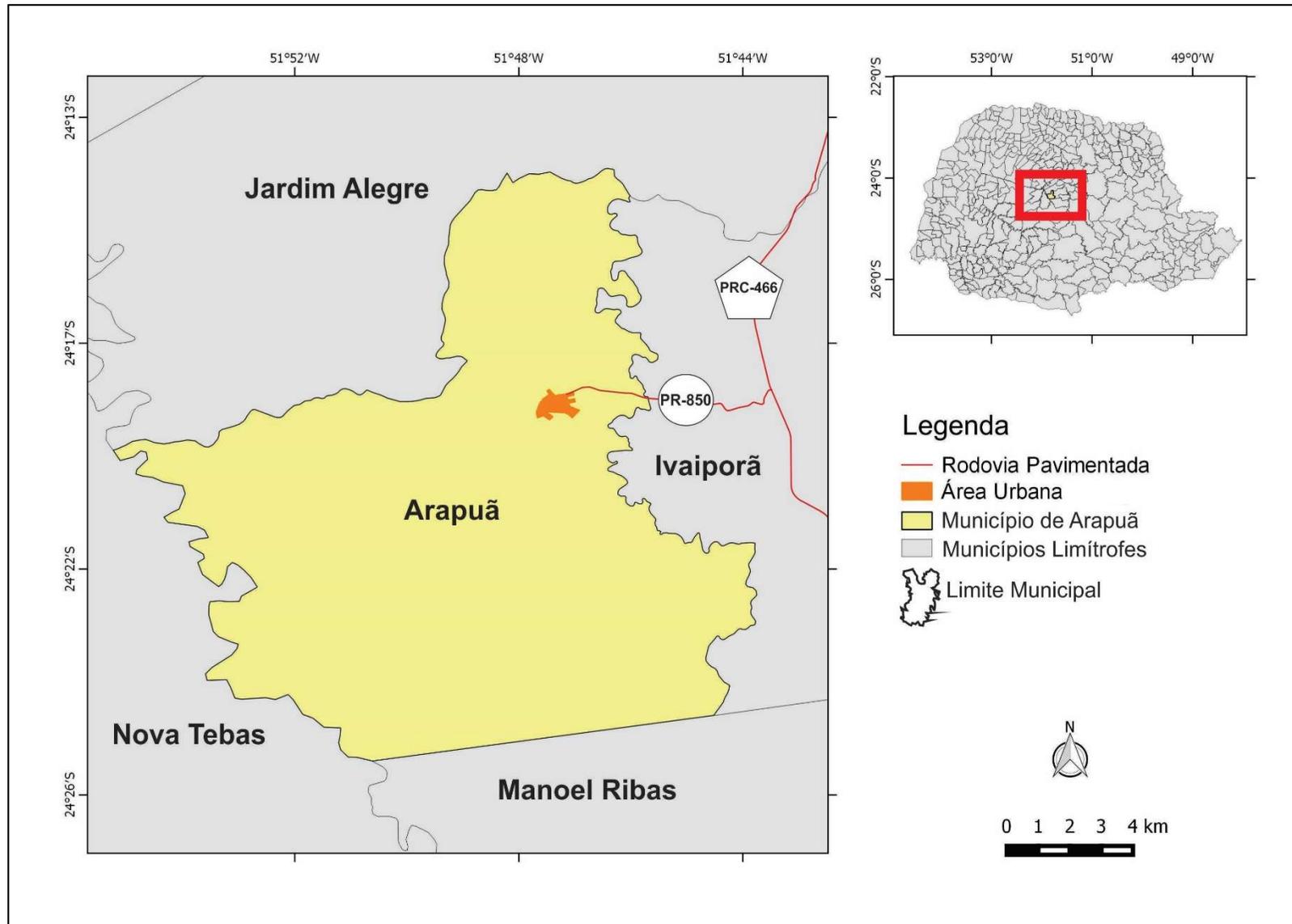


Figura 17 - Arapuã. Localização do município.
 Base Cartográfica: IBGE (2010); Elaboração: SANTOS, D. C. (2019)

Embora nenhum dos dois municípios possa ser considerado bem articulado, ou seja, não possuem ligações intermunicipais expressivas, principalmente nas suas vias de acesso, observamos que Novo Itacolomi pode ser uma rota para deslocamentos a outras áreas, enquanto Arapuã tem apenas um ramal rodoviário que chega até sua sede, definindo uma dinâmica urbana distinta para cada localidade.

Na sequência, serão expostas as análises sobre os aspectos histórico e geográficos de Novo Itacolomi e Arapuã, realizadas separadamente (Itens 3.1 e 3.2), revelando características próprias da formação socioespacial de cada município. A apresentação dos processos que envolveram a formação e instituição dos distritos e municípios foi concretizada expondo as características particulares no processo de formação de cada localidade que possam ter influenciado em suas características atuais. A intenção dessa referência histórica é a de levantar elementos necessários que auxiliem a fomentar esta dissertação.

Apesar de serem apresentados em alguns pontos elementos comparativos sobre os municípios selecionados, o intuito é o enfoque nas particularidades de cada localidade. A comparação cabe apenas a questões de ordem demográfica, como o número de habitantes e a data de instalação de cada unidade municipal. O processo de formação socioespacial de cada localidade nos priva de fazer comparações em todos os âmbitos, pois devemos considerar que cada localidade possui características intrínsecas quando a sua formação.

Sobre o estudo das características do processo de formação socioespacial, Dias (2019) faz uma reflexão a partir das pequenas cidades. Segundo a autora, os estudos sobre as pequenas cidades surgiram na década de 1970, considerando a localização geográfica como resultado da combinação de variáveis relativas à produção e escoamento, bem como custos de transportes. Essas localidades eram estudadas quanto à rede urbana, de forma meramente quantitativa. Com as relações econômicas e sociais resultantes da mundialização do capital cada vez mais complexas, os estudos passaram a considerar as pequenas cidades quanto ao papel que as mesmas desempenham através das novas dinâmicas econômicas da divisão territorial do trabalho.

Dias (2019) identifica que os estudos sobre as pequenas cidades cada vez mais diversificados tendo em vista as especificidades de cada realidade local. A formação socioespacial, portanto, é apresentada como forma de aprimorar o estudo das pequenas cidades, em busca de uma análise que considere os problemas e

especificidades de cada sociedade em determinado momento histórico. Podemos relacionar a análise de Dias (2019) a partir do urbano para a realidade municipal como um todo, pois a complexidades das relações econômicas e sociais citadas não interferem somente nas características do espaço urbano, mas também no espaço rural, ou seja, em todo o território delimitado pelo limite municipal.

Aprofundando a análise sobre a formação socioespacial, Santos (1977) enfatiza que as formas espaciais são traduzidas de acordo com a imposição dos modos de produção. Para Santos (1977)

Cada combinação de formas espaciais e técnicas correspondentes constitui o atributo produtivo de um espaço, sua virtualidade e sua limitação. A função da forma espacial depende da redistribuição, a cada momento histórico, sobre o espaço total da totalidade das funções que uma formação social é chamada a realizar. Esta redistribuição-relocalização deve tanto às heranças, notadamente o espaço organizado, como ao atual, ao presente, representado pela ação do modo de produção ou de um dos seus momentos (SANTOS, 1977, p. 89).

Segundo Santos (1977), a evolução de cada espaço está condicionada à realidade de uma sociedade global, isto é, se não podem criar formas novas ou renovar as antigas, as determinações sociais têm que se adaptar. É preciso deixar claro que, mesmo o conjunto de relações globais tendo influência sobre cada espaço em particular, cada sociedade apresentará um resultado específico considerando suas características próprias, ou seja, cada lugar apresentará um desfecho específico, mesmo que sejamos obrigados a apreender o dado global ao nível da totalidade.

Tendo como critério a importância em se entender como a realidade de uma sociedade global se materializa em cada lugar de modo específico, consideramos as particularidades de cada localidade, ou seja, como cada espaço, nesse caso aquele que está delimitado pelo território municipal, reage ao dado socioespacial global.

Com relação aos dados socioeconômicos, os municípios serão analisados em um único item (Item 3.3), como forma de apresentar uma análise que pondera as duas localidades quanto a demografia, saúde, educação e cultura, emprego e renda, produção agropecuária, indústria e comércio.

Os dados históricos, bem como as informações de cunho socioeconômico foram complementadas pelos relatos dos representantes da sociedade local que participaram do processo que culminou com as emancipações municipais e que acompanharam a evolução espacial das localidades pesquisadas. Enfatizamos que

durante a exposição das falas dos entrevistados não serão revelados os nomes dos mesmos. Para organização das entrevistas, os nomes dos participantes da pesquisa foram organizados e enumerados de forma crescente, sendo classificados como “entrevistado 1”, “entrevistado 2”, e assim, sucessivamente. Para a enumeração dos entrevistados, o nome de cada participante da pesquisa foi organizado em ordem alfabética para definir a sequência da enumeração. Enfatizamos que o número associado a cada entrevistado não está relacionado com a ordem que surge no texto.

A opção por não expor os entrevistados foi definida por motivos de ética e cuidado com a preservação dos mesmos, tendo em vista inclusive questão relativa à segurança. Os processos que envolveram as emancipações municipais em alguns casos foram marcados por disputas políticas internas de cada localidade. No caso do município de Arapuã, por exemplo, uma dessas discussões políticas resultou com o assassinato do primeiro prefeito do município, fator este que será abordado com mais detalhes na sequência. As exceções foram alguns representantes políticos locais que desempenham suas funções em seus respectivos cargos atualmente.

No item 3.4 serão analisadas as manifestações espontâneas dos entrevistados, revelando a visão e opinião dos mesmos com relação a características locais de cada município ou sobre aspectos semelhantes que possam ser observados em municípios de pequeno porte populacional.

3.1 Aspectos históricos e evolução político-administrativa do município de Novo Itacolomi

Para entender o processo que culminou com a colonização e o povoamento do território que viria a se tornar o município de Novo Itacolomi, é preciso recorrer ao modelo de atuação da CTNP/CMNP. Consideramos os territórios municipais da região Norte Central paranaense, mais especificamente, tendo em vista os municípios que tiveram território desmembrado direta ou indiretamente do município de Apucarana, como é o caso de Novo Itacolomi. Esta empresa promoveu a comercialização de propriedades rurais e urbanas, definindo a ocupação efetiva da região e, conseqüentemente, de Novo Itacolomi a partir do final da década de 1940. No decorrer desta pesquisa, citaremos apenas a CMNP, que está em atividade até os dias atuais.

Conforme expõe Serra (1991), com condições facilitadas para compra de terras e a comercialização de pequenos lotes rurais que variavam entre dez, quinze e vinte

alqueires, a região de atuação das companhias colonizadoras apresentou um aumento populacional significativo.

Endlich (2006) demonstra que a economia cafeeira, com grande aporte comercial, foi a base que propiciou o desenvolvimento econômico para a região setentrional do Paraná, com o surgimento de inúmeras localidades, vilas e patrimônios que, em alguns casos, foram elevadas a categoria de município. A atividade cafeeira tinha uma grande demanda de mão de obra, o que fez com que a população da região aumentasse consideravelmente.

Segundo Wachovicz (2001), tendo como base o modelo adotado pela CMNP, os agricultores compravam os lotes com frente voltada para as estradas de rodagem e fundos delimitados por um curso d'água. Seguindo as recomendações técnicas para o parcelamento produtivo das propriedades. Na parte alta caracterizada pela alta vertente, era produzido o café, geralmente em conjunto com outros produtos alimentícios utilizados para o consumo próprio e que às vezes também tinha o excedente comercializado, como o arroz, o feijão e o milho. Na parte baixa ou fundos de vale geralmente estavam localizadas as moradias e pastagens, onde as famílias criavam animais, tinham pomares e produção de hortaliças para o próprio consumo.

O modelo de ocupação realizado pela CMNP também definiu a estrutura do que viria ser parte da rede urbana regional. Segundo Fresca (2004), os primeiros núcleos urbanos tinham como função satisfazer algumas das necessidades dos agricultores da época. O que não era produzido nas propriedades rurais poderia ser comprado no comércio existente nas cidades que se formavam. É necessário citar a atuação da empresa criando ou propiciando que terceiros criassem localidades, pois estas em muitos casos viriam a ser as sedes administrativas de inúmeros municípios.

A estas localidades criadas por esta empresa, ou por terceiros em suas terras, somam-se muitas outras no setentrião paranaense. E a rede urbana regional possuía, além daquelas localidades que conseguiram se emancipar (cuja sede é considerada uma cidade para os parâmetros legais brasileiros), uma série de outros núcleos menores: os numerosos *patrimônios*, que em geral contavam com capelas, escolas, estabelecimentos comerciais de secos e molhados - as *vendas*. Na realidade, municípios recentemente desmembrados já existiam enquanto distritos, compondo a rede de localidades existentes no âmbito intramunicipal (ENDLICH, 2006, p. 79).

A citação extraída do trabalho de Endlich (2006) pode ser exemplificada por dois municípios em específico: Cambira, localizado entre os municípios de Apucarana e Jandaia do Sul, emancipado politicamente na década de 1960, fundado e

desenvolvido sem o apoio e investimento direto da companhia colonizadora, e Novo Itacolomi, antigamente denominada Vila de Itacolomy⁸, patrimônio planejado no mesmo modelo das cidades mais importantes fundadas na região e sendo uma localidade criada diretamente pela companhia, que viria a ser elevado à categoria de município somente na década de 1990.

De acordo com Capeloto (1998), a criação da Vila Itacolomy se deu, pois, integrantes da CMNP imaginavam que não seria possível o desenvolvimento de uma cidade entre Apucarana e Jandaia do Sul, que no caso era o centro urbano que viria a ser a sede de Cambira. No entanto, por se localizar nas margens da ferrovia e possuir relações mais próximas à comarca de Apucarana, e com um desenvolvimento urbano mais intenso, o centro urbano de Cambira foi definido como sede do município emancipado e Itacolomi como distrito administrativo pertencente à Cambira.

Delgado (2008) enfatiza que, baseado no modelo de planejamento da companhia colonizadora, a área que viria a ser o distrito sede de Novo Itacolomi foi criada com um projeto urbanístico previamente estabelecido. A cidade assenta-se sobre o divisor de águas dos rios Bom e Itacolomi, no segmento que, atualmente, localiza-se a avenida principal da cidade. A antiga Vila Itacolomy foi projetada com 314.000 m², equivalente a 12,97 alqueires, sendo, atualmente, a sede do município de Novo Itacolomi.

Assim sendo planejou-a com uma pequena quantidade de lotes urbanos, que somavam um total de 241 lotes residenciais, duas praças planejadas, um campo de futebol, um lote destinado à construção da primeira escola, um cemitério, além de dois lotes grandes vazios para possíveis construções. Assim, permaneceu, sem alterações no plano urbanístico da década de 1950 até início dos anos de 1990, quando então ocorreu a emancipação político administrativa do município (DELGADO, 2008, p. 117).

Após uma breve revisão sobre o processo de colonização e ocupação da localidade que viria a se concretizar no município de Novo Itacolomi, também é necessária a descrição de sua formação administrativa. Sob a toponímia de Itacolomi, substituindo a última letra 'y' pela letra 'i', foi criado o distrito administrativo pela lei municipal nº 26, de 30 de julho de 1961, subordinado ao município de Cambira. Através do *software Google Earth* (2019a) constatamos que a distância da sede de

⁸ O site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE apresenta como primeira denominação do atual município “Patrimônio das Taquaras”, evidenciando tal denominação como não oficial e sendo atribuída aos populares da época (IBGE, 2019).

Novo Itacolomi até a sede de Cambira é de aproximadamente 20 km. As rodovias que ligam as duas sedes municipais podem ser observadas na Figura 18.

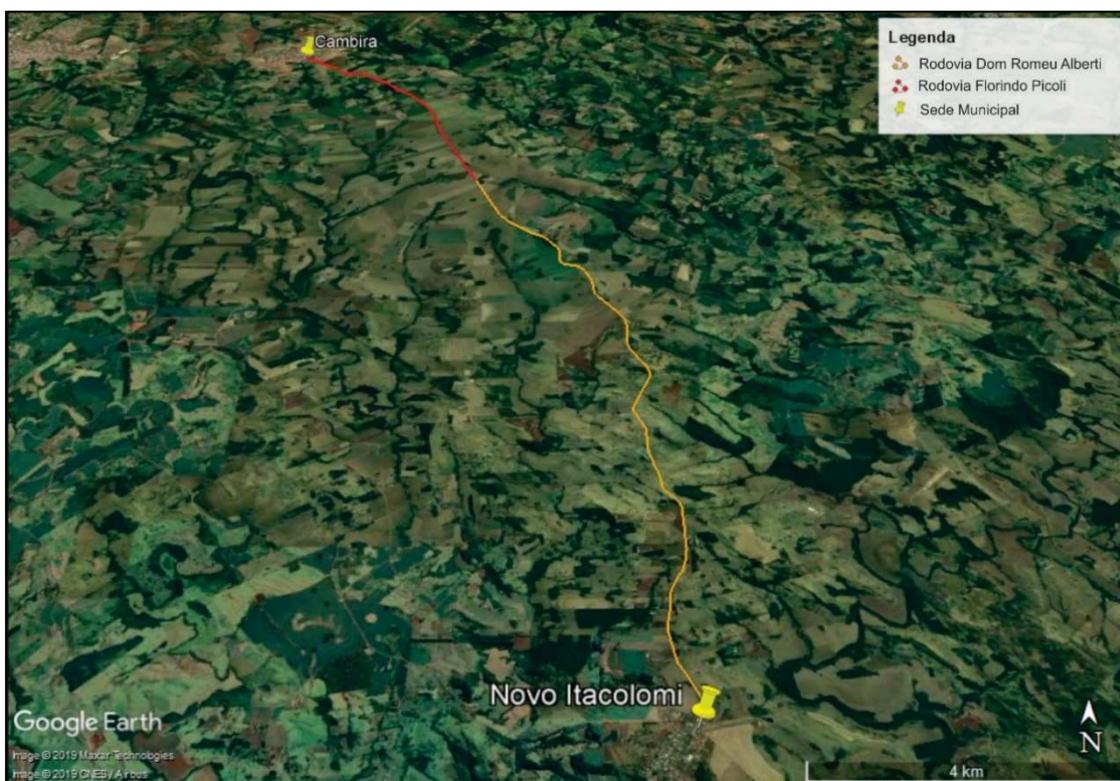


Figura 18 - Cambira e Novo Itacolomi. Rodovias que ligam as sedes municipais; 2019. Fonte: *Google Earth* (2019); Organização: SANTOS, D. C. (2019)

Durante as entrevistas realizadas na pesquisa de campo, todos os participantes citaram, direta ou indiretamente, a distância existente entre os dois centros urbanos de Cambira e Itacolomi como uma dificuldade dos moradores do distrito antes de ser emancipado. Segundo o entrevistado 1, o município de Cambira ainda contando com o território do antigo distrito de Itacolomi, geograficamente, tinha uma grande extensão de norte a sul, sendo 'estrito e comprido', com a sede localizada a uma distância significativa. A população de Itacolomi, mesmo sendo a segunda maior do município, ficava no outro extremo e era mal atendida, inclusive pelo fato de que a estrada que ligava as duas áreas urbanizadas não possuía pavimentação asfáltica. A estrada citada é atualmente a rodovia PR-170, que corta a área urbana de Novo Itacolomi e constitui a avenida principal da cidade. Podemos observar alguns aspectos dessa avenida antes de ser pavimentada (Figura 19).



Figura 19 - Novo Itacolomi. Características da avenida principal; 1985.

Fonte: Acervo pessoal de José Mário Bento (2019).

A rodovia PR-170, no trecho compreendido entre a BR-272 no município de Borrazópolis e a BR-369 no município de Apucarana, é denominada Rodovia Dom Romeu Alberti, conforme a Lei 8.985 de 17 de maio de 1989 (PARANÁ, 1989). Atualmente encontra-se pavimentada, sendo um trecho de pista simples durante toda a sua extensão. Partindo da cidade de Cambira em direção a Novo Itacolomi, antes de chegar ao trevo de acesso à PR-170, existe uma rodovia municipal de pista simples, pavimentada e pertencente a Cambira, com 6,89 km de extensão e denominada Rodovia Florindo Picoli. Quanto ao trecho da Rodovia Dom Romeu Alberti, que vai do trevo até a área urbana de Novo Itacolomi, tem uma extensão de 13,8 km. Ambas as rodovias praticamente não possuem acostamento, sendo caracterizadas por alguns trechos com irregularidades na pavimentação e com a sinalização em mal estado de conservação. A Figura 20 apresenta continuação da rodovia, no início do perímetro urbano de Novo Itacolomi.



Figura 20 - Novo Itacolomi. Avenida principal no início do perímetro urbano; 2019.
Fonte: Prefeitura Municipal de Novo Itacolomi (2019).

Outras dificuldades existentes no distrito que eram características do período anterior a emancipação foram descritas pelos entrevistados. Quando questionados sobre as motivações que levaram a população a apoiar a emancipação, todos os participantes da pesquisa afirmaram que o distrito de Itacolomi era desassistido pela sede Cambira em vários aspectos, sendo os mais citados saúde, educação e infraestrutura, este último com relação à maquinários para a manutenção de estradas rurais e vias públicas urbanas. O entrevistado 3 ainda afirmou que a sede sempre foi privilegiada, evidenciando um abandono do Distrito de Itacolomi.

Com a possibilidade de emancipação, membros da sociedade local passaram a se mobilizar, e no ano de 1990 começaram a ser realizadas as primeiras reuniões com o intuito de elevar Itacolomi a categoria de município. A partir do Projeto de Lei

número 413/1990 de autoria do deputado estadual Orlando Pessuti, o distrito foi elevado à categoria de município com a denominação de Itacolomi pela Lei nº 9387, de 28 de setembro de 1990 (PARANÁ, 1990), condicionado ao resultado do plebiscito realizado junto à população local.

A partir da aprovação da lei de criação do município de Itacolomi junto a Assembleia Legislativa do Paraná, constituiu-se uma comissão em prol emancipação como forma de explicar para a população local os benefícios e vantagens de Itacolomi ser um município, sobre a discussão dos limites municipais com Cambira e para cadastramento e regularização de eleitores junto à Justiça Eleitoral. A comissão em Itacolomi foi formada pelos seguintes membros: Paulo Hilário como presidente, David Nogueira como vice-presidente, Odete Rosa de Almeida como secretária e Cabral Ribeiro Franco como tesoureiro. O plebiscito foi realizado no dia 27 de outubro de 1991, onde, dos 1.281 eleitores cadastrados na Justiça Eleitoral, 1.103 votaram a favor da emancipação.

Contudo, apesar de aprovada a criação do município, o IBGE solicitou mais uma mudança na toponímia do município, alegando a existência de outro município com mesma denominação no estado de Minas Gerais. Sendo assim, a partir da Lei 10.017 de 01 de julho de 1992 (PARANÁ, 1992), a lei de criação de Itacolomi passou por uma alteração em seu artigo 1º, com o município passando a ser chamado de Novo Itacolomi e sendo instalado no dia 1 de janeiro de 1993 com a primeira câmara de vereadores e o primeiro prefeito, Florindo Picoli.

Segundo informações obtidas do entrevistado 9, durante o processo de apresentação do projeto de emancipação à sociedade local, interesses conflitantes foram sendo revelados. Com relação à política, existiam famílias dentro do próprio distrito que eram contra a emancipação, citadas pelo entrevistado como relacionadas à representantes políticos do município de origem e que tinham receio de perder poderio político com a criação do novo município. Outro caso revelado pelo entrevistado foi o resultado da primeira eleição para o executivo local, onde o candidato do grupo favorável à emancipação não obteve êxito, perdendo por uma diferença mínima de votos. O entrevistado ainda enfatizou que somente depois de três mandatos o grupo político que lutou pela emancipação conseguiu eleger um representante para o posto principal do executivo municipal.

Tais fatos mostram como são complexas as relações políticas também em pequenas localidades, nas quais obras clássicas como a de Leal (2012) destacam o

coronelismo pautado na imposição do poder das oligarquias locais, em contraposição a uma gestão mais democrática.

Analisando os resultados da eleição municipal do ano de 1992 no município de Novo Itacolomi no site do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná – TRE/PR, constatamos que concorreram para o cargo executivo no município dois candidatos: Paulo Hilário, presidente da comissão que defendeu a emancipação, e Florindo Picoli, que foi prefeito do município de Cambira por duas gestões. Florindo Picoli foi eleito com 1.060 votos, contra 1.020 votos de Paulo Hilário (TRE/PR, 1992).

Os entrevistados 7 e 9 comentaram sobre a suspeita de que o processo eleitoral para o executivo de Novo Itacolomi no ano de 1992 foi manipulado para prejudicar a eleição de Paulo Hilário. Mesmo com a luta pela emancipação e a participação efetiva no processo de criação de Novo Itacolomi, o primeiro prefeito foi um político que havia sido eleito antes da emancipação, ou seja, representava uma manutenção do poder político da estrutura territorial anterior à criação de Novo Itacolomi.

Não foi só o fator político que influenciou o processo de criação de Novo Itacolomi. Algumas famílias de agricultores⁹ tinham certa desconfiança com relação ao novo município que se iniciava. O entrevistado 4, que participou ativamente na equipe de emancipação, descreveu que alguns moradores de bairros rurais não queriam que suas propriedades fizessem parte do novo município, preferindo continuar no território de Cambira. Foram citados dois bairros em específico na entrevista: o Palmeirinha e o Sete de Maio, ambos localizados na divisa entre Cambira e Novo Itacolomi. Um dos motivos alegados era que o município começaria do nada e dificilmente teria condições de atender a demanda de serviços, como por exemplo a manutenção de estradas rurais e vicinais. Foi necessária uma reunião para definir as novas divisas de acordo com as propriedades. Segundo Delgado (2008), enquanto distrito, a área territorial de Itacolomi representava mais de 60% da área do município de Cambira. Além dos dois bairros anteriormente citados, outros bairros rurais atualmente localizados em Cambira também faziam parte do território distrital de Itacolomi, sendo eles Santo Antônio, Bela Vista e Cruzeiro.

Ainda com relação a questão das resistências de pessoas ou grupos políticos contra a emancipação de Novo Itacolomi, algumas divergências nas respostas foram constatadas. Um exemplo disso é a comparação feita entre o relato do entrevistado 7

⁹ Alguns nomes de famílias locais foram citados com relação ao fato de negarem que suas propriedades fizessem parte de Novo Itacolomi, mas optamos por não os citar nesta pesquisa.

e do entrevistado 14. O entrevistado 7 revelou que não houve resistência por parte dos representantes do município de origem e que a emancipação se mostrou uma vantagem administrativa para Cambira, sem alterações na distribuição do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, enfatizando que Cambira sempre foi um município pobre e com dificuldades financeiras e a diminuição de seu território seria um fator positivo. Entretanto, o entrevistado 14 informou que o município de origem não queria perder o distrito, pois era extenso territorialmente e com possibilidades de prosperar no aspecto econômico.

Segundo os relatos e informações coletadas com os entrevistados sobre o período de emancipação, ao mesmo tempo que a maioria da população local tinha o anseio de que o município de Novo Itacolomi fosse criado, a disputa de interesses de alguns sujeitos locais era confrontada, podendo ser classificada em dois momentos distintos: no período anterior a emancipação, no qual a influência de representantes do município de origem e de proprietários rurais que não queriam fazer parte do novo município criavam impasses e; no período pós instalação do município, em que as disputas passaram a ser internas na localidade, com grupos políticos contrários disputando o poder.

Nesse sentido, cabe ressaltar o comentário feito pelo entrevistado 13. Quando questionado sobre quais os pontos negativos da emancipação e as expectativas que não foram alcançadas com a criação de Novo Itacolomi, foi relatado uma falta de união de grupos políticos e de parte da sociedade local. Na opinião do entrevistado, quando existe um processo de emancipação, a luta deve ser conjunta para o bem comum da população local. A questão se estende por todo o período de desenvolvimento do território municipal, onde as lideranças políticas geralmente enfatizam a construção de obras, mas sem os valores humanos estarem em evidência. Ainda segundo a opinião do entrevistado, a emancipação é a união de todos em prol de um benefício comum, sem divergências políticas. Complementando essa visão, o entrevistado 9 salienta que o processo de emancipação de uma localidade, principalmente de um município de pequeno porte como é o caso de Novo Itacolomi, é constante e depende da atuação ininterrupta da sociedade local.

Na sequência serão analisados os processos que culminaram com a criação do município de Arapuã. Foram constatadas similaridades com relação à elevação do município quanto ao processo legislativo que definiu Arapuã como município, porém

o que mais chama a atenção são como fatores locais influenciaram na configuração política, administrativa e social da localidade.

3.2 Aspectos históricos e evolução político-administrativa do município de Arapuã

São poucas as referências sobre o processo que resultou da ocupação e evolução administrativa do atual município de Arapuã. Na região onde está localizado o seu território municipal, recorreremos à duas características históricas para expor a sua formação: a atuação da Companhia Ubá, responsável pela comercialização de terras na região a partir da década de 1940 e da colonização e criação do município de Ivaiporã, do qual Arapuã foi desmembrado na década de 1990. Contribuíram muito para nossa análise os trabalhos de Quiezi (1999) e de Denez e Quiezi (2018), além da obra “Arapuã conta a sua história: da colonização (1940) até 2004”, publicada pelo jornal Paraná Centro (AMARAL, 2004), com a idealização do projeto do atual vereador do município, o Sr. Antenor Brizola.

Com relação ao seu processo de colonização, o espaço que hoje compõe o território municipal de Arapuã foi marcado por intensas disputas de terra até a sua efetiva ocupação. A região em questão faz parte da confluência entre duas das três frentes de ocupação¹⁰ do estado do Paraná: a frente de ocupação norte e sul, sendo uma das últimas áreas a ter suas terras efetivamente parceladas e comercializadas. Segundo Serra (1991), a frente norte baseava-se no modelo de ocupação empresarial sob a economia cafeeira, com imigrantes provenientes principalmente do estado de São Paulo e Minas Gerais e até nordestinos. A frente sul caracteriza-se pelos posseiros oriundos dos estados de Santa Catarina e de outros municípios do Paraná.

As diferentes culturas se encontrando na região expõem a confluência das duas frentes de ocupação que formaram a região onde localiza-se o município de Arapuã.

No final da década de 1940, começaram a chegar migrantes catarinenses, mineiros, paulistas e nortistas no território do Ubá. Nesse período, as pessoas que vinham de Pitanga e Manoel Ribas encontravam as que tinham atravessado o rio Ivaí vindas do norte do Paraná e do estado de São Paulo. (DENEZ; QUIEZI, 2018, p. 228)

¹⁰ As frentes de ocupação são divididas em: tradicional, partindo do litoral em direção aos Campos Gerais; norte, sendo uma extensão da economia cafeeira provinda do estado de São Paulo; e sul, resultado das frentes de ocupação realizadas por imigrantes gaúchos e catarinenses (SERRA, 1991).

Segundo Denez e Quiezi (2018), a divisão e comercialização das terras da região de Arapuã foi concretizada pela atuação da Sociedade Territorial Ubá Ltda. – STUL, com um território total correspondendo a 216.698,98 hectares, ou 89.545,03 alqueires paulistas (equivalendo 26.000 metros quadrados cada alqueire). A delimitação era feita pelos rios Ivaí e Corumbataí. Entretanto, é preciso fazer referência a diversos fatores que revelam uma contestação sobre a legitimidade da comercialização das terras antes da atuação da empresa.

Segundo Quiezi (1999), o governo, no período da intervenção de Getúlio Vargas, considerava as terras devolutas, autorizando a entrada de posseiros, muitos dos quais receberam protocolos para posterior regularização fundiária. Os posseiros fixavam-se na área que posteriormente viriam a ser requeridas pela Companhia Ubá. É preciso citar a própria atuação do estado como influenciador dos conflitos de terra na região.

O modelo de ocupação desenvolvido pela STUL apresentava-se mais vantajoso, fazendo com que a vontade dos representantes da empresa prevalecesse sobre os posseiros. Evidenciamos que a documentação detida pela companhia alegando posse das terras da região não era íntegra quanto a sua legalidade. Segundo Denez e Quiezi (2018), adulterações na documentação das terras da STUL haviam sido feitas em uma comercialização anterior, mais especificamente nos anos de 1900, onde transações feitas entre João Alberto Munhoz e Alberto Landsberg continham irregularidades. A STUL comprou 89.545,03 alqueires de terras a partir do inventário da família Landsberg, quando essas estavam sob denúncias.

Em Amaral (2004), vários relatos sobre o período de colonização do território do atual município são constatados, inclusive demonstrando a atuação do governo do estado na desapropriação de posseiros de terra para a efetivação da atuação da Companhia Ubá. Os posseiros, acuados pelos jagunços contratados pela companhia, tinham duas opções: resistir e lutar na base da força pela terra apropriada ou realizar a compra junto a companhia. Ainda, segundo Amaral (2004), os posseiros que não aceitavam pagar pela terra que estavam habitando eram despejados a base de muita violência, seus barracos e plantações queimados e muitas vezes eram assassinados.

Com relação ao processo de formação administrativa de Arapuã, desde sua formação como Distrito Administrativo até a emancipação política, administrativa e criação do município, é preciso recorrer a evolução da estrutura administrativa de Ivaiporã.

Quanto à Ivaiporã, antes de ser assim denominado, a localidade em questão possuía a toponímia de Ivainópolis, criado pela Lei n.º 790, de 14 de novembro de 1951 (PARANÁ, 1951), com território desmembrado do Manuel Ribas, na época também distrito administrativo, sendo ambos anteriormente subordinados ao município de Pitanga. Após a elevação de Manuel Ribas à categoria de município, o distrito de Ivainópolis passou a denominar-se Ivaiporã pela Lei Estadual n.º 2429, de 13 de agosto de 1955 (IBGE, 2019).

Ivaiporã passou à categoria de município a partir da Lei n.º 4245 de 25 de julho de 1960 (PARANÁ, 1960), sendo constituído de dois distritos: Ivaiporã e Guarita e instalado em 19 de novembro de 1960. Dois anos depois foi criado o distrito de Lajeado pela Lei n.º 4582 de 27 de junho de 1962 (IBGE, 2019). Com a criação do distrito de Arapuã pela Lei n.º 5528 de 20 de fevereiro de 1967 (IBGE, 2019), Lajeado passa a integrar o novo distrito, perdendo esta atribuição. Nesse período, Ivaiporã era constituída por cinco distritos: Ivaiporã como sede, Alto Porã, Arapuã, Ariranha e Jacutinga. O antigo distrito de Lajeado voltaria a ter esta categoria pela Lei n.º 6903 em 1977 (IBGE, 2019), com a denominação de Romeópolis. Algumas características do distrito sede de Arapuã nos primeiros anos de distrito administrativo são apresentadas na Figura 21.



Figura 21 - Arapuã. Características da avenida principal na década de 1970.
Fonte: Acervo pessoal de Daltair Santos (2019).

Na década de 1990, três distritos administrativos subordinados à Ivaiporã passaram pelo processo de emancipação político-administrativa: Arapuã, Ariranha e Jacutinga. Desses, Arapuã e Ariranha (com a denominação de Ariranha do Ivaí) foram elevados à categoria de município. O distrito de Jacutinga, apesar de aprovada a lei de criação do município, não auferiu êxito no plebiscito realizado junto à população local (IBGE, 2019).

No caso de Arapuã, as primeiras tratativas para que o distrito fosse elevado à categoria de município tiveram início no ano de 1992, como proposta do vereador pelo município de Ivaiporã, João Cristóvão, demonstrando para a população local as vantagens que seriam conquistadas a partir da emancipação. A primeira reunião com representantes políticos locais e de municípios próximos e com a população aconteceu no dia 5 de maio de 1992. Após o falecimento de João Cristóvão, a ideia de criar o município de Arapuã teve continuidade, com projeto enviado à Assembleia Legislativa do Paraná pelo então deputado estadual Orlando Pessuti. A comissão de emancipação eleita pela comunidade local em Arapuã foi composta pelas seguintes pessoas: Sérgio Fernandes ou 'Professor Serginho' como presidente, Hélio Matias como vice-presidente e Edir Bordinoski como secretária (AMARAL, 2004).

No ano de 1995 houve um plebiscito, para o qual se fez uma campanha por parte da comissão eleita e lideranças, com o intuito de sensibilizar a população a votar em favor da emancipação. O plebiscito foi autorizado através do Projeto de Resolução nº 002/1994, promulgado através da Resolução nº 009/1995 e realizado no dia 22 de outubro de 1995. Dos 1.810 eleitores cadastrados em Arapuã, 1.722 participaram, com 1.246 votos a favor da emancipação, 424 votos contra e 52 votos brancos ou nulos, sendo que a criação do município foi aprovada por 72% da população que participou do pleito. Arapuã foi criado pela Lei n.º 11219 de 8 de dezembro de 1995 (PARANÁ, 1995). Quanto ao distrito de Romeópolis, este passou a configurar no território municipal de Arapuã.

O primeiro pleito eleitoral foi realizado com dois candidatos, o presidente e o vice da comissão pró emancipação: Sérgio Fernandes e Hélio Matias. A propósito, dois candidatos que atuaram juntos durante a emancipação de Arapuã. Analisando os resultados da eleição municipal do ano de 1996 no município de Arapuã no site do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, Hélio Matias foi eleito com 1.724 votos, contra 1.197 votos de Sérgio Fernandes (TRE PR, 1996).

Segundo Amaral (2004), após a primeira eleição para o executivo e o legislativo municipal, Arapuã passaria por um período de instabilidade. Na data de 17 de abril de 1997 o prefeito eleito, Hélio Matias, foi assassinado. De acordo com o entrevistado 8, o principal suspeito de ser o mandante do crime foi o vice-prefeito, José Pereira da Silva, conhecido como “Zé Tarugueiro”. Apesar de conseguir assumir o cargo de prefeito após o assassinato de Hélio Mathias, a gestão de 1997 até 2000 foi marcada por perseguições e insegurança no município de Arapuã.

Amaral (2004), expõe que parte da população local, convencida do fato de que o mandante do homicídio de Hélio Mathias teria sido o vice-prefeito, pressionava a câmara para que fosse pedida a cassação de José Pereira. Nas eleições do ano de 2000, o então prefeito José Pereira da Silva concorreu ao cargo, mas viria a ser derrotado no pleito eleitoral por Pedro Dias, que tinha como vice Deodato Mathias, irmão de Hélio Mathias.

Segundo o entrevistado 8, mesmo com a tão sonhada emancipação, vontade da maioria da população local, os primeiros quatro anos da história do município de Arapuã foram conturbados devido à instabilidade política, o sentimento de insegurança e os problemas administrativos impostos pela má administração, fator que só seria alterado com o resultado das eleições municipais do ano de 2000.

A partir das entrevistas realizadas com representantes da sociedade local, pareceu-nos relevante a existência de dúvidas sobre como o processo de emancipação e como o mesmo causou preocupações na população da localidade. Segundo a fala do entrevistado 1, que trabalhou explicando para a população as vantagens que Arapuã teria sendo um município, existia um grande receio de como a localidade poderia ficar, mesmo com a grande insatisfação com os governantes da antiga sede, Ivaiporã. Esta insatisfação com os representantes políticos ficou caracterizada pela falta de proximidade entre a população do distrito e do prefeito. Ainda sobre a fala do entrevistado 1, se o prefeito fosse de Arapuã, o mesmo conheceria as demandas da localidade e poderia dar atenção exclusiva para a população do novo município.

Em Arapuã, o fator que mais foi citado como insatisfação para que o município fosse criado foram as estradas rurais. Todos os entrevistados citaram esse ponto como demanda da sociedade local. O entrevistado 2 salientou que as estradas eram degradadas e a manutenção realizada poucas vezes. No entanto, mesmo com a atenção defasada por parte de Ivaiporã, após a emancipação de Arapuã a antiga sede cedeu equipamentos para o novo município como, por exemplo, veículos para a manutenção de estradas e vias de acesso e para transporte de pessoas.

A distância do centro urbano de Arapuã para a sede de Ivaiporã também foi uma dificuldade citada por todos os entrevistados. Através do *Google Earth* (2019b), é possível constatar que a distância aproximada entre os dois centros urbanos é de 15 km. A ligação rodoviária existente entre os centros urbanos de Arapuã e Ivaiporã podem ser observadas na Figura 22.

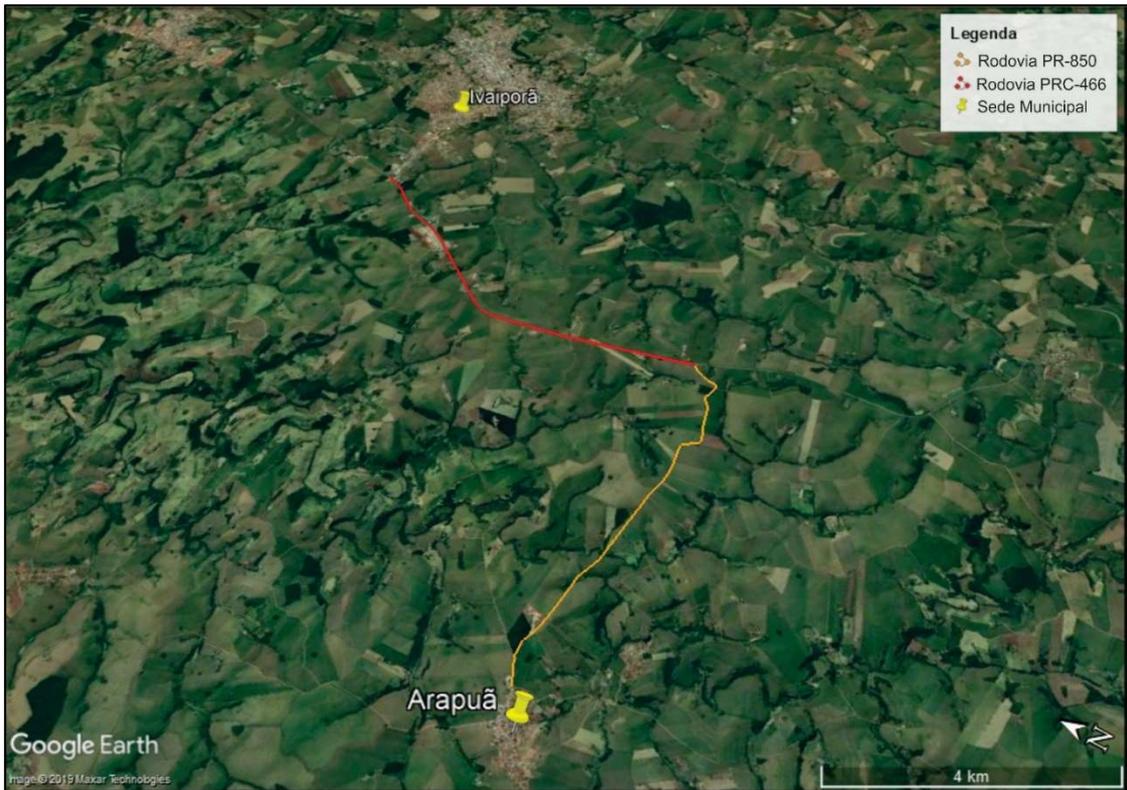


Figura 22 - Ivaiporã e Arapuã. Rodovias que ligam as sedes municipais; 2019.
 Fonte: *Google Earth* (2019); Organização: SANTOS, D. C. (2019)

A rodovia que dá acesso ao município de Arapuã é a PR-850, denominada Antônio Frederico Kürten, que se estende da sede do município até o trevo de acesso à PRC-466¹¹, com 7,19 km. A rodovia PR-850 foi estadualizada, ou seja, passou a ser de responsabilidade do governo do estado do Paraná no ano de 2011. Antes desse período, a rodovia era municipal. Do trevo de acesso à PR-850 até o trevo de acesso da sede de Ivaiporã estende-se parte do trecho da PRC-466, com 7,84 km. Ambas as rodovias se encontram pavimentadas, sendo em trecho de pista simples durante toda a sua extensão.

As características da rodovia PR-850 são apresentadas na Figura 23.

¹¹ As Rodovias Estaduais Coincidentes São rodovias existentes, sob jurisdição estadual, cujos traçados coincidem com as diretrizes de rodovias federais planejadas. Eram denominadas Rodovias Estaduais Transitórias e tiveram sua nomenclatura alterada pela Resolução nº 8 do DNIT, de 08 de maio de 2006, sendo, no Paraná atualmente precedidas da sigla “PRC”. Deverão também satisfazer a pelo menos uma das condições descritas no item anterior. (DNIT, 2006)



Figura 23 - Arapuã. Rodovia PR-850; 2019.

Fonte: Prefeitura Municipal de Arapuã (2019).

O trecho da PRC-466 possui uma melhor infraestrutura, com sinalização, pavimentação asfáltica e acostamento, mas seu traçado é em pista simples. Na data em que foi realizado o trabalho de campo a PRC-466 estava passando por um processo de melhorias na pavimentação. A PR-850 apresenta um traçado em pista simples, sem acostamento, com problemas de sinalização e com alguns trechos com irregularidades na pavimentação asfáltica.

Analisando os problemas relatados pela população de Arapuã na época em que era distrito administrativo de Ivaiporã, todos os entrevistados apresentaram-se satisfeitos com a situação atual do município comparado ao período anterior a emancipação. O entrevistado 7 citou a questão dos recursos que seriam destinados exclusivamente para Arapuã, possibilitando ao novo município condições de “caminhar com as próprias pernas”. Na Figura 24 são constatadas algumas características da área urbana da sede de Arapuã.



Figura 24 - Arapuã. Praça Hélio Matias; 2019.

Fonte: Prefeitura Municipal de Arapuã (2019).

Quando questionados se existiram resistências por parte dos políticos do município de origem no processo de emancipação de Arapuã, todos os entrevistados revelaram que não existiram impedimentos por parte de Ivaiporã, município mãe. O entrevistado 2 inclusive revelou o interesse de alguns políticos de Ivaiporã na criação do novo município, pois possibilitaria os investimentos mais elevados na região, beneficiando não só Arapuã, mas também o município de origem, Ivaiporã.

No entanto, foram citadas resistências durante o processo de criação do município de Arapuã dentro do próprio território que viria a constituir a nova unidade municipal. Segundo o entrevistado 5, algumas lideranças que residiam na localidade de Alto Lajeado eram contra a emancipação. O patrimônio integra a localidade de Romeópolis, antigo Lajeado, distrito administrativo quando o território pertencia a Ivaiporã, localizada a 12 km do distrito sede de Arapuã. Pela distância existente do distrito de Romeópolis até a sede de Arapuã, manifestou-se uma movimentação na localidade para que o município não se desmembrasse de Ivaiporã, contando ainda com o fato de que o vice-prefeito do município de origem residia no distrito.

A preocupação sobre as consequências da emancipação e da criação do novo município não eram exclusividade dos que se opunham à ideia. Parte da população que trabalhou em prol da criação de Arapuã também temia se realmente tal processo seria vantajoso. Sendo assim, o planejamento para que fosse solicitada a elevação da localidade a ente federativo envolveu o conhecimento de exemplos concretizados na região. Segundo o entrevistado 8, antes de ser feito o pedido de emancipação, os membros da comissão visitaram o município de Godoy Moreira, instalado no ano de 1990, para conhecer as vantagens e desvantagens da emancipação. Como perceberam maioria absoluta de vantagens, decidiram por iniciar o processo que levaria a emancipação.

Após entender os processos que definiram a criação dos distritos administrativos e posteriormente municípios de Novo Itacolomi e Arapuã, evidenciando as dificuldades específicas de cada localidade e os fatores comuns que são observados em municípios de pequeno porte populacional e econômico, é preciso entender, através de dados socioeconômicos e da vivência da população local, quais foram as implicações, positivas ou negativas, que a emancipação revelou nas localidades abrangidas neste trabalho com mais detalhe, incluindo o trabalho de campo.

3.3 Aspectos socioeconômicos de Novo Itacolomi e Arapuã

Neste item, apresentamos de modo comparativo alguns dados acerca dos referidos municípios, com o intuito de ampliar um pouco o contexto socioeconômico dos mesmos. Ponderamos que os dados dos dois municípios podem apresentar ordens cronológicas diferentes em decorrência das fontes utilizadas. Também levamos em conta os relatos obtidos a partir das entrevistas realizadas com os representantes da sociedade local, que destacaram em suas falas alguns serviços públicos que tiveram maior evolução quanto a sua qualidade e disponibilidade para a população local. As tabelas e gráficos foram elaborados de acordo com o banco de dados do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social – IparDES. O referido banco de dados organiza e divulga os dados municipais, que também podem ser obtidos de fontes diferentes.

Em primeiro lugar, são analisados dados sobre aspectos demográficos. Os dois municípios que escolhemos abordar de modo mais minucioso, incluindo trabalho de

campo, Arapuã e Novo Itacolomi, compõem o grupo de localidades que além de possuírem uma população de até 5 mil habitantes, apresentaram um decréscimo populacional se compararmos os censos demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE dos anos de 2000 e 2010, como podemos constatar na Figura 25. Na figura também está representada a estimativa realizada pelo IBGE para o ano de 2019.

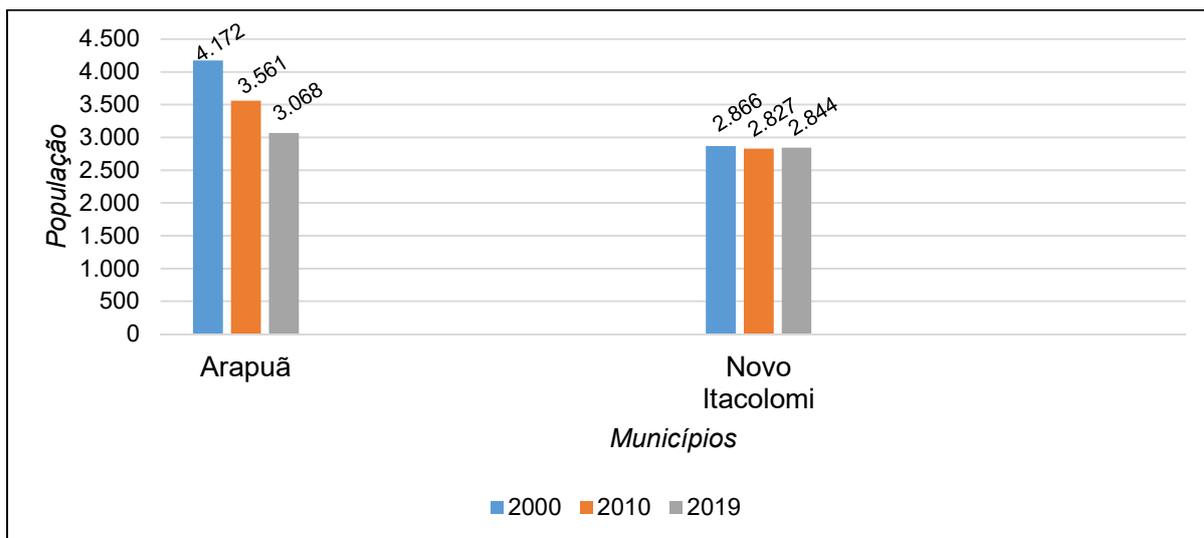


Figura 25 - Novo Itacolomi e Arapuã. População total dos municípios; 2000 - 2010 e estimativa para 2019.

Fonte: IBGE, 2000; 2010; 2019 – Elaboração: SANTOS, D. C; 2019

O município de Arapuã apresentou uma variação negativa de 14,64%, passando de 4.172 habitantes no ano de 2000 para 3.561 habitantes no ano de 2010. Novo Itacolomi também variou negativamente no seu contingente populacional, porém com um percentual menor do que o apresentado em Arapuã, com um decréscimo de 1,36%, passando de uma população de 2.866 habitantes em 2000 para 2.827 habitantes em 2010. A estimativa populacional para os municípios de Novo Itacolomi e Arapuã para o ano de 2019 é de 2.844 e 3.068 habitantes respectivamente, ou seja, a tendência é que Novo Itacolomi apresente um acréscimo populacional no resultado do próximo censo demográfico a ser realizado no ano de 2020, enquanto Arapuã tende a manter um decréscimo no número de habitantes.

Os referidos municípios pesquisados também são marcados por uma baixa taxa de urbanização. Se buscarmos fazer um comparativo entre a taxa de

urbanização¹² estadual, o Paraná apresentou um resultado de 81,36% e 85,33% para os anos de 2000 e 2010, respectivamente. Quanto as taxas de urbanização dos municípios de Novo Itacolomi e Arapuã, na Tabela 9 verifica-se que estão bem abaixo dessa média estadual.

Tabela 9 - Novo Itacolomi e Arapuã. População urbana, rural e grau de urbanização; 2000 - 2010.

Municípios	População Urbana, Rural e Grau de Urbanização					
	2000			2010		
	Urbana	Rural	Grau de Urbanização	Urbana	Rural	Grau de Urbanização
Novo Itacolomi	1.258	1.608	43,89%	1.588	1.239	56,17%
Arapuã	1.209	2.963	28,98%	1.334	2.227	37,46%

Fonte: IBGE, 2000; 2010 – Elaboração: SANTOS, D. C; 2019

Ambos os municípios pesquisados apresentaram uma tendência no aumento da taxa de urbanização de acordo com os resultados dos censos. Ainda assim, o grau de urbanização em Novo Itacolomi e, especialmente em Arapuã, ainda são muito baixos se compararmos com os resultados observados para o Paraná. Novo Itacolomi apresentava uma urbanização de 43,89% em 2000 e somente em 2010 houve uma inversão na proporção da população vivendo em sua maioria na área urbana com 56,17%, enquanto Arapuã é caracterizada por uma urbanização de 28,98% para 2000 e 37,46% para 2010.

Apesar das tendências quanto a inversão do local de residência da população dos municípios pesquisados, muitas famílias que residem na área urbana desempenham atividades ligadas à agricultura.

Alguns dos aspectos da paisagem urbana e de parte da paisagem rural dos dois municípios são evidenciados através das Figuras 26 e 27.

¹² Segundo o glossário de pesquisas sociais do IBGE, a taxa de urbanização corresponde a proporção entre a população da área urbana em relação à população total.



Figura 26 - Novo Itacolomi. Perímetro urbano e área rural parcial em 2015.
Fonte: Prefeitura Municipal de Novo Itacolomi (2019)



Figura 27 - Arapuã. Perímetro urbano e área rural parcial, 2019.
Fonte: Prefeitura Municipal de Arapuã (2019)

A extensão do perímetro urbano das sedes dos municípios pesquisados permite observar alguns aspectos da paisagem rural mesmo estando em pontos centrais das cidades. Em Novo Itacolomi, granjas para a criação de frangos de corte ficam a poucos metros da área urbana, enfatizando a importância dessa atividade econômica para o município. Em Arapuã, máquinas agrícolas disputam espaço com carros de passeio na avenida principal da cidade.

Outro fator demográfico característico em municípios de pequeno porte populacional é o do envelhecimento da população. Como forma de evidenciar essa mudança de acordo com os resultados dos censos demográficos de 2000 e 2010 nos municípios de Novo Itacolomi e Arapuã, foram elaboradas pirâmides etárias para os referidos períodos, como é possível constatar nas Figuras 28 e 29.

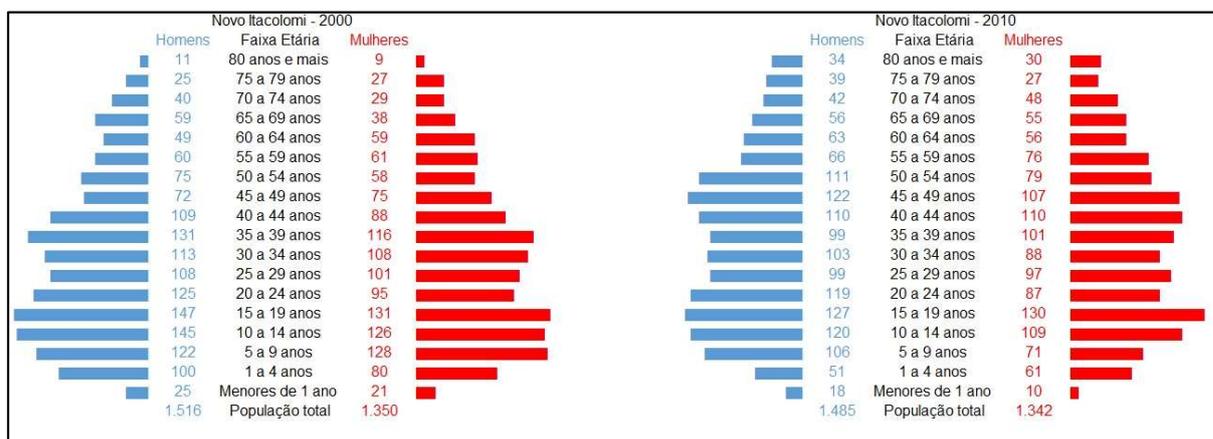


Figura 28 - Novo Itacolomi. Pirâmides etárias do município; 2000 - 2010.

Fonte: IBGE, 2000; 2010. Elaboração: SANTOS, D. C; 2019

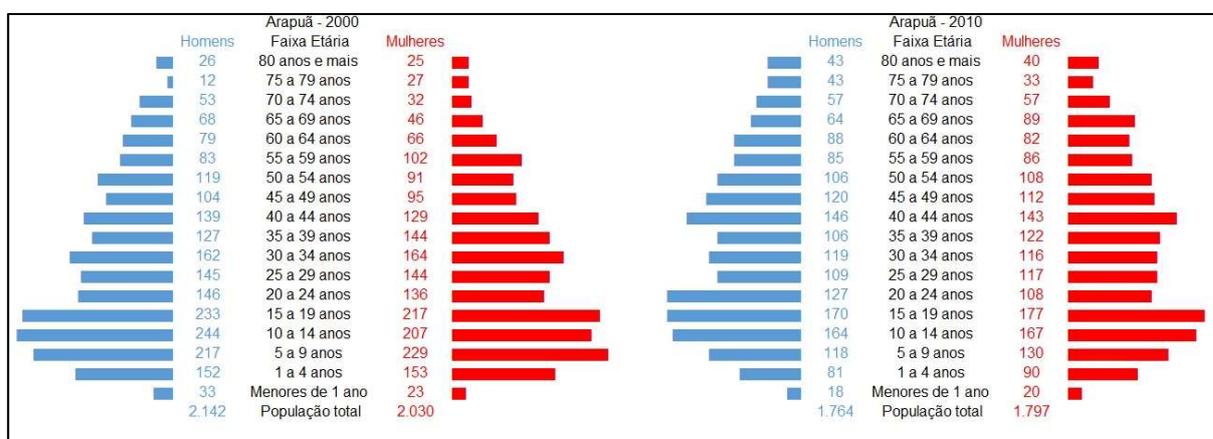


Figura 29 - Arapuã. Pirâmides etárias do município; 2000 - 2010.

Fonte: IBGE, 2000; 2010. Elaboração: SANTOS, D. C; 2019

É visível a mudança nas pirâmides etárias dos municípios pesquisados para os resultados dos censos demográficos de 2000 e 2010, com uma diminuição no número de jovens em comparação com o número de idosos, caracterizando um aumento do índice de envelhecimento da população. Mesmo sendo uma variável constatada em nível estadual, o índice de envelhecimento em municípios polarizados por pequenas cidades costuma ser mais expressivo. Enquanto o estado do Paraná apresenta um valor de 32,98% para o ano de 2010, Novo Itacolomi e Arapuã apresentam, para o mesmo período, 60,62% e 54,06%, respectivamente.

Segundo Endlich (2006), quando em municípios de pequeno porte econômico e populacional é verificado um processo de esvaziamento populacional, como é possível constatar em Novo Itacolomi e Arapuã analisando os dados dos censos demográficos, é preciso atentar-se a saída de jovens dessas localidades e uma tendência de aumento no índice de envelhecimento. Com uma baixa taxa de urbanização e um mercado de trabalho reduzido na cidade ou pela falta de oportunidades de emprego no campo devido a modernização e mecanização da agricultura e ganhos financeiros baixos, muitos jovens passaram a se deslocar para centros urbanos de maior expressão em busca de melhores oportunidades.

Figueiredo (2008) salienta que o envelhecimento populacional configura uma mudança no modo produtivo dos municípios polarizados por pequenas cidades. Com uma diminuição na participação do número de jovens, são verificadas consequências negativas a essas localidades devido a um custo social elevado.

Além de tomar elementos de referência no âmbito do estado para mensurar a distribuição etária da população e o índice de envelhecimento, consideramos parâmetros sinalizados por outros autores. Barreau et al. (1973, *apud* ENDLICH, 2006)¹³, tipifica da seguinte maneira os tipos demográficos neste sentido: Tipo A (idoso) – menos 35% de 0 a 19 anos e mais de 15% de 65 anos e mais; Tipo B (médio) - menos de 35% de 0 a 19 anos; mais de 50% de 20 a 64 anos e menos de 15% de 65 anos e mais; Tipo C (jovem) - mais de 35% de 0 a 19 anos; menos de 15% de 65 anos e mais.

¹³ BARREAU et al. Le dynamisme des petites villes françaises. Toulouse: Association pour le développement de la recherche géographique économique et sociale - Centre interdisciplinaire d'études urbaines, 1973.

Os referidos autores trabalham com pequenas localidades na França, onde esta questão do envelhecimento aparece de modo consolidado em décadas anteriores ao caso brasileiro. Por isso, é significativo pensar tais parâmetros de maneira adaptada ao Brasil. Nesse sentido, existe uma contribuição relevante de Beaujeu-Garnier (1971, *apud* ENDLICH, 2006)¹⁴ que estipulou um ‘Tipo Brasileiro’, caracterizado por mais de 52% da população abaixo dos 20 anos e 4% acima de 60 anos. Conforme os parâmetros adaptados à realidade dos municípios de Novo Itacolomi e Arapuã, podemos observar os tipos demográficos apresentados pelos municípios de Novo Itacolomi e Arapuã na Tabela 10.

Tabela 10 - Novo Itacolomi e Arapuã. População censitária de acordo com as classes de idade; 2000 – 2010.

Municípios	Valores (em %)					
	2000	2010	2000	2010	2000	2010
	De 0 a 19 anos		De 20 a 64 anos		65 anos e mais	
Novo Itacolomi	35,76	28,40	55,93	59,88	8,30	11,70
Arapuã	40,93	31,87	52,13	56,16	6,92	11,96

Fonte: IBGE, 2000; 2010 – Elaboração: SANTOS, D. C; 2019

Os resultados da Tabela 10 deixam ainda mais explícita a questão do envelhecimento da população dos municípios pesquisados. A partir da tendência de envelhecimento da população em municípios polarizados por pequenas cidades, tal fator se concretiza pela falta de oportunidades de trabalho, pois a população jovem, muitas vezes possuindo capacitação em um curso de nível superior, é obrigada a se deslocar para outros centros maiores à procura de um mercado de trabalho mais amplo e diversificado. A análise demográfica mostra duas problematizações: acerca da população idosa e da falta de oportunidades tanto de formação como de geração de emprego e renda para os jovens. Por isso, consideramos relevante para interpretar a realidade local uma análise sobre a disponibilidade de vagas de emprego nos municípios pesquisados, estes podendo ser observados na Tabela 11.

¹⁴ BEAUJEU-GARNIER, J. *Geografia de População*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1971, 438 p. Título original: *Geography of Population*.

Tabela 11 - Novo Itacolomi e Arapuã. Postos de trabalho segundo os setores e subsetores empregatícios; 2000 - 2010 - 2018.

Empregos (RAIS)	Novo Itacolomi			Arapuã		
	2000	2010	2018	2000	2010	2018
Indústria	12	125	228	23	13	9
Extração de Minerais	-	-	33	-	-	-
Indústria de Transformação	12	125	195	23	13	9
Indústria Mecânica	-	1	-	-	-	-
Indústria da Madeira e do Mobiliário	-	13	24	-	-	1
Indústria Têxtil, do Vestuário e Artefatos de Tecidos	-	88	153	-	-	-
Indústria de Produtos Alimentícios, de Bebida e Alcool Etilico	12	23	18	23	13	8
Construção Civil	-	1	24	-	1	1
Comércio	18	15	44	10	39	71
Comércio Varejista	18	15	24	9	36	39
Comércio Atacadista	-	-	20	1	3	32
Serviços	46	42	50	4	5	42
Instituições de Crédito, Seguros e de Capitalização	-	4	6	-	-	-
Administradoras de Imóveis, Valores Mobiliários, Serviços Técnicos Profissionais, Auxiliar de Atividade Econômica	-	1	2	-	1	30
Transporte e Comunicações	-	2	5	1	2	3
Serviços de Alojamento, Alimentação, Reparo, Manutenção, Radiodifusão e Televisão	46	35	32	3	2	2
Serviços Médicos, Odontológicos e Veterinários	-	-	4	-	-	7
Ensino	-	-	1	-	-	-
Administração Pública Direta e Indireta	52	180	202	129	184	198
Agropecuária - Agricultura, Silvicultura, Criação de Animais, Extração Vegetal e Pesca	12	18	29	1	38	67
Total	140	381	577	167	280	388

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, 2000; 2010;2018 – Elaboração: SANTOS, D. C; 2019

A Tabela 11 apresenta informações importantes sobre a evolução do número de vagas de emprego nos municípios pesquisados. O número de empregos corresponde ao total de vínculos empregatícios¹⁵ ativos, e é diferente do número de pessoas empregadas, pois um mesmo indivíduo pode estar ocupando mais de um posto de trabalho na data de referência. No município de Novo Itacolomi houve um aumento de 312,14% no número de empregos no período de 2000 a 2018, passando de 140 para 577 postos de trabalho. No município de Arapuã, a quantidade de postos de trabalho passou de 167 em 2000 para 388 em 2018, um aumento de 132,33% no período.

Apesar de não termos disponíveis os dados quanto a População Economicamente Ativa – PEA dos municípios pesquisados para o ano de 2018, podemos fazer uma relação entre a PEA e a quantidade de postos de trabalho de acordo como os dados do ano de 2010. Em Novo Itacolomi, a PEA em 2010 era de 1.570 e em Arapuã, 1.676 (IBGE, 2010). Não é possível fazer uma análise sobre a confrontação dos dados da PEA e dos postos de trabalho existentes nos municípios atribuindo uma conclusão exata. No entanto, presumimos que ambas as localidades apresentaram em 2010 uma alta taxa de informalidade no trabalho. Podemos estipular ainda que, tendo em vista estimativa populacional para o ano de 2018 para os dois municípios pesquisados, que a situação quanto à disponibilidade de empregos apresentou uma melhora, pois houve um aumento do número de postos de trabalho entre 2010 e 2018 ao mesmo tempo em que a estimativa quanto a variação populacional nos municípios foi negativa em Arapuã e apesar de positiva em Novo Itacolomi, pouco impactante.

Além do emprego existe, associado a ele, a questão da renda. Segundo dados do IBGE (IBGE, 2000, 2010), levando em consideração a renda média domiciliar per capita, que é a soma dos rendimentos mensais dos moradores do domicílio, em reais, dividida pelo número de seus moradores, Novo Itacolomi apresentou um valor médio de R\$ 245,21 para o ano de 2000 (salário mínimo de R\$ 151,00 em abril/2000) e R\$

¹⁵ Como vínculo empregatício entende-se a relação de emprego mantida com o empregador durante o ano base e que se estabelece sempre que ocorrer trabalho remunerado com submissão hierárquica ao empregador e horário pré-estabelecido por este. Esta relação pode ser regida pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) ou pelo Regime Jurídico Único, no caso de empregado estatutário. Adicionalmente a RAIS levanta dados sobre vínculos de trabalhador avulso, trabalhador temporário (Lei nº 6.019, de 03/01/74), menor aprendiz, diretor sem vínculo que tenha optado por recolhimento do FGTS e trabalhador com contrato de trabalho por prazo determinado, segundo a Lei nº 9.601, de 21/01/1998 (BRASIL, 1998).

551,33 em 2010 (salário mínimo de R\$ 510,00 em janeiro/2010). Em Arapuã, a renda média domiciliar per capita era de R\$ 207,69 em 2000 e R\$ 414,97 em 2010. Conforme a taxa de pobreza percentual da população com renda familiar mensal per capita de até meio salário mínimo, em determinado espaço geográfico no ano considerado, em Novo Itacolomi a taxa era de 38,67% em 2000 e 5,86% em 2010. Em Arapuã foi registrado 47,33% em 2000 e 23,92% em 2010.

Os municípios possuem uma dinâmica diferenciada quanto à disponibilidade de empregos. Ambos os municípios se destacam pela quantidade de empregos geradas na administração pública. No caso de Novo Itacolomi, apesar de não ser o maior gerador de empregos, o setor público aparece na segunda posição com 202 empregos gerados, um aumento de 74,25% do ano de 2000 para o ano de 2018. No município de Arapuã, as atividades ligadas aos estabelecimentos do setor público são as responsáveis pelo maior número de empregos gerados, com 198 postos de trabalho no ano de 2010, um aumento de 34,84% com relação ao ano de 2000. É relevante citar que em 2000 Arapuã contava com 129 postos de trabalho no setor público, enfatizando a diferença do aumento do número de vagas em comparação ao município de Novo Itacolomi.

Devemos considerar as diversas funções desempenhadas pelo setor público municipal, desde a saúde, a educação, serviços de limpeza, manutenção de vias urbanas e rurais. É evidente que o número de pessoas empregadas em funções públicas destoa em comparação com as vagas de emprego geradas em estabelecimentos comerciais e industriais, mas essa diferença se dá muito mais pela falta de vagas no setor privado do que pelo excesso de pessoal empregado no setor público municipal.

Com relação ao setor industrial, enquanto Novo Itacolomi possui uma pequena área industrial, Arapuã conta com somente uma indústria com mais de um posto de trabalho, este fator se reflete nos empregos gerados no setor. Comparando os dados referentes aos postos de trabalho na indústria, no ano de 2000 o município de Novo Itacolomi contava com 12 empregos no setor industrial, no ano de 2018 o número de vagas passou para 228, um acréscimo de 94,73%. Já Arapuã passou por um processo inverso, em que no ano de 2000 existiam 23 vagas em indústrias e no ano de 2018 foram registradas apenas nove, um decréscimo de 60,86%.

Em entrevista com o prefeito do município de Novo Itacolomi, em 2019, Moacir Andreola, nos últimos anos algumas empresas de confecção têm se instalado no

município. O prefeito inclusive citou um empresário local do ramo de confecções que pretende montar uma linha de produção em outro município da região por falta de mão-de-obra especializada em Novo Itacolomi. No ano de 2018, o ramo da Indústria Têxtil, do Vestuário e Artefatos de Tecidos gerou 153 postos de trabalho formais no município, enquanto no ano de 2000 não foi constatado nenhum posto de trabalho para o referido setor. Este fator pode ser explicado pela influência da dinâmica industrial da cidade de Apucarana, importante polo confeccionista regional. O centro urbano de Novo Itacolomi está localizado à 31,7km da sede de Apucarana.

No caso do município de Arapuã, em entrevista realizada com o vereador, em 2019, Antenor Brizola, foi apresentada em sua fala uma preocupação pelo fato do município não ser atrativo para o setor industrial. O entrevistado considerou fundamental a instalação de indústrias na localidade como importante estratégia de geração de empregos e de renda, mas citou o fator geográfico, ou seja, que os empresários, mesmo com incentivos oferecidos, não se interessam pela localização do município.

Endlich (2006) também demonstra em sua pesquisa a preocupação popular com relação a oportunidades de emprego e geração de renda nos municípios de Colorado, Querência do Norte, Rondon e Terra Rica, evidenciando que essa preocupação não é exclusividade da população residente em Novo Itacolomi e Arapuã.

Endlich (2006) salienta que os problemas relacionados à geração de empregos se relaciona a uma ideia desenvolvimentista ligada ao senso comum, pois são problemas de ordem estrutural, que fazem parte da realidade brasileira como um todo, mas acabam chamando a atenção com maior destaque em municípios polarizados por pequenas cidades pelo baixo número de indústrias existentes nessas localidades.

Esse fato associado a perda de centralidade das pequenas localidades acentua a baixa inserção econômica da população, pois os empregos vinculados ao considerado setor terciário também diminui nelas enquanto se amplia nos centros regionais que tem sua centralidade ampliada. Por isso, o volume de empregos públicos parece cada vez maior. Nem sempre é por exagero de contratações por parte de políticos no poder, embora essa possa ser a explicação parcial em muitos casos.

O município que se destaca como polo regional segundo os entrevistados no trabalho de campo em Arapuã é Ivaiporã. Apesar de ser referência para a região, sendo inclusive sede dos núcleos regionais de educação e saúde e onde estão

localizados inúmeros serviços urbanos que não são encontrados pela população de Arapuã, com destaque para o comércio, Ivaiporã não possui a mesma importância regional que Apucarana possui. A população estimada para o ano de 2019 é de 31.984 habitantes. Apesar de apresentar uma tendência de aumento com relação a população do ano de 2010 que era de 31.816, o município de Ivaiporã apresentou uma tendência de perda populacional entre os resultados dos censos de 2000 e 2010, já que em 2000 a população registrada era de 32.270 habitantes. Podemos afirmar que a perda de população não está intimamente ligada aos desmembramentos ocorridos na década anterior pois os municípios que se originaram a partir de Ivaiporã também apresentaram um decréscimo populacional para o mesmo período.

Segundo Denez (2011), o êxodo rural em toda a região com o processo crescente de modernização na agricultura também foi influência na evasão populacional em Ivaiporã. Nesse processo de esvaziamento demográfico, a população se deslocou para centros de maior expressão regional. Denez (2011) ainda salienta que o centro urbano de Ivaiporã não dispunha de um número de indústrias ou parque tecnológico suficiente para receber a população. Com uma dinâmica econômica, especialmente industrial pouco desenvolvida, os municípios menos expressivos que são próximos a Ivaiporã também sofrem as consequências, como é possível constatar no caso de Arapuã.

A localização geográfica acaba se tornando um fator determinante na instalação de empresas, que segundo parte dos entrevistados no trabalho de campo, são uma das soluções para a geração de empregos. Entretanto, é preciso ter uma visão mais crítica sobre a instalação de indústrias em pequenas localidades. Costa (2013), discutindo a relação do crescimento econômico alicerçado na presença de grandes indústrias, salienta que

É necessário desmistificar tal ideologia a partir de três questões principais: i) as grandes indústrias em razão da modernização tecnológica geram um número pequeno de empregos e com alto grau de qualificação, ii) sua instalação geralmente subordina o território e a força de trabalho de acordo com os seus interesses, iii) a logística e os fluxos de capitais e serviços exigem que as grandes indústrias se instalem em pontos estratégicos do território, o que inviabiliza sua instalação em municípios periféricos (COSTA, 2013, p. 191).

Endlich (2006) salienta que as atividades industriais demandam uma estrutura regional de redes de comunicação de rodovias de qualidade. Nos núcleos urbanos com maior articulação com outros centros, que dispõem de uma rede de transportes

e comunicações mais aprimorada, maiores possibilidades de desenvolvimento industrial podem ser constatadas. No entanto, é preciso salientar que a instalação de uma empresa em um determinado território municipal envolve muito mais fatores do que o locacional e os incentivos do poder público local para a sua instalação. A volatilidade do mercado, ofertas mais vantajosas de ganhos financeiros em outras localidades ou simplesmente a perspectiva do empresário em atingir um outro mercado consumidor não garantem a permanência dessas empresas em municípios polarizados por pequenas cidades.

Ao mesmo tempo em que se tem fusões e empresas cada vez maiores, a parte produtiva tem cada vez mais se realizado por subcontratações e a difusão de pequenas unidades industriais se realiza desta maneira. Muitas vezes é dessa forma que pequenas localidades participam do processo industrial.

Com relação a outros setores geradores de empregos menos expressivos em ambos os municípios, no comércio o município de Novo Itacolomi passou de 18 postos de trabalho em 2000 para 44 em 2018; Arapuã passou de dez para 71 postos de trabalho nos mesmos períodos. No setor de serviços, foram registrados 46 postos em 2000 e 50 em 2010 para Novo Itacolomi, enquanto em Arapuã foram quatro em 2000 e 42 em 2010. Após observação do comércio dos centros urbanos dos dois municípios em trabalho de campo, é possível caracterizá-los como pouco diversificados. Mesmo considerando as dificuldades, ambos os municípios contam com unidades comerciais e de serviços que atendem as necessidades básicas da população: lojas de vestuário, panificadoras, farmácia, restaurantes, posto de combustíveis, cartório, correio, entre outros.

Os municípios também são caracterizados pela falta de agências bancárias. Enquanto no município de Novo Itacolomi existe apenas uma unidade do Sistema de Crédito Cooperativo - Sicredi, Arapuã possui uma agência do Cresol. Tanto a unidade bancária de Novo Itacolomi como de Arapuã são especializadas em sistemas de crédito para agricultores. Para atividades bancárias realizadas em bancos públicos como a Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil, a população tem que recorrer a agência lotérica ou se deslocar de Novo Itacolomi para Apucarana e de Arapuã para Ivaiporã. Endlich (2006) enfatizava a instalação de instituições financeiras de capital cooperativo em pequenas cidades do Paraná, sendo responsáveis por suprir as demandas por serviços bancários nessas localidades.

Segundo informações do Banco Central do Brasil, uma cooperativa de crédito se caracteriza pela associação de pessoas para prestar serviços financeiros exclusivamente aos seus associados, que participam de sua gestão e usufruem de seus produtos e serviços. Por meio da cooperativa de crédito, o cidadão tem a oportunidade de obter atendimento personalizado para suas necessidades. Alvim e Dall'Agnol (2016) demonstram a atuação crescente das cooperativas de crédito rural, definindo-se a ideia de que foi-se constituindo certo consenso em torno do qual as operações de crédito servem de instrumentos estratégicos para diminuição das desigualdades sociais.

Refletindo o destaque da agropecuária na economia local dos municípios pesquisados, cabe uma análise desse setor no campo da geração de postos de trabalho. Apesar de serem municípios pouco urbanizados, com expressivo contingente populacional local vivendo no campo, as atividades empregatícias ligadas a produção agrícola e criação de animais não figuram entre as que mais geram empregos em ambos os municípios. Enquanto foram gerados 29 postos de trabalho em Novo Itacolomi para o ano de 2018, em Arapuã foram 67. Mesmo sendo o terceiro setor em geração de empregos no município de Arapuã, é preciso destacar que 62,54% da população do município reside no campo. Em Novo Itacolomi, considerando a proporção de 43,83% da população vivendo na área rural, a agropecuária apresentou-se apenas na quinta posição entre os setores¹⁷ geradores de empregos formais.

Com número de empregos formais gerados pela agropecuária, analisamos a evolução do setor agropecuário em ambos os municípios a partir das características da diversificação da produção. A Tabela 12 apresenta os produtos da agricultura nos municípios de Novo Itacolomi e Arapuã.

¹⁷ Os grandes setores de atividade econômica classificados pelo RAIS são: Indústria; Construção Civil; Comércio; Serviços; Administração Pública Direta e Indireta; Agropecuária; e Atividade não Especificada ou Classificada. Para os anos analisados nos municípios de Novo Itacolomi e Arapuã não foram constatados postos de trabalho em Atividades não Especificadas ou Classificadas.

Tabela 12 - Novo Itacolomi e Arapuã. Produção agrícola nos municípios; 2006 - 2017.

Produto	Novo Itacolomi		Arapuã	
	Produção (toneladas)		Produção (toneladas)	
	2006	2017	2006	2017
Abacate	-	-	10	-
Algodão	-	-	220	-
Alho	4	2	2	-
Amendoim (em casca)	16	3	1	2
Arroz (em casca)	141	-	120	16
Aveia (em grão)	64	-	750	-
Banana (cachos)	2.750	6.750	-	-
Café (em grão)	261	27	259	32
Cana-de-açúcar	11.964	-	21.000	27.000
Feijão (em grão)	348	13	2.288	270
Fumo (em folha)	4	60	55	-
Girassol (em grão)	146	-	-	-
Goiaba	-	36	-	-
Laranja	40	18	648	310
Limão	-	14	8	-
Mandioca	144	51	2.400	720
Maracujá	27	18	8	20
Milho (em grão)	8.000	15.760	8.765	8.290
Soja (em grão)	3.780	14.040	20.805	42.000
Tangerina	9	-	-	-
Tomate	-	210	38	210
Trigo (em grão)	132	3.553	7.500	24.050
Triticale (em grão)	-	-	720	-
Uva	-	10	-	50

Fonte: IBGE, 2006; 2017 – Elaboração: SANTOS, D. C.; 2019

As lavouras mecanizadas são destaque quanto ao volume produzido nos municípios pesquisados, em que a soja em grão é o principal produto em quantidade, seguida pelo milho e pelo trigo, sendo possível constatar que o volume de grãos produzidos no município de Arapuã é muito mais expressivo do que em Novo Itacolomi. A paisagem rural de Arapuã é caracterizada por um intenso processo de mecanização agrícola, que é explicada pelas condições favoráveis apresentadas no relevo local.

É possível ainda identificar a produção de cana de açúcar em Arapuã, com um aumento na quantidade colhida se forem comparados os resultados de 2006 e 2017, fator que não é presente em Novo Itacolomi, que não apresentou produção de cana

de açúcar segundo o último censo agropecuário realizado. A produção de cana de açúcar de Arapuã tem parte destinada a uma indústria de cachaça localizada no município.

Em Novo Itacolomi, Delgado (2008) cita a característica de boa parte das propriedades rurais localizadas em Novo Itacolomi, com terrenos de declives bastante acentuados. As dificuldades de mecanização agrícola no município acabam por favorecer outras atividades, citando como destaque a produção de bananas e a criação de frangos de corte. O município também apresenta algumas áreas de pastagens, ocupando uma área territorial significativa, expressa na sua paisagem rural. Novo Itacolomi se destaca pela produção de banana, classificada como produção em lavoura permanente. Além da produção e comercialização in natura, a produção de bananas também abastece a fábrica de balas de banana localizada no município.

Os dados referentes dos três tipos de produção mais expressivos e a área produzida nos municípios de Novo Itacolomi e Arapuã podem ser verificadas na Tabela 13.

Tabela 13 - Novo Itacolomi e Arapuã. Área destinada aos tipos de produção agropecuária; 2006 - 2017.

Tipo de Produção	Novo Itacolomi		Arapuã	
	Área (ha)		Área (ha)	
	2006	2017	2006	2017
Lavoura Temporária	5.904	3.561	10.716	12.864
Lavoura Permanente	1.606	881	1.124	93
Pecuária e Criação de Outros Animais	5.829	6.469	8.466	6.480
Área total dos Estabelecimentos Agropecuários	13.387	10.924	20.368	19.499

Fonte: IBGE, 2006; 2017 – Elaboração: SANTOS, D. C.; 2019

Analisando a área total dos estabelecimentos agropecuários, em Novo Itacolomi, a maior parte da área é destinada a pecuária, ocupando 59,21% da área total dos estabelecimentos agropecuários no ano de 2017. Em Arapuã, por outro lado, o destaque cabe a área destinada para a lavoura permanente, ocupando 65,97% da área total dos estabelecimentos agropecuários para o ano de 2017.

Na pecuária, Novo Itacolomi também se destaca pela produção de frango de corte. Segundo Delgado (2008), a proximidade com frigoríficos da região e o incentivo à produção no município propiciam que tal atividade se desenvolva. Arapuã também

apresenta um volume considerável na produção de frangos, mas como citado em entrevista, a distância do município até os frigoríficos dificulta o investimento do setor na localidade. O efetivo da pecuária em ambos os municípios pode ser analisado na Tabela 14.

Tabela 14 - Novo Itacolomi e Arapuã. Efetivo da produção pecuária nos municípios; 2006 - 2017.

Efetivo da Pecuária	Novo Itacolomi		Arapuã	
	Quantidade		Quantidade	
	2006	2017	2006	2017
Rebanho de Bovinos	13.078	15.827	17.518	18.041
Rebanho de Equinos	550	310	674	375
Galináceos - Total	826.215	1.550.000	19.014	29.000
Galináceos - Galinhas	1.980	1.190	6.946	8.500
Rebanho de Ovinos	310	514	724	531
Rebanho de Suínos - Total	3.010	800	5.906	1.400
Rebanho de Suínos - Matrizes de Suínos	-	200	-	400
Rebanho de Bubalinos	-	31	-	-
Rebanho de Caprinos	44	87	290	108
Rebanho de Ovinos Tosquiados	-	-	115	-
Rebanho de Vacas Ordenhadas	550	728	2.453	6.500
Rebanho de Asininos	2	-	14	-
Coelhos	-	-	37	-
Rebanho de Muares	88	-	145	-

Fonte: IBGE, 2006; 2017 – Elaboração: SANTOS, D. C.; 2019

As diferenças entre Novo Itacolomi e Arapuã quando comparado o modo de produção agropecuária são marcantes. Novo Itacolomi apresenta uma maior diversificação na produção. É evidente que as características físico-geográficas do território com um relevo acidentado propiciam essa diversificação, criando condições para que pequenos produtores desenvolvam atividades que não dependam de uma propriedade rural de grande extensão, com destaque para as granjas de frango e para a produção de bananas. Em contrapartida, Arapuã apresenta uma dinâmica no campo com tendência a concentração fundiária e a mecanização da agricultura, monocultura, portanto, com pouca diversificação no setor.

Novo Itacolomi e Arapuã apresentam características bastante diferenciadas, sejam elas demográficas, na geração de empregos, na produção industrial e na produção agropecuária. Novo Itacolomi, apesar de ter passado por um processo de

esvaziamento demográfico, atualmente apresenta, mesmo que em um ritmo mais lento, uma tendência de ganho populacional segundo as últimas estimativas. Arapuã, no entanto, mantém a tendência de esvaziamento demográfico dos últimos censos. Novo Itacolomi apresenta uma maior geração de empregos, principalmente em pequenas indústrias de confecção e de alimentos localizadas no município, fator esse favorecido pela proximidade com um importante centro regional que é Apucarana, terceira maior cidade da região norte do estado do Paraná. Arapuã, no entanto, tem em suas características o isolamento geográfico, sendo uma localidade pouco atrativa para o desenvolvimento de pequenas indústrias, e tem como referência regional o município de Ivaiporã, que apesar de apresentar uma certa complexidade na disponibilidade de serviços à população, está longe de apresentar o posicionamento econômico de Apucarana para o setor produtivo regional.

Na agropecuária, Novo Itacolomi apresenta uma produção mais diversificada propiciando a existência de pequenas propriedades rurais, enquanto Arapuã possui uma paisagem rural voltada a produção de grãos, altamente mecanizada e pouco diversificada, evidenciando uma tendência crescente para a concentração fundiária. A questão econômica local deve ser pensada na perspectiva social como até que ponto ela é inclusiva e geradora de emprego e renda. Não só pelas cifras econômicas, mas pelas oportunidades que gera a população local. Neste sentido, parece haver uma diferença significativa entre as duas localidades analisadas, em favor de Novo Itacolomi, o que se revela igualmente nos dados demográficos.

Mesmo com todas as diferenças descritas anteriormente, nas entrevistas realizadas com a população das duas localidades revelou-se uma satisfação com a disponibilidade de serviços públicos, com destaque para a saúde, a educação, pavimentação asfáltica nas vias urbanas e manutenção de estradas rurais. As pessoas entrevistadas revelaram o desejo de melhoras como um objetivo constante para os municípios pesquisados. No entanto, comparando com a situação descrita no período anterior a criação dos municípios, a população local deixa clara a satisfação com as mudanças ocorridas.

No decorrer das entrevistas realizadas com integrantes da sociedade local de Novo Itacolomi e Arapuã que acompanharam o processo de emancipação local e residem no município até a atualidade, uma das perguntas realizadas fazia referência aos ganhos ou melhorias nos equipamentos públicos que foram consequência da emancipação dos municípios. Em todas as respostas obtidas em ambas as

localidades, a saúde esteve entre as áreas citadas como destaque em qualidade, com uma ênfase para o município de Novo Itacolomi. Os entrevistados citaram as dificuldades impostas para conseguir uma consulta médica e para se deslocar para a sede do município antes da emancipação.

As Tabelas 15 e 16 apresentam os dados referentes aos profissionais de saúde existentes em cada unidade municipal e ao número de estabelecimentos de saúde em cada localidade, respectivamente.

Tabela 15 - Novo Itacolomi e Arapuã. Profissionais de saúde nos municípios; 2005 - 2018.

Profissionais de Saúde	Novo Itacolomi			Arapuã		
	2007	2010	2018	2007	2010	2018
Médicos	1	1	-	3	3	3
Enfermeiros	1	1	3	2	3	4
Dentistas	1	2	2	3	3	2
Farmacêuticos	-	-	1	2	1	2
Total	3	4	6	10	10	11

Fonte: Ministério da Saúde - Cadastro Nacional dos Estabelecimentos de Saúde do Brasil, 2007; 2010; 2018 – Elaboração: SANTOS, D. C; 2019

Tabela 16 - Novo Itacolomi e Arapuã. Estabelecimentos de saúde nos municípios; 2005 - 2018.

Estabelecimentos de Saúde	Novo Itacolomi		Arapuã	
	2005	2018	2005	2018
Academia da Saúde	-	1	-	-
Centro de Saúde / Unidade Básica de Saúde	1	2	1	1
Clínica Especializada / Ambulatório Especializado	1	1	-	-
Posto de Saúde	2	-	4	4
Unidade de Serviço de Apoio de Diagnose e Terapia	-	-	-	1
Unidade de Vigilância em Saúde	1	-	-	-
Outros Tipos	-	1	-	1
Total	5	5	5	7

Fonte: Cadastro Nacional dos Estabelecimentos de Saúde do Brasil – CNES, 2005; 2018 – Elaboração: SANTOS, D. C; 2019

Os dados apresentados quanto ao número de estabelecimentos de saúde e de profissionais de saúde nos municípios pesquisados, apesar de demonstrarem poucas mudanças no período posterior a emancipação, devem ser melhor interpretados. Segundo relatos de todos os entrevistados, em ambos os municípios, as primeiras

mudanças observadas na estrutura pública local foram com relação à saúde. É importante constatar que mesmo registrando perda de população, os municípios não tiveram a estrutura na saúde comprometida e nem o número de profissionais reduzido. Entretanto, comparando-se ao período anterior à emancipação municipal, as mudanças foram significativas. Analisando os dados da tabela 16, enquanto o município de Novo Itacolomi apresentou um aumento no número de profissionais da saúde de três para seis comparando os dados de 2007 e 2018, Arapuã teve um profissional contratado, passando de dez profissionais de saúde para onze. Quanto ao número de estabelecimentos de saúde, Novo Itacolomi contava com cinco nos anos de 2005 e 2018, enquanto Arapuã passou de cinco estabelecimentos para sete. As figuras 30 e 31 apresentam, respectivamente, as unidades de atendimento à saúde centrais de Novo Itacolomi e Arapuã.



Figura 30 - Novo Itacolomi. Centro de atendimento à saúde; 2019.
Fonte: SANTOS, D. C. (2019).



Figura 31 - Arapuã. Centro de atendimento à saúde; 2019.
Fonte: SANTOS, D. C. (2019).

Em Novo Itacolomi, o entrevistado 3 destacou o atendimento recebido no posto de saúde local e o serviço de transporte para atendimento especializado em outros municípios, como Apucarana, Araongas, Londrina, Maringá e Curitiba, decorrentes de consórcios ou parcerias municipais. Segundo o prefeito de Novo Itacolomi, Moacir Andreola, quando questionado sobre o serviço de exclusiva responsabilidade do município de Novo Itacolomi, o mesmo citou a saúde, mas fez questão de enfatizar que essa área também recebe investimentos do Estado do Paraná e da União. O prefeito comentou inclusive que muitos tratamentos especializados particulares eram pagos pelo município, porém, de acordo com a lei que rege a saúde, a saúde pública municipal só deve atender mediante ao Sistema Único de Saúde – SUS. O município inclusive foi notificado pelo Ministério Público pelo fato citado.

No município de Arapuã, o entrevistado 1 comentou que em muitos casos havia a necessidade de se recorrer a parteira para a realização dos partos devido à dificuldade de deslocamento para o hospital de Ivaiporã e pela distância. Conseqüentemente, muitas gestantes não tinham acompanhamento pré-natal. O entrevistado 2 deixou claro que ainda existem coisas para melhorar na saúde, mas em comparação com a situação antes da emancipação, as melhorias foram drásticas.

O vereador Carlos César Vieira citou a distância da antiga sede como dificuldade na área da saúde em Arapuã. Segundo o mesmo, as pessoas tinham que sair três horas da manhã para conseguir consultar em Ivaiporã. A exemplo da fala do prefeito de Novo Itacolomi, em Arapuã o vereador entrevistado detalhou as ações de promotores do Ministério Público que se envolvem na distribuição de remédios e impedindo convênios e atendimentos de saúde que não sejam realizados pelo Sistema Único de Saúde.

Uma das questões que chamou muita atenção no decorrer das entrevistas foi o investimento em transporte para a saúde. Apesar dos entrevistados dos dois municípios enfatizarem a melhora dessa área em específico, dentre as conquistas para a saúde, a aquisição de carros foi uma das mais citadas. Nos dois municípios, as cidades de Apucarana, Londrina e Maringá foram citadas com relação aos tratamentos médicos especializados.

Endlich (2006) esclarece que na área da saúde, seja ela pública ou privada, as pequenas cidades, que é o caso das que polarizam os municípios de Novo Itacolomi e Arapuã, apresentam uma carência na disponibilidade de equipamentos, infraestrutura e profissionais quanto a casos de maior complexidade e que necessitam de um especialista de uma área médica em específico.

A valorização aos serviços ligados área da saúde deve ter ainda mais destaque nos municípios de pequeno porte econômico e populacional devido a influência dos governos locais quanto ao fornecimento desses serviços, que está entre os maiores desafios administrativos dos representantes públicos municipais. Endlich (2006) discute que com a municipalização dos serviços de saúde no Brasil, evidenciando a fragilidade de algumas localidades, os convênios e os acordos intermunicipais passam a ser uma necessidade para um melhor atendimento à população.

A concentração de serviços especializados em centros regionais é comum como parte da lógica da centralidade, o que sempre vai coincidir com a existência de deslocamentos intermunicipais. Contudo, é preciso poder contar com deslocamentos facilitados e rápidos no caso de emergências. A existência do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência - SAMU regional com helicópteros para o socorro é fundamental e é um exemplo de como estratégias de atendimento à saúde podem beneficiar regiões pouco atendidas e municípios que apresentem poucas condições de investimento na área. Como a instalação de hospitais em cada unidade municipal não é viável

economicamente, pois é estrutura cara que ficaria obsoleta, as estratégias que envolvem a cooperação intermunicipal devem ser melhor trabalhadas.

Nesse sentido, as experiências de cooperação intermunicipal para a produção de políticas públicas no Brasil têm se tornado uma máxima em certas regiões. Rocha (2016) salienta que as experiências de cooperação tem sido uma alternativa administrativa, principalmente quando os beneficiados são a população de municípios de pequeno porte populacional. O autor destaca o estado do Paraná, com a expansão do sistema de cooperação e a difusão dos consórcios dessaúde em todo o estado, os Consórcios Intermunicipais de Saúde - CIS.

No Paraná, a partir do início de 1990, foram constituídos progressivamente 26 CIS. As primeiras experiências se desenvolveram nos municípios pequenos do norte e nordeste do estado, com estruturas administrativas precárias, e, posteriormente, se difundiram para a quase totalidade do estado. Hoje, dos 399 municípios, 390 integram pelo menos um CIS. Ou seja, 97,5% dos municípios paranaenses estão consorciados, com uma média de 16 por consórcio. O menor tem três municípios e o maior tem 30 (ROCHA, 2016, p. 383).

Quando questionados sobre a existência de projetos de desenvolvimento local/regional dos quais Novo Itacolomi e Arapuã fazem parte, os entrevistados logo citaram os consórcios intermunicipais de saúde. Arapuã integra o CIS de Ivaiporã e Novo Itacolomi faz parte do Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do Ivaí e Região – Cisvir, situado no município de Apucarana.

Outro serviço público ofertado nos municípios de Novo Itacolomi e Arapuã, que também foi lembrado por todos os entrevistados com relação às melhorias em comparação ao período anterior à emancipação foi a educação. A construção de colégios estaduais e a implantação do ensino médio nos municípios, apesar de antecederem o período de criação dos municípios pesquisados, foram conquistas locais que se basearam nos mesmos propósitos que a municipalização almejava: a disponibilidade de um serviço público de qualidade.

A Tabela 17 apresenta o número de matrículas na educação básica nos municípios de Novo Itacolomi e Arapuã nos anos de 2010 e 2018, período em que o Ministério da Educação e Cultura passou a disponibilizar os referidos dados. Além do número de matrículas total, a tabela demonstra a diferença entre as diferentes fases do ensino, sendo elas: educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e Educação de Jovens e Adultos – EJA.

Tabela 17 - Novo Itacolomi e Arapuã. Número de matrículas na educação básica nos municípios; 2000 - 2010 - 2018.

Matrículas	Novo Itacolomi			Arapuã		
	2000	2010	2018	2000	2010	2018
Educação Infantil - Total	70	97	126	67	104	136
Ensino Fundamental - Total	463	401	323	1103	639	419
Ensino Médio - Total	161	114	98	252	175	121
Educação de Jovens e Adultos (EJA) - Total	0	0	33	0	71	31
Educação Básica - Total	694	612	580	1422	989	707

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, 2000; 2010; 2018 – Elaboração: SANTOS, D. C; 2019

Analisando os dados da Tabela 17, é possível constatar um decréscimo do número de matrículas na educação básica em sua totalidade, com diferenças para os diferentes níveis de ensino. Enquanto a educação infantil apresentou um aumento no número de matrículas comparando os dados de 2000, 2010 e 2018 para ambos os municípios, o ensino fundamental e ensino médio apresentaram uma redução no número de matrículas. O aumento relacionado à educação infantil em ambos os municípios se deve pela inclusão das creches compondo juntamente com o ensino pré-escolar a educação infantil. Com relação a educação de jovens e adultos, não foram constatadas matrículas no município de Novo Itacolomi para o ano de 2010, enquanto no município de Arapuã foi constatada uma diminuição entre 2010 e 2018.

A diminuição do número de matrículas pode ser explicada pela diminuição do número de jovens no contingente total da população. A evasão escolar também é um problema que deve ser citado, principalmente no caso do município de Arapuã que apresentou uma diminuição no número de matrículas muito mais expressivo do que em Novo Itacolomi.

Em Novo Itacolomi, o entrevistado 9, que é professor na rede estadual de ensino, revelou que as mudanças no setor educacional começaram pela centralização da educação. As escolas rurais, apesar de ampliar o acesso da população à educação, segundo o professor apresentavam uma falta de professores e quando existiam os profissionais, muitas vezes os mesmos não possuíam uma qualificação adequada para exercer a profissão e muitos alunos tinham uma formação defasada para dar continuidade ao ensino fundamental, na época iniciando a quinta série. Com a cessação das escolas rurais municipais e a centralização, a qualidade do ensino aumentou segundo o professor, embora exija mais deslocamentos por parte dos

alunos. O entrevistado ainda contou que os investimentos na educação continuam acontecendo e que, ainda com todos os problemas, a qualidade de ensino em Novo Itacolomi é bastante razoável. Com resultados muito positivos de alunos que acessam a universidades públicas e uma baixa evasão escolar.

Em Arapuã, o entrevistado 8, que foi professor da rede estadual de ensino, relatou em entrevista que muitos alunos não permanecem em Arapuã, com destaque para o ensino médio, destacando um grande problema relacionado a evasão escolar no município. Segundo o professor, a prefeitura disponibiliza ônibus para que os estudantes se desloquem para os colégios em Ivaiporã. Os jovens preferem o colégio da cidade maior, onde o colégio conseqüentemente também é maior. O entrevistado citou que os jovens têm intenções que ultrapassam a questão do ensino e da escola: buscam sair do município a procura de desconcentração, de encontrar-se com jovens de outros municípios. Por isso a vontade de ir à Ivaiporã, pois não vão apenas para estudo, mas também para lazer.

Parece que mesmo com melhorias, para a educação local conquistar a confiança da sociedade e tornar-se uma referência positiva dependerá de um bom trabalho e de tempo para que se perceba isso. Contudo, se está colocada pelo próprio poder público local a possibilidade de deslocamento para outro município que contempla outros interesses dos jovens, esta questão adquire outros elementos que fogem da alçada do profissionalismo da educação local.

Quanto a educação superior, os destinos são as cidades de Apucarana, Araçongas e Jandaia do Sul no caso de Novo Itacolomi e Ivaiporã no caso de Arapuã. As cidades citadas possibilitam o deslocamento diário dos estudantes para estudar. Os jovens que optam por outros centros universitários são obrigados a se mudarem para desenvolver os estudos.

A dependência da população pelos serviços encontrados nas cidades que polarizam a região fica evidente quando se faz uma relação entre o uso de transporte coletivo. Quando questionados na entrevista quais cidades eram destino quando não conseguiam acesso a algum serviço, seja ele na área de saúde, educação, comércio ou lazer, as primeiras cidades citadas eram Apucarana no caso de Novo Itacolomi e Ivaiporã no caso de Arapuã.

No caso de Novo Itacolomi, os entrevistados apresentaram dificuldades com relação a linhas de transporte coletivo. São dois horários existentes nos dias úteis com destino à Cambira. Em Cambira, a população necessita de outro ônibus para chegar

até Apucarana. Os entrevistados revelaram que acabam recorrendo a outras alternativas para se deslocarem para Apucarana: caronas, utilizando o transporte destinado aos alunos universitários ou utilizando o transporte destinado à saúde.

O entrevistado 3 em Novo Itacolomi enfatizou a falta do transporte coletivo. As questões levantadas pela entrevistada foram a falta de horários adequados e a distância horária até Apucarana. Foi citada uma linha da empresa Viação Nordeste que fazia o trajeto de Apucarana até Ivaiporã, passado por Novo Itacolomi, mas que até o período em que esta pesquisa foi desenvolvida, ela havia sido cancelada. A Entrevistada 3 ainda destacou que, com a defasagem dos transportes, as pessoas muitas vezes são obrigadas a pedirem carona nos meios de transporte destinados à saúde pública. Neste caso, cabe a ressalva de que a complementariedade na oferta de serviços e equipamentos no âmbito da rede urbana demanda a possibilidade de acesso, bastante dificultada conforme relatado anteriormente.

Em Arapuã, a disponibilidade de ônibus que fazem a linha até Ivaiporã é maior, com seis horários distribuídos durante o dia. Ainda existe uma linha que sai do bairro Bem-te-vi com destino a Ivaiporã. A população entrevistada em Arapuã não demonstrou preocupação quanto ao transporte público. As linhas existentes para Ivaiporã, na visão da maioria dos entrevistados, são suficientes para a demanda local.

As dificuldades presentes nos municípios enfatizam as necessidades de se criarem alternativas de desenvolvimento para as localidades estudadas. Os moradores durante as entrevistas revelaram que ainda possuem certas expectativas em alguns aspectos: urbanização, transporte público, planejamento a longo prazo. Também foram expostas as vantagens de contarem com a instituição de um municípios, mas expressam preocupações com o futuro, parte delas devem-se a fragilidade da escala local em tempos de federalismo centralizador e interesses escalares superiores. Essas expectativas e satisfações fizeram com que, durante as entrevistas, manifestações espontâneas viessem à tona e revelassem que o processo de emancipação não se encerra com a criação de um município. Para tanto, criamos um item específico para tratar dessas manifestações, ao qual nos dedicamos na sequência.

3.4 Manifestações espontâneas dos entrevistados: a importância da relação do indivíduo com o lugar

Durante o trabalho de campo, percebemos uma relação da população residente nos municípios estudados com o lugar de modo muito particular. Tomamos lugar aqui com seu rigor conceitual no âmbito da Geografia. É o conceito geográfico que expressa os vínculos afetivos da sociedade com o espaço.

Os dois municípios possuem áreas urbanas com características bem diferentes de grandes centros com maior diversidade de serviços e com uma dinâmica intensa de circulação de pessoas e veículos, de poluição do ar e sonora. A tranquilidade também se apresenta na relação que a população residente nessas localidades possui com a segurança. Em Arapuã, um homem deixa seu carro em funcionamento e com as janelas abertas enquanto vai resolver algo. Em Novo Itacolomi, muitas casas com muros baixos, apresentando pouca resistência em um ambiente pacato. São fatores que, através de uma breve observação, puderam ser constatados.

Essa relação diferenciada da população com o espaço, configurando-o como lugar, também se revelou através das entrevistas realizadas. No decorrer das entrevistas, mesmo tendo um roteiro pré-estabelecido para organizar as informações que seriam coletadas, os participantes da pesquisa sempre revelavam situações e particularidades do lugar de forma espontânea. Dessa maneira, além das respostas dos entrevistados quanto ao roteiro estabelecido, no final de cada explanação foi dedicado um momento para que cada morador pudesse comentar o que considerasse ausente nas questões ou que simplesmente se sentisse confortável em divulgar. Essas manifestações de ordem espontânea proporcionaram pontos fundamentais para a análise da relação da população dessas localidades recentemente elevadas à categoria de município, considerando de maneira particular o estado do Paraná.

Antes de aprofundar a análise nas falas dos entrevistados, se faz necessária uma breve análise sobre o conceito de lugar dentro da Geografia. Sendo assim, nos apoiaremos em Santos (2005b; 2012) como base teórica. Santos (2005) interpreta o lugar tendo em vista uma base para as relações globais. O lugar para o autor é mercadoria, mas também pode expressar questões individuais. O lugar, quando feita uma relação entre o local e o global, expressa a sua individualidade entre as suas relações com o mundo globalizado.

Santos (2012) também expressa que o lugar é uma dimensão espacial do cotidiano. O indivíduo que vivencia e atua nos processos locais tem no lugar o seu espaço de vivência, de sociabilidade, de afetividade. É no lugar que se materializa uma relação dialética, hierarquizada, que se compõe em verticalidades quando ligadas a questões externas, ou seja, nas relações com as escalas superiores, ou horizontalidades, mais ligadas a comunidade local, internas ao lugar.

O município, nesse sentido, também é lugar, ou seja, é onde cada pessoa, na condição de cidadão, mantém suas relações cotidianas e, por conseguinte, frequentemente seus principais vínculos afetivos. É onde os grupos sociais atuam, levantando as suas demandas mais importantes. Antes mesmo de um município ser criado, a sua população havia constituído a relação intrínseca com o lugar, de afetividade, de vivência. No entanto, com o passar dos anos e com a influência das relações dialéticas verticalizadas, materializadas por exemplo nos meios de comunicação e de transporte, fazem com que os indivíduos passem a se relacionar de maneira diferenciada com o lugar, que muitas vezes se transformam somente em ambientes de residência e não mais de vivência.

No entanto, levando em consideração a linha metodológica empregada nesta pesquisa, ainda se percebe uma relação intensa dos participantes das entrevistas com o lugar em que vivem, pois os indivíduos entrevistados vivenciaram o período anterior a criação das unidades municipais, participaram direta ou indiretamente no processo de emancipação e acompanharam durante toda a história recente dos municípios pesquisados as mudanças que acarretaram em melhorias nos atendimentos do setor público local.

As manifestações espontâneas dos entrevistados podem ser classificadas sob duas perspectivas: o que foi constatado com relação a luta daqueles que almejavam a criação do município, principalmente por parte daqueles que tinham relação direta com a comissão de emancipação e; as opiniões dos entrevistados quanto a evolução dos serviços públicos locais, a melhora nas condições locais para se ter uma boa qualidade de vida e as projeções da população para o futuro.

Algumas questões apresentaram respostas unânimes em ambos os municípios pesquisados. Com relação ao motivo que levou a população a ser mobilizada em busca da emancipação, todos os entrevistados citaram, com maior ou menor destaque, a falta de atendimento por parte do município de origem. Todos os entrevistados afirmaram que as expectativas iniciais foram atendidas com a

emancipação de Novo Itacolomi e Arapuã, mesmo citando questões de ordem política como problemáticas no decorrer da história do município, entre elas a falta de projetos de longo prazo e a falta de união entre os políticos em torno de um bem social comum.

Registramos maior participação da população de Novo Itacolomi durante as entrevistas, em que os mesmos se dispuseram, na maioria dos casos, a gravar as falas em áudio e também apresentaram maior espontaneidade em expor questões que não foram apresentadas no roteiro de entrevista. Em contrapartida, os cidadãos de Arapuã, apesar de também serem solícitos e receptivos, com disposição a contribuir para a pesquisa, preferiram, na maioria dos casos, não gravar as entrevistas e se demonstraram satisfeitos em responder somente as questões que compunham o roteiro de entrevista.

Os participantes da pesquisa, citando aqueles ligados diretamente a política, em ambos os municípios, sempre se posicionaram com objetivo de enfatizar as conquistas para o lugar em que vivem. Quanto aos cidadãos que não possuem ligação direta com a política ou que fizeram parte do poder público local e atualmente não possuem nenhum cargo político demonstraram algumas questões de cunho negativo para as localidades. Um fator muito presente durante a pesquisa, em ambos os municípios, foi a dificuldade em se entrevistar alguns moradores da sociedade civil. Podemos citar dois casos em específico, um em Novo Itacolomi e um em Arapuã. Em Novo Itacolomi, um ex-representante do poder legislativo contatado para a entrevista até aceitou uma conversa informal, mas preferiu que não fossem registradas informações nem em áudio e nem por escrito. Em Arapuã, uma comerciante demonstrou muito conhecimento sobre a evolução da localidade em período anterior até mesmo a elevação à Distrito Administrativo. A exemplo do morador de Novo Itacolomi, ela preferiu que não fossem registradas as informações.

Mesmo com uma desconfiança de algumas pessoas, de uma maneira geral o que se viu nos dois municípios visitados foi a cordialidade da população local. A maioria das pessoas apresentou-se receptiva e contribuiu diretamente ou indicou pessoas que considerassem primordiais a serem entrevistadas. Quando se tratavam de conversas informais, as pessoas demonstravam uma receptividade e uma disposição muito características. Porém, quando era citado algum assunto relacionado à política local, as pessoas não se sentiam confortáveis em se pronunciar.

A falta de interesse da população em se pronunciar sobre assuntos políticos, principalmente de ordem local, pode ser considerada um problema. É evidente que

precisamos considerar fatores locais específicos antes de tomarmos conclusões definitivas. No entanto, o descrédito de parte da população com a classe política muitas vezes apresenta-se como principal fator que causa desinteresse da população para assuntos relacionados a administração pública municipal. Esse é um comportamento, todavia, que se estende as demais escalas administrativas.

É relevante, nesse sentido, comentar o estudo de Freitas (2015), que difere os conceitos de descentralização e participação. A autora explica que a descentralização está mais ligada a uma organização imposta, de cima para baixo. Relacionando a temática exposta nessa pesquisa, podemos citar os representantes de escalas mais amplas, mais especificamente do estado e da união. A participação pode ser entendida como influência direta do público, ou seja, da população civil em geral, independente de que condição social esteja inserida. Essa participação deve estar presente nas decisões que serão tomadas pelos representantes. No caso dos municípios de pequeno porte populacional e econômico, essa influência se torna ainda mais imprescindível devido à proximidade existente entre a população e os seus representantes locais.

Ainda que com certo receio, alguns entrevistados se dispuseram a comentar sobre a situação atual dos municípios e algumas pautas foram se revelando durante a pesquisa, sejam elas de ordem local ou que extrapolem a capacidade administrativa dos representantes municipais. A questão da reanexação ou extinção de municípios de pequeno porte no Brasil, por exemplo, foi um dos assuntos mais citados pelos munícipes. Isso porque o trabalho de campo coincidiu temporalmente com propostas políticas neste sentido. Observamos esse fator com maior intensidade no município de Novo Itacolomi.

Mesmo sem uma citação prévia sobre o referido assunto no roteiro de entrevistas, muitos entrevistados fizeram questão de comentar essa polêmica, que se tornou pauta das discussões sobre política e administração pública no Brasil nos últimos tempos. A proposta mais recente que tem implicações diretamente nos municípios de pequeno porte econômico e populacional está relacionada às mudanças contidas na denominada Proposta de Emenda Constitucional do pacto federativo¹⁸. A Emenda Constitucional que prevê a reanexação dos municípios está contida no Art. 115, que prevê que

¹⁸ A Proposta de Emenda Constitucional estabelece medidas de ajuste fiscal aplicáveis ao custeio da máquina pública; modifica a estrutura do orçamento federal; estende a proibição de vinculação de

Art. 115. Os Municípios de até cinco mil habitantes deverão comprovar, até o dia 30 de junho de 2023, sua sustentabilidade financeira.

§ 1º A sustentabilidade financeira do Município é atestada mediante a comprovação de que o respectivo produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 da Constituição Federal corresponde a, no mínimo, dez por cento da sua receita.

§ 2º O Município que não comprovar sua sustentabilidade financeira deverá ser incorporado a algum dos municípios limítrofes, a partir de 1º de janeiro de 2025.

§ 3º O Município com melhor índice de sustentabilidade financeira será o incorporador.

§ 4º Poderão ser incorporados até três Municípios por um único Município incorporador.

§ 5º Não se aplica à incorporação de que trata este artigo o disposto no § 4º do art. 18 da Constituição Federal.

§ 6º Para efeito de apuração da quantidade de habitantes de que trata o caput, serão considerados exclusivamente os dados do censo populacional do ano de 2020 (SENADO FEDERAL, 2019, p. 16).

Seguramente, essas questões demandam novos estudos. Fizemos aqui breves menções tendo em vista a sinalização da questão por parte dos entrevistados. O fato político que desencadeou tais reflexões ocorreu no final do nosso período de pesquisa e, embora profundamente relacionado a nossa problematização, precisa de novas contribuições. Ponderamos que a proposta de Emenda Constitucional citada merece um pouco mais de atenção quanto ao debate sobre sua formulação.

Em Novo Itacolomi, o entrevistado 7, mesmo quando questionado sobre quais foram os fatores que motivaram os cidadãos de seu município a buscar/apoiar a emancipação, fez questão de citar a luta que os envolvidos no grupo pró-emancipação tiveram, com dificuldades financeiras, muitas vezes tendo que aplicar recursos particulares para o avanço do projeto. Por fim, o entrevistado revelou a preocupação com rumores de que municípios com pouca população retornassem ao município de origem. O receio de que a localidade retorne ao mesmo patamar de desenvolvimento do período pré-emancipação foi a principal questão levantada pelo participante da pesquisa como argumento para ser contra tal proposta.

O entrevistado 1 de Novo Itacolomi, partindo da mesma linha de raciocínio que condena a proposta de extinção dos municípios de pequeno porte populacional e

receitas de impostos a qualquer espécie de receitas públicas, ressalvadas as hipóteses que estabelece; permite a redução temporária da jornada de trabalho de servidores públicos como medida para reduzir despesas com pessoal; propõe mecanismos de estabilização e ajuste fiscal quando as operações de créditos excederem as despesas de capital, as despesas correntes superarem noventa e cinco por cento das receitas correntes ou a realização de receitas e despesas puder não comportar o cumprimento das metas fiscais do ente; e cria o Conselho Fiscal da República (SENADO FEDERAL, 2019).

econômico, argumentando sobre a falta de conhecimento daqueles quem não viveram a época anterior a criação do município. O entrevistado, que desempenha atividades comerciais, revelou que conheceu cidades do estado do Paraná como São Mateus, passando por viagem com destino a Irati, descrevendo um trajeto de 80 km de estrada de terra precária por falta de atendimento, enfatizando a questão das vias de acesso à essas pequenas localidades. Outro município citado pelo morador foi Rio Bom, município paranaense instalado no ano de 1964 e que apresenta as mesmas dificuldades com relação as vias de acesso. O participante da pesquisa opinou que, por essas questões geográficas quanto a localização e acesso, não via como a reunificação de Rio Bom ao município de origem poderia representar uma melhora do atendimento à população.

Santos (2002) revela as dualidades existentes no processo de compartimentação territorial apresentado no Brasil. O autor faz uma inferência as modificações nos limites internos brasileiros citando os estados, mas podemos atentar a reflexão e direcioná-la ao caso das compartimentações territoriais em unidades municipais. As épocas distintas, os períodos de recessão e de crescimento econômico nacional, a influência entre a relação entre o poder público e o privado criam situações em que a compartimentação territorial é vantajosa ou não. Porém, esta vantagem está relacionada as mais altas instâncias de poder político e econômico nacional e mundial, e não necessariamente respeita o interesse dos agentes das escalas menores, com destaque para a local. É fato que a compartimentação territorial não é a solução para todos os problemas, mas sem dúvida é uma forma de fomentar a representatividade de regiões pouco atendidas pelo poder público.

Não cabe, certamente, redividir o território para atender mais depressa à vontade de lucro de empresas hegemônicas, ou à fome de votos de um político. Também não há por que mantê-lo indiviso por essas mesmas razões. De um ponto de vista social, que aqui nos interessa, é evidente que em imensas regiões ainda desarticuladas, ou que nascem desintegradas e onde o exercício da cidadania se tornou impossível, tanto sob o ângulo político-eleitoral, como sob o ângulo do acesso aos bens e serviços indispensáveis a uma vida decente, a criação de novos Estados em muitos casos criará as condições para uma acessibilidade política. Laços de proximidade reciprocamente mais fortes e sob o impulso das carências comuns e da unidade da ação pública podem desembocar em um atendimento mais pronto das necessidades locais. A descentralização não apenas formal ou funcional, mas estrutural, pode e deve ser um instrumento de democracia política e social (SANTOS, 2002, p. 33).

O momento atual é marcado por uma crise de ordem nacional. Essa crise, em paralelo a uma onda política mais voltada a uma economia liberal, traz incluída em seus diversos debates os aspectos municipais. Na visão das escalas superiores, mais especificamente dos representantes políticos sem uma visão sobre a verdadeira situação da escala local do território, direciona a discussão municipal unicamente para a questão fiscal.

Em vista dos problemas relacionados à geração de recursos para os municípios estudados, foi colocada em pauta pelos entrevistados, mesmo sem ser levantada nenhuma indagação sobre em nosso roteiro original, a significância dos repasses de verbas públicas pelo estado e pela união. Os participantes da pesquisa enfatizaram essa questão quando comentaram sobre as dificuldades de desenvolvimento e de geração de recursos próprios.

Em Novo Itacolomi, os entrevistados revelaram dois pontos de vista quanto a emancipação da localidade quanto aos recursos de ordem estadual e federal que são destinados ao município. O entrevistado 1, relatando que antes da emancipação se mostrava contra o projeto de criação do novo município, foi convencido através das discussões e reuniões realizadas, foi exposto a população que o Fundo de Participação Municipal – FPM, do município de origem (Cambira) não seria dividido com Novo Itacolomi. Assim sendo, os recursos do FPM seriam destinados de igual maneira para a administração do novo município, em que os recursos do referido fundo seriam divididos, mas no montante nacional. Com recursos exclusivos, o entrevistado revelou os motivos que o fizeram votar a favor da criação de Novo Itacolomi.

O entrevistado 9 argumentou em sua fala que a emancipação política de Novo Itacolomi não resolveu todos os problemas, alegando que o que ocorre no município é uma questão conjuntural, que envolve repasses do governo do estado e do governo federal, de acordo com o desempenho econômico do próprio país. Então, se o país está bem, obviamente que a quantidade de recursos que vem para o município é maior, porém, se apresenta uma crise como a atual, o investimento é menor. A prefeitura acaba sendo a maior empregadora do município, o que acaba gerando uma série de questionamentos por parte dos representantes políticos que não possuem em sua pauta a defesa da escala local e, em especial, a sua sociedade. Segundo o entrevistado, problemas em nível mundial e em nível nacional também recaem nos municípios, inclusive a corrupção.

O papel dos municípios durante a redemocratização passou a ter um maior destaque. O processo de descentralização estabelecido pela Constituição Federal de 1988 alterou o centralismo imposto pelo período em que perdurou o regime militar. Os governos locais passaram a ter maiores condições de investimentos em áreas como educação, saúde, urbanização, propiciadas por um aumento das transferências advindas do governo federal. Segundo Fávero (2005), os municípios de pequeno porte econômico e populacional foram os mais beneficiados pela nova forma de redistribuição dos tributos, especialmente aqueles emancipados e instalados na década de 1990.

No entanto, antes mesmo do final da década de 1990, mudanças ligadas ao setor fiscal nacional levaram a uma reconcentração de receitas pelo poder central. Medidas como a criação de tributos na forma de contribuições que não são compartilhadas ou por políticas de renúncia fiscal sobre os impostos compartilhados afetaram diretamente municípios de pequeno porte, que tiveram um aumento na demanda por transferências federais (SENADO FEDERAL, 2015).

Fávero (2005) enfatiza a relevância dos recursos que foram destinados às unidades municipais emancipadas na década de 1990. O autor cita que os municípios são em sua grande parte pequenos e com carências com relação a empregos e prestação de serviços públicos, que durante muitos anos foram sujeitos a uma administração centralizada em suas antigas sedes, sem que fosse ofertado o mesmo padrão de vida e de atendimento. A alternativa mais palpável como forma de gerar justiça entre União, estados e municípios estaria pautada “...na rediscussão do sistema federativo do país constituindo um sistema tributário correto, eficaz, equânime e justo no que tange a arrecadação e distribuição aos entes da federação” (FÁVERO, 2005, p. 220).

De acordo com as falas dos entrevistados, podemos constatar a vantagem que representou a destinação de recursos exclusivos para as municipalidades, mas também se percebe o conhecimento sobre a como os aspectos de ordem nacional e global influenciam, direta e indiretamente, a dinâmica da escala local.

No município de Arapuã, apesar de serem apresentadas poucas questões que não estavam contidas no roteiro de entrevistas, os participantes da pesquisa, durante as suas respostas para outras perguntas pré-estabelecidas, expuseram discussões que podem ser tratadas de maneira particular, sendo também representadas como manifestações espontâneas. Não consideramos, de forma alguma, que essas

colocações realizadas pelos entrevistados pudessem ser uma dissociação do questionamento realizado. As informações que foram passadas sem que uma intervenção fosse realizada só enriqueceram a análise, apresentando uma configuração única entre a relação do agente local com o lugar que o mesmo habita.

Analisando a explanação do entrevistado 2, muitos aspectos positivos foram citados. Segundo ele, os avanços em infraestrutura, equipamentos e investimentos na área rural foram significativos. Uma questão que foi caracterizada como falha da administração do município, não somente da atual, mas de todas as gestões anteriores, é uma falta de continuidade nos projetos realizados, sem uma visão de futuro. O investimento em obras e aquisição de equipamentos se torna uma alternativa para que os representantes políticos possam expor seu trabalho em um intervalo de quatro anos, que é o período de duração de uma gestão para um cargo do executivo ou legislativo municipal, desconsiderando a possibilidade de reeleição.

Outra questão que foi base de todas as respostas dos entrevistados em Arapuã foi o assassinato do primeiro prefeito eleito no município, o Sr. Hélio Mathias. Atualmente, o município de Arapuã apresenta-se como um lugar muito tranquilo, segundo os relatos dos moradores da localidade. Porém, o medo e a desconfiança por parte da população ainda são presentes devido o crime ocorrido a aproximadamente 22 anos atrás. As descrições sobre o acontecido foram expostas, em alguns casos, com mais veemência do que sobre o município em si. Podemos citar o exemplo do entrevistado 8, que utilizou boa parte do tempo de entrevista para descrever os momentos que os munícipes vivenciaram após o ocorrido.

O exemplo do caso do assassinato do primeiro representante do executivo de Arapuã revela o quanto aspectos particulares a cada localidade podem influenciar, inclusive por um longo período, uma sociedade local quanto o seu modo de vida e também pode influenciar nos aspectos administrativos devido a instabilidade política. O exemplo de Arapuã é apenas uma amostra de que, para que se possam tomar decisões sobre uma localidade, é preciso antes ter em vista os aspectos locais.

O que foi constatado, nos dois municípios, foi uma relação próxima da população com o lugar, pelo menos se considerarmos aqueles que estiveram envolvidos na busca pela emancipação das localidades. Novo Itacolomi e Arapuã são municípios criados na mesma década, com um contingente populacional que não alcança os cinco mil habitantes, com baixos índices de urbanização e a agricultura sendo a base econômica principal. Se evidenciarmos somente essas características,

podemos concluir que intervenções padronizadas podem ser aplicadas nas duas localidades. Entretanto, quando consideramos o lugar, a vivência da população, as relações sociais, a cultura e as particularidades locais, logo constatamos que cada município possui suas especificidades que devem ser respeitadas e levadas em consideração.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento desta pesquisa propiciou um entendimento sobre a significância da instituição município na vida da população local. Em uma estrutura federativa tão complexa como se mostra a brasileira, os municípios deveriam exercer o papel fundamental que lhe concernem, assim como prevê a Constituição Federal vigente. Após pesquisas realizadas e levantamento de referencial teórico sobre o tema, percebemos que o município vem sendo desvalorizado no bojo das decisões políticas, com a atuação de atores políticos que exercem suas funções do nacional para o local, ou seja, desenvolvem seu trabalho sob a tutela de um Estado centralizador.

A própria Constituição de 1988, tão aclamada como constituição cidadã e que sinalizou para um tratamento político melhor dos municípios, encontra-se completamente alterada pelas Emendas Constitucionais. Sem falar da nova proposta que tramita como PEC do pacto federativo, no ano de 1996, ou seja, menos de dez anos da sua promulgação as alterações territoriais municipais foram suspensas, como assinalamos antes.

A criação de municípios sempre se apresentou como tradução da busca da população local por autonomia, embora permeada por interesses políticos também, expressam as aspirações locais por melhores condições de vida. A atuação de políticos, inclusive locais, muitas vezes não contempla as verdadeiras necessidades da população desses municípios, fato este comprovado após levantamento teórico. As emancipações podem ter melhorado a vida da sociedade local, mas muitos aspectos ainda precisam ser melhorados na gestão pública, nas mais diferentes escalas no Brasil.

Todavia, é preciso analisar o município sob uma ótica local, evidenciando a verdadeira situação da população local. Não se pode generalizar nem comparar em todas instâncias possíveis uma localidade à outra. Os problemas locais não devem ser tratados de uma forma geral, pois cada realidade possui características particulares que devem ser levadas em conta na elaboração de políticas públicas efetivas. Além disso, o município é onde a população vive, desenvolve grande parte de suas atividades cotidianas e possui suas relações intrínsecas com o lugar sedimentadas.

Vivemos uma realidade multiescalar, em que não só os interesses dos agentes que atuam na escala local devem ser pautados, mas devem estar em consonância com as escalas superiores, no caso da federação brasileira, os estados e a União, nos processos decisivos que envolvem a economia, a política e a administração pública. É no município onde as pessoas possuem uma relação mais próxima de vivência, enfatizando a relação entre a escala local como relevante espaço de ação política e de realização da vida cotidiana. Tomando em consideração o viés geográfico, podemos considerar que é no território municipal, tendo em vista as leis e a política local, que as pessoas têm maiores possibilidades de atuação na produção e reprodução do espaço geográfico.

Os dados obtidos através dos indicadores sociais revelaram a evolução dos municípios instalados na década de 1990 e que integram a Amuvi em áreas importantes quando consideramos a promoção da dignidade humana e de justiça social, como a educação, a saúde e a segurança. Outros resultados expostos, no entanto, apresentaram características negativas, citando os exemplos do contingente populacional, em que a maior parte dos municípios apresentaram um declínio demográfico, e da geração de empregos formais.

Os indicadores, no caso dessa pesquisa integrando diferentes índices compostos, foram apresentados como importante instrumento que nos auxilia a entender como uma determinada realidade espacial está estruturada no aspecto socioeconômico. Se fizermos um paralelo com a Medicina, podemos considerar os indicadores como um diagnóstico da situação em que, no caso dessa análise, um município se encontra.

É preciso, no entanto, entender que a evolução de cada realidade espacial, materializada nessa pesquisa pelo território local representado na figura do município. Nesse sentido, a partir dos limites que o tempo e a disponibilidade de material bibliográfico impõem, enfatizamos como as implicações socioespaciais são condicionantes importantes na estruturação de um espaço delimitado por um território que representa, formalmente, a escala local no Brasil. O caminho metodológico para desenvolver a pesquisa sob esses pontos apresentados exige uma análise mais concentrada, que considere características particulares de um município que só são possibilitadas pelo conhecimento da realidade local concreta.

A escolha dos municípios de Novo Itacolomi e Arapuã revelaram que, mesmo sendo localidades semelhantes nos quesitos demográfico e econômico, aspectos de

ordem local únicos de cada realidade foram determinantes na configuração de cada município nos moldes existentes atualmente. Desde o processo de colonização, a estruturação da sociedade local, a forma de atuação dos representantes locais que buscaram a emancipação municipal, todos esses aspectos apresentam particularidades inerentes a cada território municipal.

Foi constatada a ação de um mesmo representante político no processo de criação dos municípios de Novo Itacolomi e Arapuã atuando como deputado estadual. Mesmo que o enfoque dessa pesquisa tenha sido o significado social do município para a população local, é evidente que outros fatores que ultrapassam a ordem das demandas locais tenham influenciado na decisão de se criar as unidades municipais pesquisadas, deixando claro que, apesar de existir a solicitação da sociedade local para a emancipação, os interesses de outros agentes são tão determinantes quanto os objetivos que visam a criação de um município.

As entrevistas com representantes da sociedade local podem ser analisadas sob diferentes óticas. A primeira que se pode citar é a satisfação pelo objetivo alcançado e pelas melhorias que foram conquistadas com a elevação de cada localidade à categoria de município. A segunda é a busca constante pela valorização da localidade, seja através da realização de obras, seja na promoção da história de cada município. A terceira é a preocupação com o futuro dessas localidades, seja pela fragilidade delas em relação a imposição das escalas superiores, seja pela própria dinâmica econômica ou demográfica.

Pensando nas limitações de um trabalho e nas questões que emergiram quanto a realidade da escala local e do município, com destaque para os de pequeno porte econômico e populacional, propomos algumas possibilidades de temas para pesquisas futuras dentro da ciência geográfica.

Um estudo que se apresenta necessário diz respeito ao ensino de geografia que destaque a realidade da escala local. Para entender a importância do lugar em que vive, o aluno em idade escolar necessita conhecer o lugar de acordo com as suas características geográficas. A interdisciplinaridade pode e deve ser implementada nesse processo de ensino-aprendizagem. Com um mundo cada vez mais conectado através dos meios de comunicação e de transporte, a população, mesmo que residente nas mais diversas localidades, tem cada vez mais acesso a uma cultura disseminada pela mídia, ocorrendo uma desvalorização dos aspectos locais. Essa questão é constatada com maior evidência entre a parcela mais jovem da população.

Os números que evidenciam a alta taxa de envelhecimento nos municípios pesquisados nesse trabalho são apenas parte dos inúmeros exemplos que evidenciam isso.

Outro estudo que carece de um maior nível de detalhamento seria o que considere as possibilidades de geração de emprego e renda nos municípios que apresentam dificuldades de arrecadação de recursos próprios e de fixar a população pela falta de postos de trabalho. Esse planejamento, que visa uma reconfiguração da realidade local com o intuito de melhora na qualidade de vida da população deve ser pautado na valorização das características locais. Áreas como a do turismo, incentivo a agricultura familiar, instalação de indústrias que tenham como objetivo o beneficiamento da produção local alicerçada pelo cooperativismo são apenas algumas alternativas que podem ser analisadas com maior detalhamento.

Não é possível tomar a emancipação como solução final para a resolução dos problemas locais. A atuação dos representantes locais deve ser constante e deve existir a participação da sociedade em todos os momentos da vida pública. A emancipação pode atenuar o declínio demográfico na medida em que facilita alguns serviços e equipamentos, mas a definição de políticas de longo prazo deve existir. Cabe aqui considerar a natureza das relações políticas. Ela ultrapassa a emancipação política institucional e demanda superar relações políticas tradicionais. Uma outra possibilidade para pesquisas futuras é entender a diferença entre a definição de políticas públicas de longo prazo frente a políticas de gestão ou que muitas vezes não apresentam uma continuidade devido a troca do poder executivo.

A instituição do município deve ser analisada de modo a abstrair-se ou liberar-se do corriqueiro viés centralizador, que considera as unidades municipais com baixo contingente populacional apenas como mecanismos que oneram a máquina pública. O fator fiscal deve ser posto em pauta para se desenvolver melhores alternativas que visem a evolução da nação como um todo, considerando suas unidades territoriais, independente da escala. É preciso ponderar que as formas de gestão atual e os vícios são presentes na gestão de modo geral. No entanto, quando uma crise atinge a unidade, o poder central sempre inicia os cortes e as reformas a partir do lado mais fragilizado.

A relevância dos municípios para uma sociedade local como forma de gerar justiça social para a sua população, com destaque para localidades que carecem de serviços públicos de primeira necessidade, mostrou-se satisfatória para as sociedades

locais, como pudemos comprovar através da análise dos municípios instalados na década de 1990 no estado do Paraná, com destaque para aqueles que integram a Amuvi. A fiscalidade e as reformas, quando necessárias, devem existir. Entretanto, devem ser elaboradas de uma forma equânime, que valorize as diferentes escalas que serão atingidas.

REFERÊNCIAS

ALVIM, Valdir; DALL'AGNOL, Mônica. Crédito cooperativo e economia rural: o caso da agricultura familiar. **Revista NECAT-Revista do Núcleo de Estudos de Economia Catarinense**, Florianópolis, V. 5.9, p. 39-69, 2016.

AMARAL, Miguel Roberto do. **Arapuã conta a sua história: da colonização (1940) até 2004**. Ivaiporã: MR Gráfica e Editora, 2004.

AMP. **Associação dos Municípios do Paraná**. 2019. Disponível em: <<http://www.ampr.org.br/>> acesso em: 25 jul. de 2019.

AMUVI. **Sobre a AMUVI**. 2017. Disponível em: <<http://www.amuvi.com.br/?p=432>> acesso em: 25 jul. de 2019.

ANDRADE, Manuel Correia de. **As raízes do separatismo no Brasil**. São Paulo: Editora UNESP, 1999.

APUCARANA, Prefeitura Municipal de. **Gestores do Território do Vale do Ivaí são contra divisão geográfica da região**. 2017. Disponível em: <<http://www.apucarana.pr.gov.br/site/gestores-do-territorio-do-vale-do-ivai-sao-contra-divisao-geografica-da-regiao/>> acesso em: 04 jun. de 2019.

ARAPUÃ. Prefeitura Municipal de. **Informações sobre o município**. Disponível em: <<http://arapua.pr.gov.br/>> acesso em: 04 de julho de 2019.

ÁVILA, Marta Marques. **O município frente ao federalismo na Argentina e no Brasil**. 123 p. Dissertação (mestrado) - Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

BRAGA, Alencar Santana. O poder político do município no Brasil Colônia. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**. v. 12, n. 1, p. 169-232, 2008.

BRANDT, Cristina Thedim. A criação de municípios após a Constituição de 1988: o impacto sobre a repartição do FPM e a Emenda Constitucional nº 15 de 1996. **id/496919**, Brasília a. 47 n. 187. 2010

BRASIL. Constituição Política do Imperio do Brazil (de 25 de março de 1824). 1824. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm> acesso em: 13 nov. de 2019.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de Julho de 1934).** 1934. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm> acesso em: 13 nov. de 2019.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937.** 1937. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm> acesso em: 13 nov. de 2019.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946).** 1946. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm> acesso em: 13 nov. de 2019.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 (Vide Emenda Constitucional nº 1, de 17.10.1969).** 1969. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm> acesso em: 12 fev. 2018.

_____. **Constituição Federal de 1988.** 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> acesso em: 12 fev. 2018.

_____. **Emenda Constitucional Nº 15, de 12 de setembro de 1996.** 1996. Dá nova redação ao § 4º do art. 18 da Constituição Federal. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc15.htm> acesso em: 15 nov. 2019.

_____. **Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834. Faz algumas alterações e adições à Constituição Política do Império, nos termos da Lei de 12 de outubro de 1832.** Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-16-12-agosto-1834-532609-publicacaooriginal-14881-pl.html>> acesso em: 12 nov. 2019.

BRASIL. Lei nº 105, de 12 de maio de 1840. **Interpreta alguns artigos da Reforma Constitucional**. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-105-12-maio-1840-532610-publicacaooriginal-14882-pl.html>> acesso em: 13 nov. de 2019.

BRITO, Johnatan Rafael Santana de. **Finanças Públicas e Federalismo Fiscal: Uma análise da efetividade fiscal dos municípios brasileiros**. 887 p. Tese (doutorado) – Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017.

BUFFO, Maria Luísa. **Competências municipais na Constituição de 1988**. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2000.

CAMPAGNONE, Marcos Camargo. **Gerência municipal e capacidade de governo em nível local**. 263 p. Tese (doutorado). Curso de Pós-graduação em Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1999.

CAPELOTO, Narciso. **Cambira: origens e formação**. Curitiba, Secretaria de Estado da Educação, 1998.

CAPES. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Catálogo de Teses e Dissertações**. 2019. Disponível em: <<https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/>> acesso em: 10 mar. de 2019.

CASTRO, Iná Elias. **Geografia e política: território, escalas de ação e Instituições**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

CAVALCANTI, Tatiane Heloisa Martins. **A Autonomia municipal e seus limites na organização Político-Administrativa da República Federativa do Brasil**. Dissertação (mestrado). Programa de Pós-graduação em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2007.

CIGOLINI, Adilar Antonio. **A fragmentação do território em unidades político administrativas: análise da criação de municípios no Estado do Paraná**. 142 p. Dissertação (mestrado) – Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1999.

CIGOLINI, Adilar Antonio. **Território e criação de municípios no Brasil: uma abordagem histórico-geográfica sobre a compartimentação do espaço.** 210 p. Tese (doutorado) – Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

_____. Território e criação de municípios: o significado teórico-político da compartimentação do espaço. **RA´E GA.** Universidad Federal do Paraná. V. 25, p. 111-133, 2012.

_____. Ocupação do território e criação de municípios no período republicano brasileiro. **Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales.** Universidad de Barcelona. V. 19, nº 1101, 2014. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/b3w-1101.htm>> acesso em: 30 nov. de 2019.

CNES. Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde. **Consulta.** Disponível em: <<http://cnes.datasus.gov.br/pages/consultas.jsp>> acesso em: 21 fev. de 2019.

CORRÊA, Roberto Lobato. **Estudos sobre a rede urbana.** Bertrand Brasil, 2006.

COSTA, Fábio Rodrigues. **A noção de municípios periféricos: contradições e desigualdades no estado do Paraná.** 215 p. Tese (doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2013.

DELGADO, Edelaine Nabarrete Franco. **Desenvolvimento local e meio ambiente: as transformações históricas na paisagem do município de Novo Itacolomi – PR - 1975 – 2007.** 246 p. Dissertação (mestrado) - Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2008.

DENEZ, Cleiton Costa. A dinâmica populacional na região de Ivaiporã/PR (1970-2010). **Revista Geografar.** Curitiba, v.6, n.2, p.130-150, dez. 2011.

DENEZ, Cleiton Costa; QUIEZI, Simone Aparecida. Território do Ubá: conflitos e territorialidades entre os rios Ivaí e Corumbataí/PR. **InterEspaço: Revista de Geografia e Interdisciplinaridade.** Imperatriz, V. 4.14, p. 218-239, 2018.

DIAS, Franciele Miranda Ferreira. A utilização do conceito e método da formação socioespacial quanto ao estudo das pequenas cidades. **Para Onde!?**, Porto Alegre, v.11, n.1, p.09-16, 2019. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/paraonde/article/view/90755>> acesso em: 17 dez. 2019.

DIAS, Wagner Alceu. **Município: a escala da desordem.** Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2016.

ENDLICH, Ângela Maria. **Pensando os papéis e significados das pequenas cidades do Noroeste do Paraná.** 505 p. Tese (doutorado) – Universidade Estadual Paulista – Faculdade de Ciências e Tecnologia. Presidente Prudente: [s.n.], 2006.

_____. Escala e território: a perspectiva do município no Brasil. **Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales.** Universidad de Barcelona. V. 16, n. 418 (54), 2012. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-418/sn-418-54.htm>> acesso em: 14 out. de 2019.

FÁVERO, Edson. **Desmembramento territorial: o processo de criação de municípios – avaliação a partir de indicadores econômicos e sociais.** 284 p. Tese (doutorado) - Escola Politécnica da Universidade de São Paulo - Departamento de Engenharia de Construção Civil. São Paulo, 2004.

FERNANDES, André Luiz et al. **Estudo de Viabilidade Municipal.** Curitiba, PR. TCE PR (Tribunal de Contas do Estado do Paraná). 2015.

FERRARI FILHO, Sérgio Antônio. **O município na federação brasileira: limites e possibilidades de uma organização assimétrica.** 290 p. Tese (doutorado). Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2010.

FERREIRA, João Carlos Vicente. **Municípios paranaenses: origens e significados de seus nomes.** Curitiba: Secretaria de Estado da Cultura, 2006.

FIGUEIREDO, Vilma Dominga Monfardini. **Pequenos municípios e pequenas cidades do estado do Rio Grande do Sul: contrastes, perfil do desenvolvimento e de qualidade de vida, 1980-2000.** 265 p. Tese (doutorado). Universidade Estadual Paulista. Instituto de Geociências e Ciências Exatas. Rio Claro, 2008.

FIRJAN. **IFDM – Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal.** 2005. Disponível em: <<https://www.firjan.com.br/ifdm/>> acesso em: 11 mar. de 2019.

_____. **IFDM – Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal.** 2016. Disponível em: <<https://www.firjan.com.br/ifdm/>> acesso em: 11 mar. de 2019.

FREITAS, Leana Oliveira. Políticas públicas, descentralização e participação popular. **Revista Katálysis**. Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 113-122, jan./jun. 2015

FRESCA, Tânia Maria. **A rede urbana do norte do Paraná**. Londrina: Eduel, 2004.
GOTTMANN, Jean. **The significance of territory**. Charlottesville, VA: University Press of Virginia. 1973.

GUERRA, Alexandre; POCHMANN, Marcio; SILVA, Ronnie Aldrin. **Atlas da exclusão social no Brasil: dez anos depois**. São Paulo: Editora Cortez, 2014.

GOOGLE EARTH, imagens de satélites. **Cambira e Novo Itacolomi**. 2019a.

GOOGLE EARTH, imagens de satélites. **Ivaiporã e Arapuã**. 2019b.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. Bertrand Brasil, 2004.

IBGE. **Censo Agropecuário**. 2006. Disponível em:
<<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2006/segunda-apuracao>> acesso em: 20 mar. de 2019.

_____. **Censo Agropecuário**. 2017. Disponível em:
<<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017>> acesso em: 20 mar. de 2019.

_____. **Censo Demográfico**. 2000. Disponível em:
<<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9663-censo-demografico-2000.html?edicao=9771>> acesso em: 12 fev. de 2019.

_____. **Censo Demográfico**. 2010. Disponível em:
<<https://censo2010.ibge.gov.br/>> acesso em: 12 fev. de 2019.

_____. **Cidades: Arapuã - PR**. 2019a. Disponível em:
<<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/arapua/panorama>> acesso em 28 jun. de 2019.

_____. **Cidades: Novo Itacolomi - PR**. 2019b. Disponível em: <
<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/novo-itacolomi/panorama>>. Acesso em: 28 jun. 2019.

IBGE. **Região de Influência das Cidades (Regic, 2007)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Atlas do desenvolvimento humano no Brasil. Disponível em: <<http://atlasbrasil.org.br/2013/>> acesso em: 18 out. de 2019.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Consulta Matrícula**. 2000. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/dados/consulta-matricula>> acesso em: 12 fev. de 2019.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Consulta Matrícula**. 2010. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/dados/consulta-matricula>> acesso em: 12 fev. de 2019.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Consulta Matrícula**. 2018. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/dados/consulta-matricula>> acesso em: 12 fev. de 2019.

IPARDES. **Base de Dados do Estado – BDEweb**. 2019. Disponível em: <<http://www.ipardes.pr.gov.br/imp/index.php>> acesso em: 12 fev. de 2019.

_____. **Diagnóstico socioeconômico do Território Vale do Ivaí 1ª fase: caracterização global**. 2007. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. Curitiba: IPARDES, 2007.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública - Fundação Getúlio Vargas**. Rio de Janeiro, v. 36, n. 1 p. 51-72, Jan/Fev. 2002.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2012.

MACHADO, Brasil Pinheiro. **Sinopse da história regional do Paraná**. Separata do, 1951.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 6ª ed., São Paulo: Ed. Atual, 2014.

MILLÉO, José Carlos. **A utilização dos indicadores sociais pela geografia: uma análise crítica.** 105 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2005.

MOTA, Lúcio Tadeu. **As guerras dos índios Kaingang: a história épica dos índios Kaingang no Paraná (1769-1924).** Maringá: Eduem, 1994.

NOVO ITACOLOMI. Prefeitura Municipal de. **Informações sobre o município.** Disponível em: < <http://novoitacolomi.pr.gov.br/portal/>> acesso em: 04 de julho de 2019.

PADIS, Pedro Calil. **Formação de uma economia periférica: o caso paranaense.** 2 ed. Curitiba: Iparde, 2006.

PARANÁ. **Constituição do Estado do Paraná.** 2000. Disponível em: <http://www.assembleia.pr.leg.br/system/files/corpo/constituic_parana.pdf>. Acesso em: 28 mai. 2019.

_____. Lei 790 - 14 de novembro de 1951. **Dispõe sobre a Divisão Administrativa do Estado no quinquênio de 1952 a 1956.** Curitiba, PR, nov, 1951. Disponível em: < <https://leisestaduais.com.br/pr/lei-ordinaria-n-790-1951-parana-dispoe-sobre-a-divisao-administrativa-do-estado-no-quinquennio-de-1952-a-1956>> acesso em 11 out. de 2019.

_____. Lei 4245 - 25 de julho de 1960. **Cria no Quadro Territorial do Estado, os municípios que especifica.** Curitiba, PR, jul, 1960. Disponível em: < <https://leisestaduais.com.br/pr/lei-ordinaria-n-4245-1960-parana-cria-no-quadro-territorial-do-estado-os-municipios-que-especifica>> acesso em 11 out. de 2019.

_____. Lei 8985 - 17 de maio de 1989. 1989. **Denomina de "RODOVIA DOM ROMEU ALBERTI" o trecho da Rodovia PR-170, compreendido entre a BR-272 a BR-369.** Curitiba, PR, mai, 1989. Disponível em: <<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=6044&indice=4&anoSpan=0&anoSelecionado=0&isPaginado=true>> acesso em: 11 out. de 2019.

PARANÁ. Lei 9387 – 28 de setembro de 1990. **Cria "Ad Referendum" do resultado do plebiscito, o município de Itacolomi, com território desmembrado do município de Cambira.** Curitiba, PR, mai, 1990. Disponível em: < <https://leisestaduais.com.br/pr/lei-ordinaria-n-9387-1990-parana-cria-ad-referendum-do-resultado-do-plebiscito-o-municipio-de-itacolomi-com-territorio-desmembrado-do-municipio-de-cambira>> acesso em 11 out. de 2019.

PARANÁ. Lei 10.017 – 01 de julho de 1992. **Modifica o artigo 1º da Lei nº 9387, de 28 de setembro de 1990, que cria o município de Itacolomi, com território desmembrado do município de Cambira.** Curitiba, PR, jul, 1992. Disponível em: <<https://leisestaduais.com.br/pr/lei-ordinaria-n-10017-1992-parana-modifica-o-artigo-1-da-lei-n-9387-de-28-de-setembro-de-1990-que-cria-o-municipio-de-itacolomi-com-territorio-desmembrado-do-municipio-de-cambira>> acesso em 11 out. de 2019.

_____. Lei 11.219 - 08 de dezembro de 1995. **Cria o município de Arapuã, desmembrado do município de Ivaiporã.** Curitiba, PR, dez, 1995.

PEREIRA, Lúcia Fátima Lacerda da Costa et al. Evolução da Cidadania. **Revista de Trabalhos Acadêmicos - Universo Recife**, Recife, Vol. 3, n. 1, 2016.

PINHEIRO, Tiago Cisalpino; ABREU, João Francisco. Hierarquia urbana e criação de municípios: análise espacial dos impactos da criação de municípios nos polos regionais nos períodos democráticos de 1946-1964 e pós-1988. **GEOGRAFIA**, Rio Claro, v. 42, n. 2, p. 205-223, mai./ago. 2017.

POCHMANN, Márcio; AMORIM, Ricardo Gomes. **Atlas da Exclusão Social no Brasil.** São Paulo: Editora Cortez, 2003.

QUIEZI, Simone Aparecida. **Companhia Ubá: Colonização e Ocupação do Território entre os Rios Ivaí e Corumbataí (1939-1970).** Monografia apresentada como requisito de especialização em história à FAFIMAM. Mandaguari, 1999.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder.** São Paulo: Ática, 1993.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. A cooperação federativa e a política de saúde: o caso dos Consórcios Intermunicipais de Saúde no estado do Paraná. **Cadernos MetrÓpole.** São Paulo, v. 18, n. 36, pp. 377-399, jul, 2016.

SANTOS, Milton. Sociedade e espaço: a formação social como teoria e como método. **Boletim Paulista de Geografia.** São Paulo: FFLCA-USP, p. 81-99, 1977.

_____. **O Brasil distorcido: O Brasil, a globalização e a cidadania.** São Paulo: Publifolha, 2002.

_____. **A urbanização brasileira.** São Paulo: Edusp, 2005a.

SANTOS, Milton. **Da totalidade ao lugar**. 7.ed. São Paulo: Edusp, 2005a.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: Técnica e Tempo. Razão e Emoção**. 4. ed. São Paulo: Edusp, 2012.

SENADO FEDERAL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 188, de 2019**. 2019. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8035580&ts=1576105226199&disposition=inline>> acesso em: 01 dez. de 2019.

_____. Receitas tributárias são concentradas pela União. **Em discussão! Revista de audiências públicas do Senado Federal**. Ano 6, nº 26, p. 41-43, setembro, 2015. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/emdiscussao/edicoes/pacto-federativo/partilha-dos-tributos>> acesso em: 10 dez. de 2019.

SERRA, Elpídio. **Processos de ocupação e a luta pela terra agrícola no Paraná**. 361 p. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho, Rio Claro, 1991.

SOUZA, Adalberto Dias de. **Novos municípios como espaços sociais e políticos: implicações do processo de emancipação político-administrativa na mesorregião Centro-Ocidental do Paraná**. 325 p. Tese (doutorado) – Programa de Pós-graduação da Universidade Estadual de Maringá. Maringá, 2016.

TAVARES, Iris Eliete Teixeira Neves de Pinho. O Município Brasileiro: sua Evolução Histórico-Constitucional. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, V. 209, p. 169-187, jul./set. 1997.

TRE/PR. Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. **Justiça Eleitoral - Eleições Municipais de 03 de outubro de 1992**. 1992. Disponível em: <<http://www.tre-pr.jus.br/eleicoes/resultados/resultados-de-eleicoes-municipais-tre-pr>> acesso em: 22 nov. de 2019.

TRE/PR. Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. **Justiça Eleitoral - Eleições Municipais de 1996**. 1996. Disponível em: <<http://www.tre-pr.jus.br/eleicoes/resultados/resultados-de-eleicoes-municipais-tre-pr>> acesso em: 22 nov. de 2019.

WACHOWICZ, Ruy Christovam. **História do Paraná**. 9. ed. Curitiba: Imprensa Oficial do Paraná, 2001.

ZORZANELLO, Liamar Bonatti. **Território e justiça espacial: Goioxim e Marquinho e o processo de emancipação político administrativa.** 226 p. Dissertação (mestrado) – Programa de Pós-graduação da Universidade Estadual do Centro Oeste, Guarapuava, 2015

APÊNDICE 1: ROTEIROS DE ENTREVISTAS

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

PESQUISADOR: DÊNIS CEREJA DOS SANTOS

MUNICÍPIOS RECENTEMENTE EMACIPADOS
ROTEIRO DE ENTREVISTA – GESTOR MUNICIPAL

1. Identificação

a) Município/Data de emancipação				
b) Nome do entrevistado (opcional)	c) Grau de Instrução () Fundamental () Médio () Superior	d) Idad e:	e) Gênero () M () F	f) Função:
g) Data da entrevista: ____ / ____ / ____				

2. Há quanto tempo o (a) Sr(a) reside no município?

3. Participou do processo que resultou na emancipação do seu município? Se sim, de que forma?

() Sim. Como?

() Não.

4. Quais foram os fatores que motivaram os cidadãos de seu município a buscar/apoiar a emancipação?

5. Quais são as principais estradas/rodovias de ligação para outros municípios?

6. Como é feito o deslocamento da população para as outras cidades da região?
Existe uma linha de ônibus diária?
7. Qual é a base econômica do município?
8. Qual o município você considera pólo da região?
9. Quais foram os ganhos/melhorias nos equipamentos públicos que foram consequência da emancipação do município (Saúde, educação, infraestrutura)?
10. Quais foram os pontos negativos que você considera que possam ter surgido com a emancipação? Quais expectativas não foram alcançadas?
11. Houve resistência por parte dos políticos do município de origem no processo de emancipação?
12. Qual o serviço de exclusiva responsabilidade do município que apresenta maiores dificuldades de serem realizados? Porquê?
13. Existe algum projeto de desenvolvimento local/regional que o município faz parte?
14. Quais são as principais dificuldades em aumentar as receitas próprias do município? Como o Sr(a) avalia a questão fiscal dos Municípios?

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

PESQUISADOR: DÊNIS CEREJA DOS SANTOS

MUNICÍPIOS RECENTEMENTE EMACIPADOS
ROTEIRO DE ENTREVISTA – MORADOR

15. Identificação

h) Município/Data de emancipação				
i) Nome do entrevistado (opcional)	j) Grau de Instrução () Fundamental () Médio () Superior	k) Idade:	l) Gênero () M () F	m) Profissão:
n) Data da entrevista: ____/____/____				

16. Há quanto tempo o (a) Sr(a) reside no município? (Se vive na cidade, informar se já residiu no campo e qual o motivo da mudança. Também perguntar, caso resida no campo, se já viveu na cidade e qual o motivo da mudança.)

17. Participou do processo que resultou na emancipação do seu município? Se sim, de que forma?

() Sim:

() Não.

18. Quais foram os fatores que motivaram os cidadãos de seu município a buscar/apoiar a emancipação?

19. Que ganhos/melhorias nos equipamentos públicos que foram consequência da emancipação do município?

20. Quais foram os pontos negativos que você considera que possam ter surgido com a emancipação? Quais expectativas não foram alcançadas?
21. Houve resistência por parte dos políticos do município de origem no processo de emancipação? Se sim, quais?
22. Qual o serviço público que apresentou maior destaque com relação as melhorias?
23. Utiliza/já utilizou transporte público para se deslocar para outro município?
24. Tem alguém na família ou conhecido que mudou de município? Por qual motivo?

ANEXO 1: PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: Emancipações Municipais Recentes no Paraná e os Territórios que Integram a Associação de Municípios do Vale do Ivaí - AMUVI - no Processo de Alteração do Espaço

Pesquisador: Angela Maria Endlich

Área Temática:

Versão: 1

CAAE: 13259919.3.0000.0104

Instituição Proponente: CCH - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 3.402.620

Apresentação do Projeto:

Trata-se de projeto de pesquisa proposto por pesquisador vinculado à Universidade Estadual de Maringá. A presente pesquisa não comporta intervenção direta no corpo humano, caracterizando-se pela adoção de múltiplas perspectivas teórico-metodológicas, preponderando a aplicação do contido na Resolução 510/2016-CNS.

Objetivo da Pesquisa:

Analisar a situação dos municípios criados após 1988 que integram a Associação dos Municípios do Vale do Ivaí.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Avalia-se que os possíveis riscos a que estarão sujeitos os participantes da pesquisa serão suplantados pelos benefícios apontados.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

Serão selecionados os municípios emancipados após 1988 que fazem parte dessa associação de municípios, onde serão analisados, de forma comparativa, o Índice de Desenvolvimento Humano

Endereço: Av. Colombo, 5790, UEM-PPG, sala 4

Bairro: Jardim Universitário

CEP: 87.020-900

UF: PR

Município: MARINGÁ

Telefone: (44)3011-4597

Fax: (44)3011-4444

E-mail: copep@uem.br

Continuação do Parecer: 3.402.620

Municipal (IDHM), o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal e o Índice de Exclusão Social. Por fim, será aplicado uma entrevista pré-estruturada aos representantes do poder público e a integrantes da sociedade local que não estejam ligados diretamente à política local desses mesmos municípios sobre pontos positivos e negativos que envolveram e ainda envolvem o fato da criação de um novo município e sua importância para a sociedade local.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Apresenta Folha de Rosto devidamente preenchida e assinada pelo responsável institucional. O cronograma de execução é compatível com a proposta enviada. Descreve gastos sob a responsabilidade do pesquisador. O Termo de Consentimento Livre e Esclarecido contempla as garantias mínimas preconizadas. Apresenta as autorizações necessárias.

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

O Comitê Permanente de Ética em Pesquisa Envolvendo Seres Humanos da Universidade Estadual de Maringá é de parecer favorável à aprovação do protocolo de pesquisa apresentado.

Considerações Finais a critério do CEP:

Face ao exposto e considerando a normativa ética vigente, este Comitê se manifesta pela aprovação do protocolo de pesquisa em tela.

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_1327058.pdf	07/05/2019 11:37:53		Aceito
Folha de Rosto	folha_de_rosto.pdf	07/05/2019 11:37:10	Denis Cereja dos Santos	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE.pdf	07/05/2019 10:28:51	Denis Cereja dos Santos	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	projeto_novo.pdf	04/04/2019 10:09:54	Denis Cereja dos Santos	Aceito
Outros	Roteiro_entrevista_Gestor.pdf	04/04/2019 10:06:57	Denis Cereja dos Santos	Aceito
Outros	Roteiro_entrevista_Morador.pdf	04/04/2019 10:06:38	Denis Cereja dos Santos	Aceito

Endereço: Av. Colombo, 5790, UEM-PPG, sala 4**Bairro:** Jardim Universitário**CEP:** 87.020-900**UF:** PR**Município:** MARINGÁ**Telefone:** (44)3011-4597**Fax:** (44)3011-4444**E-mail:** copep@uem.br



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE
MARINGÁ



Continuação do Parecer: 3.402.620

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

MARINGÁ, 19 de Junho de 2019

Assinado por:
Ricardo Cesar Gardiolo
(Coordenador(a))

Endereço: Av. Colombo, 5790, UEM-PPG, sala 4

Bairro: Jardim Universitário

CEP: 87.020-900

UF: PR

Município: MARINGÁ

Telefone: (44)3011-4597

Fax: (44)3011-4444

E-mail: copep@uem.br