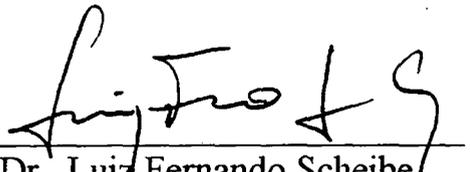


"A fragmentação do território em unidades político-administrativas: análise da criação de municípios no Estado do Paraná".

Adilar Antonio Cigolini

Dissertação submetida ao Curso de Mestrado em Geografia, área de concentração em Desenvolvimento Regional e Urbano, do Departamento de Geociências do Centro de Filosofia e Ciências Humanas da UFSC, em cumprimento aos requisitos necessários à obtenção do grau acadêmico de Mestre em Geografia.



Prof. Dr. Luiz Fernando Scheibe
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Geografia

APROVADO PELA COMISSÃO EXAMINADORA EM: 07/12/1999

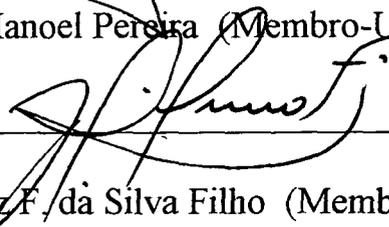


Dr.^a. Leila Christina Duarte Dias (Orientadora-UFSC)



Dr. Elson Manoel Pereira (Membro-UFSC)

(BU)



Dr. José Luiz F. da Silva Filho (Membro-ESAG)

Florianópolis - 1999

AGRADECIMENTOS

Quero Agradecer aos colegas da Divisão de Cartografia da Secretaria de Estado do Meio Ambiente, aos professores do curso de Mestrado, em especial a minha orientadora, professora Leila Christina Dias, pela imprescindível contribuição prestada no desenvolvimento deste trabalho.

Agradeço também o apoio dos amigos Marcos Broiatti, Julio Cesar Winkler, Fabiano Saraiva e Nara Berté, bem como de todos os colegas do Mestrado.

Agradeço, ainda, a acolhida fraternal da família Kunz.

SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS	iv
LISTA DE MAPAS	v
LISTA DE GRÁFICOS	vi
RESUMO	vii
ABSTRACT	viii
INTRODUÇÃO	1
1. O MUNICÍPIO: UM RESGATE HISTÓRICO.....	5
1.1 A ORIGEM DO MUNICÍPIO	5
1.2 O GOVERNO LOCAL NO BRASIL COLONIAL	7
1.3 O GOVERNO LOCAL NO BRASIL IMPERIAL	12
1.4 O MUNICÍPIO: DA REPÚBLICA A CONSTITUIÇÃO DE 1998	14
1.5 A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A MALHA MUNICIPAL BRASILEIRA NA ATUALIDADE	19
2. A OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO PARANAENSE E A FORMAÇÃO DA MALHA MUNICIPAL	25
2.1 DO INÍCIO DA OCUPAÇÃO TERRITORIAL À REPÚBLICA	25
2.2 DA DECLARAÇÃO DA REPÚBLICA AOS DIAS ATUAIS: A FRAGMENTAÇÃO DO TERRITÓRIO PARANAENSE	35
2.3 PARANÁ: A MALHA MUNICIPAL ATUAL E OS NOVOS MUNICÍPIOS.....	43
3. AS EMANCIPAÇÕES RECENTES	58
3.1 ASPECTOS LEGAIS: AS ÁREAS EMANCIPADAS E OS CRITÉRIOS PARA EMANCIPAÇÃO	58
3.2 AS JUSTIFICATIVAS PARA EMANCIPAÇÃO: UMA ANÁLISE CRÍTICA.....	64

3.3 OS ASPECTOS ECONÔMICOS: AS FONTES DE RECURSOS DAS ÁREAS EMANCIPADAS	78
3.4 A POPULAÇÃO DOS MUNICÍPIOS-MÃE E DOS DISTRITOS EMANCIPADOS: ANÁLISE DA DINÂMICA	86
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	99
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	104
ANEXO	107

LISTA DE TABELAS

TABELA 1: BRASIL: TOTAL DE MUNICÍPIOS, MUNICÍPIOS INSTALADOS ENTRE OS ANOS DE 1993 E 1997 E PERCENTAGEM DOS NOVOS MUNICÍPIOS SOBRE O TOTAL, POR ESTADO	20
TABELA 2: PARANÁ: CLASSIFICAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DE ACORDO COM O NÚMERO DE HABITANTES.....	46
TABELA 3: PARANÁ: NOME, ÁREA E POPULAÇÃO DOS MUNICÍPIOS QUE FORMAM A MALHA MUNICIPAL, COM DESTAQUE, EM NEGRITO, PARA OS NOVOS MUNICÍPIOS	49
TABELA 4: COEFICIENTE DE DISTRIBUIÇÃO DO FPM	82
TABELA 5: PARANÁ: MUNICÍPIOS-MÃE COM ACRÉSCIMO POPULACIONAL E DISTRITOS EMANCIPADOS COM DECRÉSCIMO POPULACIONAL, 1980-1991.....	88
TABELA 6: PARANÁ: MUNICÍPIOS-MÃE COM DECRÉSCIMO POPULACIONAL E DISTRITOS EMANCIPADOS COM ACRÉSCIMO POPULACIONAL, 1980-1991.....	89
TABELA 7: PARANÁ: NOVOS MUNICÍPIOS E MUNICÍPIOS-MÃE COM ACRÉSCIMO POPULACIONAL, 1980-1991.....	90
TABELA 8: PARANÁ: NOVOS MUNICÍPIOS E MUNICÍPIOS-MÃE COM DECRÉSCIMO POPULACIONAL, 1980-1991	91

LISTA DE MAPAS

MAPA 1:	BRASIL: CIDADES E VILAS NO FINAL DO SÉCULO XVI	9
MAPA 2:	PARANÁ: OCUPAÇÃO ESPANHOLA	26
MAPA 3:	PARANÁ: TERRITÓRIO OCUPADO NO FIM DO CICLO DO OURO.....	28
MAPA 4:	PARANÁ: MUNICÍPIOS ORIGINÁRIOS DO CAMINHO DO VIAMÃO.....	30
MAPA 5:	PARANÁ: OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO NA ÉPOCA DE SUA EMANCIPAÇÃO	32
MAPA 6:	PARANÁ: OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO NO ANO DE DECLARAÇÃO DA REPÚBLICA	34
MAPA 7:	DIVISÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA NO ANO DE 1940.....	37
MAPA 8:	DIVISÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA NO ANO DE 1951.....	39
MAPA 9:	DIVISÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA NO ANO DE 1970.....	42
MAPA 10:	PARANÁ: LOCALIZAÇÃO DOS NOVOS MUNICÍPIOS E DOS MUNICÍPIOS-MÃE	44
MAPA 11:	PARANÁ: NOVOS MUNICÍPIOS COM A JUSTIFICATIVA PARA EMANCIPAÇÃO ANALISADA	66
MAPA 12:	PARANÁ: DINÂMICA POPULACIONAL DOS NOVOS MUNICÍPIOS.....	94

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1: CRUZAMENTO DAS RECEITAS PRÓPRIAS E DA POPULAÇÃO ATUAL DOS NOVOS MUNICÍPIOS COM A DINÂMICA POPULACIONAL.....	96
--	----

RESUMO

No decorrer da década de 90, verificou-se no Brasil a criação e instalação de mais de 1.000 novos municípios. Tal fato evidencia que a divisão do território em unidades político-administrativas é um fenômeno que faz parte da vida política nacional.

No Estado do Paraná, esse processo foi igualmente observado com a criação de 76 novos municípios, distribuídos em seu território, que somando-se aos 323 já existentes, totalizam atualmente, 399 unidades de governo local.

O presente trabalho procura demonstrar como ocorreu historicamente a ocupação do território do Estado e sua conseqüente divisão em municípios, e investiga como a combinação de fatores de ordem política, econômica e jurídica contribuíram para as emancipações ocorridas durante a década de 90.

ABSTRACT

Along the 90's, the creation and installation of more than a thousand of new cities was observed in Brazil. This fact shows that the division of the territory into political-administrative units is a phenomenon that is part of the country's political life.

Such process was also observed on the State of Paraná through the creation of 76 new cities and towns, for all over its territory, which added to the 323 already existent ones, today total up 399 local government units.

This work intends to demonstrate how the occupation of the State's territory historically happened and the consequent division into towns and cities and investigates how the combination of factors of political, economic and juridical order contributed to the emancipation happened during the decade of 1990.

INTRODUÇÃO

A criação do Estado de Tocantins, em 1988, e os freqüentes debates sobre a criação de outros estados, a exemplo do Estado do Iguazu, abrangendo parte do território dos Estados do Paraná e Santa Catarina, do Estado de Juréia, abrangendo parte do Piauí e do Estado de Triângulo, abrangendo parte de Minas Gerais, e os movimentos pela criação de novos municípios são exemplos que evidenciam a dinâmica da fragmentação territorial em curso no Brasil.

Desses, têm chamado atenção, os movimentos pela criação de novos municípios, não somente pelo fato de estarem ocorrendo em todo o território brasileiro, mas, sobretudo, pela intensidade com que têm se manifestado nos últimos anos.

Por um lado, argumentos a favor justificam os desmembramentos, em decorrência da distribuição injusta de recursos que sofrem os núcleos urbanos locais em relação às sedes municipais. Por outro lado, argumentos contrários sugerem que os desmembramentos servem apenas para criar mais cargos políticos e aumentar gastos com a criação e manutenção de uma nova máquina pública.

Dentro das minhas atividades profissionais, na Secretaria de Estado do Meio Ambiente, especificamente na Divisão de Cartografia, tomei contato com a temática, visto responsabilidade institucional do órgão em publicar o mapa da

divisão político-administrativa paranaense, que retrata o movimento de fragmentação do território do Estado.

Como esse mapa é de fonte de pesquisas para instituições, profissionais diversos, intelectuais e estudantes, testemunhava-se constantemente discussões e comentários sobre o assunto, baseados normalmente em especulações. Mesmo no âmbito governamental, a questão é tratada sem base em estudos que minimamente esclarecessem o significado desses desmembramentos, não somente para as áreas emancipadas, mas para o conjunto do Estado.

De fato, a pesquisa mostrou que, embora a fragmentação do território seja um tema constantemente debatido no interior da Geografia, o surgimento desses novos recortes territoriais não tem sido alvo de muitos estudos.

Assim, no ano de 1996, como trabalho final do curso de graduação, fiz alguns estudos pontuais sobre as conseqüências da emancipação para alguns aspectos sociais: saúde, educação e saneamento. Nesse momento, ficou ainda mais clara a ausência de trabalhos que buscassem identificar as razões dessa fragmentação territorial e o porquê da intensidade dos últimos anos.

É dentro desse contexto que propus a realização deste trabalho, não com a intenção de suprir a lacuna existente, mas com a perspectiva de iniciar, dentro do Estado do Paraná, um processo de discussão e pesquisa sobre o assunto, que possa esclarecer e indicar caminhos, pelos quais, possamos nos aprofundar na temática.

Tendo como pressuposto que o território, antes de espaço concreto, são relações sociais projetadas sobre o espaço (SOUZA,1996) e que os municípios

são unidades territoriais de caráter formal que recortam o espaço (MOURA, 1994), o presente trabalho, constituído de três capítulos, procura distinguir historicamente as variações funcionais e políticas do município, à medida que se alterava o status político do Brasil, como forma de entender a situação atual desse nível de governo, e investigar como a combinação de fatores de ordem política, econômica e jurídica contribuiu para o processo de emancipação de municípios no Estado do Paraná, durante a década de 1990.

No primeiro capítulo, fizemos um resgate sobre a origem do município brasileiro, procurando demonstrar como os momentos históricos, desdobrando-se em diferentes concepções políticas sobre o Estado e sua organização administrativa se refletiam nos governos locais. Encerra esse capítulo um panorama sobre a situação atual do município brasileiro e as emancipações recentes.

No segundo capítulo, fizemos um resgate sobre a ocupação do território paranaense, associando esta ocupação ao processo histórico de fragmentação territorial, que resultou na atual malha municipal. Encerramos esse capítulo, apresentando os novos municípios e fazendo uma avaliação da situação atual da malha municipal.

Por último, tratamos especificamente do processo recente de emancipação, seus aspectos jurídicos, políticos e econômicos, procurando demonstrar, através de análise de dados, correlações e referências teóricas, de que modo esses aspectos possibilitaram a criação e instalação dos 76 novos municípios no Estado do Paraná durante a década de 1990.

Encerramos fazendo um resumo das principais conclusões e sugerindo algumas reflexões sobre a temática, as quais, esperamos, sejam debatidas e contribuam para o aprofundamento das questões elencadas neste trabalho.

1. O MUNICÍPIO: UM RESGATE HISTÓRICO

1.1 A ORIGEM DO MUNICÍPIO

As instituições municipais da Península Ibérica, as quais, mais tarde, seriam transplantadas ao Brasil, têm sua origem ligada ao direito romano. Algumas cidades conquistadas por eles conservavam suas próprias leis, nomeavam seus magistrados e dispunham de seus cargos públicos.

O *municípium* era a fórmula consagrada na antiga jurisprudência para expressar aquela situação. AVELLAR e TAUNAY afirmam que “...o nome *município*, designativo de uma categoria de cidade de tipo romano acabou designando qualquer cidade dotada de constituição municipal...” (1965:33). Tais cidades mantinham, portanto, certa autonomia em relação aos seus dominadores.

Mesmo posteriormente, com a queda do Império Romano, algumas cidades mantiveram essas prerrogativas, visto que os bárbaros conquistadores respeitavam a legislação jurídica dos vencidos.

“Na Península Ibérica, onde as comunas adquiriram uma grande vitalidade e enorme importância popular, deve-se a permanência do regime municipal, na sua essência, ao fato de houverem os bárbaros, de modo especial os visigodos, que respeitavam e admiravam as superiores Instituições do mundo Romano, deixando em vigor as normas do direito civil e público que encontraram” (VILA, 1952:8).

Autores como NUNES (1920) e AVELLAR e TAUNAY (1965) relatam as

estratégias, acordos e legislações que permearam a formação dessas unidades administrativas na Europa, desde a sua origem até a criação da monarquia portuguesa. Encontra-se também no trabalho desses autores, teses que defendem o atual município como uma associação do município romano com o *concilium* (conselho) e o *conventus publicus vicinorum* (encontro público de vizinhos) utilizados pelos bárbaros invasores como instâncias decisórias da política local. Assim, o município ibérico teria uma origem dupla:

*“Se de um lado procede do **concilium**, assembléia com poder jurisdicional e do **conventus publicus vicinorum**, dos bárbaros, pelo outro, do município romano, isto é, o conjunto de habitantes de uma povoação. A principio designava apenas uma magistratura, passando a exprimir, aos poucos, mais tarde, o território do município” (VILA, 1952:9).*

Essa citação mostra a evolução do conceito de município, que já passou a incorporar o território sobre o qual as vilas e cidades estavam assentadas.

AVELLAR e TAUNAY (1965) e MAIA (1883) concordam que, com o nascimento da Monarquia Portuguesa, os municípios, dirigidos pelos conselhos, que eram formados pelos homens bons (aristocracia, dona de terras, que elegia e era eleita para os conselhos) foram utilizados como estratégia de administração territorial.

“Tinham os reis de então duas ordens de interesses para dotar os povos de instituições semelhantes: necessitavam do seu braço vigoroso para estender pela Espanha os limites do novo território, e sujeitar os mouros; bem como auxílio da burguesia para contrabalançar algumas vêzes a influência perniciosa do clero e da nobreza. Se a conquista por um lado estendia os seus domínios, por outro a vida municipal organizava a sociedade e fortalecia os recursos do poder” (MAIA, 1883:58)

A partir de 1348, no entanto, observa-se uma diminuição dos poderes dos conselhos locais, visto que a Corte Portuguesa passou a nomear os corregedores, autoridades superiores, cuja função era supervisionar o governo municipal. Para AVELLAR e TAUNAY, *“A generalização dessa instituição foi tanta que, em 1480, os reis Fernando e Isabel enviaram corregedores às cidades e vilas que ainda não os tinham”* (1965:50). Dessa forma, os conselhos locais tornaram-se meros administradores, em detrimento do seu poder político, centralizado pela Coroa. Era essa a situação do município, em Portugal, quando da descoberta do Brasil, em 1500.

1.2 O GOVERNO LOCAL NO BRASIL COLONIAL

Como primeiro instrumento de administração territorial, os portugueses implantaram no Brasil um sistema já utilizado em solo português e nas ilhas colonizadas no Atlântico: as sesmarias. Grandes extensões de terras foram doadas, constituindo as Capitânicas Hereditárias, que pouco contato mantinham entre si, comunicando-se geralmente com a metrópole, formando governos autônomos de poder privado.

As capitânicas eram reguladas pelas cartas de doação (régias) e pelos forais, estatutos jurídicos que definiam o direito e as obrigações dos donatários para com a sua capitania e em relação à Coroa. Entre os direitos, constava a autorização para que o donatário, caso necessário, fundasse vilas. Martim Afonso de Souza, na capitania de São Vicente, fundou a primeira vila, no ano de 1531,

nascendo, entre nós, o município. Assim, o poder local, antes de ser obra do estado, surgiu no Brasil como obra da necessidade privada.

“Em virtude daquelas doações foram os concessionários erigindo pela costa e interior do país os mais antigos padrões de governo local, onde a máxima parte dos esforços deve atribuir-se à solícitude dos particulares que, com graves sacrifícios, fundavam as aldeias, e promoviam o seu incremento, até obterem para elas o fôro de vilas” (MAIA 1883:68).

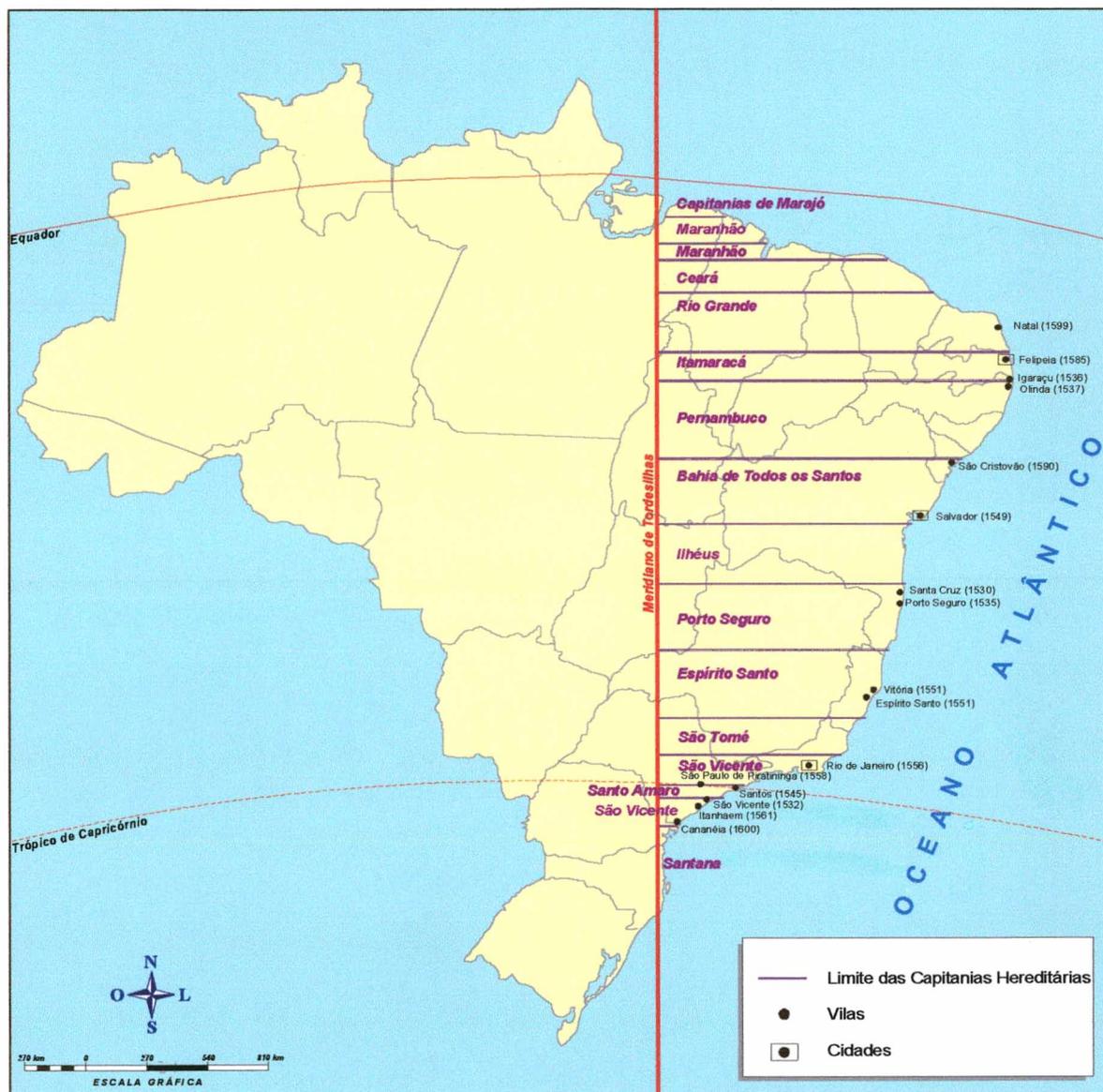
A forma de administração e ocupação do território via capitânias fracassou, à exceção das capitânias de Pernambuco e São Vicente. Em 1584, criou-se então o Governo Geral, para unificar a administração e centralizar o poder político da Colônia. A formação de vilas passou a ser incentivada como forma de garantir a colonização. No final do século XVI, já havia inúmeras vilas ao longo do litoral brasileiro, conforme mostra o mapa 1.

Essas vilas e cidades possuíam estatutos jurídicos que disciplinavam seu funcionamento. Esses estatutos, feitos pela Coroa Portuguesa eram chamados de Ordenações, sendo três que regularam as vilas brasileiras durante o período colonial:

- As Ordenações Afonsinas (1446), que estabeleceram as eleições para juizes 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.

Mapa 1: Brasil: cidades e vilas no final do século XVI.



Fonte: Mapa adaptado e digitalizado pelo autor, a partir do original de ANDRADE, 1995.

Essas ordenações eram válidas tanto para a metrópole quanto para as colônias e, se em Portugal conseguiram regulamentar as funções municipais, isto não se verificou no Brasil. As municipalidades, durante os dois primeiros séculos

do período colonial, não conheceram controle algum da Metrópole. A autonomia das câmaras municipais pode ser explicada

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

Para ter o título de vila, era necessário que o povoado obtivesse a provisão régia de Portugal. Obtida a provisão, os ouvidores do rei acompanhavam a eleição, a instalação da câmara e levantavam o pelourinho, condição formal para a elevação de um povoado à categoria de vila. No entanto, em vários pontos da colônia, as municipalidades foram criadas pela vontade local, à revelia das autoridades centrais, que somente ratificavam a iniciativa. MAIA cita o seguinte exemplo:

“Os antigos habitantes de Pindamonhangaba, recusando obediência à vila de Taubaté, subornaram o ouvidor de São Paulo, que por casualidade estava presente, e em uma só noite levantaram o pelourinho, elegendo juizes e oficiais da Câmara. Queixando-se os de Taubaté a S. Majestade, e defendendo-se perante ela os novos munícipes, baixou carta régia de 10 de julho de 1705 que confirmou o ato popular, dando a vila por aclamada” (1883:72).

NUNES (1920) cita que tiveram origem semelhante os municípios de Campos e Paraty (RJ).

Se as vilas surgiam, por vezes, pela ação dos habitantes locais, o mesmo não se dava com as cidades, pois, apesar de não haver diferenças

hierárquicas entre elas, havia uma diferença jurisdicional: 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.

Os arraiais, por sua vez, compreendiam os povoados surgidos na maior parte das vezes espontaneamente. Quando começavam a ganhar importância, requeriam o título de vila e instalavam a câmara municipal.

As câmaras eram formadas por um ou dois juizes, vereadores, um escrivão, um procurador e um tesoureiro, eleitos de três em três anos, que detinham o poder político local. Embora dispersas sobre o território, as câmaras agiam de forma coesa para defender os interesses do latifúndio escravocrata. A ausência de um poder central possibilitava que elas exercessem livremente sua autoridade *“à margem dos textos legais e muitas vezes contra eles”* (LEAL, 1986:64), para o que encontrava a aprovação e o estímulo da metrópole, pois garantia a posse, defesa e controle do território, sem depender de muitos esforços do poder central.

No entanto, a partir de fins do século XVII, o desenvolvimento local, a descoberta de minas, a privação de Portugal do comércio asiático e o êxodo populacional para a Colônia brasileira, determinaram a modificação da política portuguesa em relação ao Brasil.

“No que diz respeito à administração local, a centralização e reforçamento do poder real é sensível... Os representantes do poder real irão, aos poucos, reivindicando para si toda a autoridade, e acabam transformando as Câmaras em simples

executoras de ordens déles emanadas. Um dos maiores golpes desferidos nas franquias locais foi a introdução dos juizes-de-fora no Brasil em substituição aos juizes ordinários de eleição popular. Além de suas funções jurisdicionais, cabia aos juizes a presidência das Câmaras. É em 1696 que são criados os primeiros juizes-de-fora de nomeação do Rei: na Bahia, no Rio de Janeiro e em Pernambuco, isto é, nas três principais vilas da colônia. Na Bahia (capital então do Brasil) foi-se ainda mais longe, pois nessa época deixaram os vereadores (membros da Câmara) de ser eleitos, passando a ser escolhidos por nomeação régia". (PRADO JUNIOR 1669:51-52).

Concorda com ele, NUNES (1920:31) *"Foi preciso tempo e energia da parte dos poderes gerais para se ir gradualmente forçando as câmaras municipais a circunscrever-se à órbita das suas atribuições legais; o que foi mais ou menos conseguido no correr do século XVIII".*

Essa alteração na relação de poder não se operou de modo brusco, nem retilíneo, processou-se com avanços e recuos e não tirou o poder político dos nobres da terra, que, mais tarde, teriam grande influência na política imperial, sem nunca terem perdido de vista os municípios, que lhes davam sustentação política local. É nesse processo que encontra-se a raiz do fenômeno do coronelismo, que ganhou destaque na política moderna brasileira (LEAL, 1986: 69-73).

1.3 O GOVERNO LOCAL NO BRASIL IMPERIAL

A centralização política e administrativa foi adotada a partir de 1808, com a vinda da família real ao Brasil, como princípio básico de organização do Estado

e se acentua ainda mais com a declaração da independência, em 1822. *“A orientação político-administrativa prevalecente no Império foi caracterizadamente centralizadora... O governo de D. Pedro I avocou a si a direção total do país e essa orientação permaneceu até a República”* (AVELLAR e TAUNAY, 1974:98).

Isso ocorreu tendo em vista que a Coroa, estando mais próxima e melhor aparelhada, conseguiu estender sua autoridade sobre o território nacional com mais eficiência. É com a promulgação da Constituição de 1824 que *“começou a fase verdadeiramente brasileira da história municipal no Brasil. Até então o que havia entre nós era o município português, transplantado para cá...”* (NUNES, 1920:31).

A Constituição de 1824 reconhece o direito dos cidadãos de deliberar sobre as questões locais. No entanto, a regulamentação das funções municipais, feita por lei complementar no mês de outubro do ano de 1828, retira toda e qualquer autonomia, fazendo das câmaras organismos puramente administrativos. O município passa à tutela dos governadores das províncias.

“As funções administrativas das câmaras eram bastante amplas e vinham enumeradas com minúcia... Sobre os assuntos de sua competência expediam posturas, mas estas vigorariam somente um ano, enquanto não fossem confirmadas pelos conselhos gerais das províncias, que as podiam revogar ou alterar” (LEAL, 1986:75).

Haja vista a tutela exercida sobre o município, as suas funções se reduziram na prática a poucas atividades, o que gerou fortes reações. DUARTE (1942) e NUNES (1920), demonstram que, durante todo período imperial, eram constantes os debates sobre o município, tendo de um lado uma corrente

descentralizadora administrativa e politicamente e, de outro, a corrente que defendia a indefinição de competência, isto é, que se deixasse livre a constituição e o exercício dos poderes e do governo municipal, concluindo-se que:

“...se o período imperial, inaugurando uma fase eminentemente brasileira para o problema, restringiu as liberdades, regulamentou estreitamente as atribuições; e limitou a competência, deu, por outro lado, margem a que se abrisse a discussão em torno da justiça das suas disposições, originando o fantasma da autonomia que assombrou o período republicano”. (DUARTE, 1942:126).

1.4 O MUNICÍPIO: DA REPÚBLICA À CONSTITUIÇÃO DE 1988

Com a declaração da República, o Brasil adotou o Sistema Federalista, tendo como princípio a descentralização política e administrativa, em contraposição ao modelo centralizador imperial. *“Do império unitário o Brasil passou bruscamente, com a República, a uma Federação largamente descentralizada que entregou às antigas províncias, agora Estados, uma considerável autonomia administrativa, financeira e até política (PRADO JUNIOR, 1969:216).*

Se as províncias entraram na República com autonomia, o mesmo não ocorreu com os municípios, apesar da intenção constitucional de fazê-lo. O artigo 68 da primeira Constituição Republicana, citava que os estados deveriam

organizar-se de forma que ficasse assegurada a autonomia dos municípios em tudo o que fosse de seu peculiar interesse.

A ausência de conceituação, na Constituição, sobre o que era a autonomia e o peculiar interesse do município, deu margem aos estados para elaborarem a política que melhor lhes conviesse em relação aos seus municípios. Em doze dos vinte estados existentes, o prefeito continuava a ser nomeado pelo governador, embora se mantivesse a eletividade das câmaras municipais. O controle dos municípios era uma forma de assegurar o comando político, nos estados, aos governadores.

Com a Revolução de 30, Getúlio Vargas dissolve todos os poderes legislativos, inclusive o dos municípios. O presidente nomeava os governadores e estes nomeavam os prefeitos. Em 1934, com a nova Constituição, há novamente uma reafirmação do município.

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

No entanto, essa Constituição criou nos estados, também, os Departamentos de Municipalidades, destinados a dar assistência técnica aos municípios e fiscalizar suas finanças, o que deixou os municípios sujeitos ao controle dos governos estaduais.

Em 1937, novamente o governo de Getúlio Vargas centraliza o poder. A nova Constituição, promulgada sob o regime do Estado Novo, aboliu o princípio da autonomia municipal e da eletividade dos prefeitos. A administração municipal ficou sujeita aos Departamentos de Municipalidades e Departamentos Administrativos, que, além de prestar assistência, exerciam controle sobre os governos municipais e estaduais. A razão da centralização era a proposição do Estado Novo de desmontar a máquina da República Velha, sustentada pelas oligarquias, cujo reduto estava nos municípios. A autonomia consistiria, portanto, espaço para a ação dessas oligarquias.

Findando o governo de Getúlio Vargas, convoca-se uma nova constituinte, promulgada no ano de 1946, que ficou conhecida como Constituição Municipalista, haja vista sua grande preocupação pelo restabelecimento da democracia local e fortalecimento das finanças dos municípios.

Conseqüentemente, durante sua vigência, foi o período em que mais se criaram municípios no Brasil. Em 1940, havia 1.574 municípios e em 1950, já totalizavam 1.889 unidades. Entre 1950 e 1960, foram criados mais 877 e, somente entre 1960 e 1963 criaram-se mais 1.469 municípios, totalizando 4.234 unidades. Em menos de vinte anos, o número de municípios dobrou, caracterizando uma intensa fragmentação do território.

MELLO vê no sistema de tributos adotado pela Constituição de 1946 uma das razões para as emancipações:

“Uma causa da onda emancipacionista que se verifica no Brasil, a partir da década de 1940 está no sistema de tributos partilhados, o qual favorece, sobretudo, os municípios mais

pobres, através do FPM¹. Quando foi introduzido pela Constituição de 1946, as cotas eram iguais para todos os municípios. Assim, os governos estaduais estimulavam a criação de novos municípios para atrair mais recursos do governo federal para seu estado” (MELLO, 1992:26).

BRASILEIRO (1973:19) concorda com Mello e indica também outro fator:

“... o governo municipal que deveria atender tanto às necessidades das zonas urbanas sob sua jurisdição quanto às das rurais, tem tendido a restringir sua ação à sede do município, fazendo com que os distritos pressionem por sua emancipação almejando atrair mais recursos e mais atenção das esferas superiores de governo”.

No ano de 1964, com a ruptura constitucional, causada pelo golpe militar, inicia-se um processo inverso ao ocorrido nos anos anteriores, com a extinção de muitos municípios já criados. No final de 1963, o número de municípios no Brasil era de 4.235 e, no final do ano de 1965, diminui para 3.957.

Essas extinções ocorreram, sobretudo, na região norte do país, onde:

“Surgiram centenas de Municípios-fantasmas, verdadeiras ficções do ponto de vista econômico, sociológico, administrativo e até geográfico, pois muitos nem divisas delimitadas possuíam. No Estado do Amazonas, a sede de um desses Municípios, localizada próxima de Manaus, era o “flutuante” do Prefeito, que simplesmente desancorou o seu barco, desfazendo-se, assim, o único vestígio organizacional daquela ficção – ou melhor, daquela farsa – quando o mesmo soube do ato da extinção do Município” (MELLO, 1971:29).

¹FPM – Fundo de Participação dos Municípios

O Estado do Amazonas, que havia criado no ano de 1963, 212 municípios, teve extintos, no ano de 1964, 252 municípios, enquanto o Estado do Ceará, no ano de 1965, teve extintos 161 dos seus municípios.

Utilizando-se de exemplos como o exposto por Mello, na citação anterior, o governo militar, para evitar a continuidade do processo de emancipações, estabeleceu, pela emenda Constitucional número 01 de 1967, regras rígidas para criação de novos municípios. Para BREMAEKER, no entanto, as ações do governo militar contra o município deviam-se provavelmente por eles *“...representarem a antítese ao centralismo governamental que reinava no ambiente tecnoburocrático estabelecido no poder”* (1996:119).

Segundo o autor, milhares de pequenos municípios não foram extintos, na época, em função do próprio governo central reconhecer que a existência do município *“representava a presença do governo no interior”* (1996:120).

Com as medidas tomadas pelo governo militar, a malha municipal brasileira estabilizou. De 1970 a 1980, apenas quarenta municípios foram criados em todo o território nacional, enquanto um foi extinto no Estado do Ceará.

Na década de 80, o processo de fragmentação territorial é retomado lentamente. Até o ano de 1988, foram instalados 186 novos municípios, em todo território brasileiro.

1.5 A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A MALHA MUNICIPAL BRASILEIRA NA ATUALIDADE

Com a promulgação da Constituição de 1988, os municípios ganharam grande importância. São considerados na atualidade entes federativos, ou seja, integrantes da União e não resultantes apenas da descentralização administrativa.

A Constituição também outorga aos municípios autonomia política e financeira, o que pressupõe “...*não só um governo próprio como a titularidade de competências privativas, não podendo estas ser invadidas nem pela união nem pelos Estados.*” (FERREIRA, 1992:53). Ao comparar o município brasileiro com unidades de governo local de outros países, LORDELLO DE MELLO e RESTON (1990) concluíram que ele é um dos mais autônomos do mundo.

Outro aspecto de grande importância, foi repassar aos estados a competência para legislar sobre a emancipação municipal, pois à medida que os estados têm diferentes características entre si, as regras para emancipação não poderão ser iguais para todo o território brasileiro. Assim, é o estado, diante de suas peculiaridades, que define quais são os requisitos necessários para criar um novo município em seu território.

Como consequência, houve um acréscimo significativo no número de emancipações. No ano de 1991, já haviam 4.491 municípios, 324 a mais do que no ano da publicação da constituição. Somente entre 1993 e 1997, acrescentam-se à malha municipal brasileira mais 1.016 novos municípios, totalizando

atualmente, 5.507 municípios. Esses novos municípios foram criados em praticamente todos os estados brasileiros, conforme demonstramos na tabela 1.

Tabela 1: Brasil: total de municípios, municípios instalados entre os anos de 1993 e 1997 e percentagem dos novos municípios sobre o total, por estado.

<i>Estados</i>	<i>Total de municípios do estado</i>	<i>Número de municípios instalados 93-97</i>	<i>% dos novos municípios no total</i>
Minas Gerais	853	130	15,25
São Paulo	645	73	11,31
Rio Grande do Sul	467	134	28,81
Bahia	415	0	0
Paraná	399	76	19,05
Santa Catarina	293	76	25,93
Goiás	242	31	12,80
Paraíba	223	52	23,32
Piauí	221	103	46,60
Maranhão	217	81	37,32
Pernambuco	185	17	9,19
Ceará	184	6	3,26
Rio G. do Norte	166	14	8,43
Pará	143	38	26,57
Tocantins	139	60	43,16
Mato Grosso	126	31	24,60
Alagoas	101	4	3,96
Rio de Janeiro	91	21	23,07
Espírito Santo	77	10	12,98
Mato Grosso do Sul	77	5	6,50
Sergipe	75	1	1,34
Amazonas	62	0	0
Rondônia	52	29	55,76
Acre	22	10	45,45
Amapá	16	7	43,75
Roraima	15	7	46,64
Distrito Federal	01	0	0
Total Brasil	5.507	1.016	18,45

Tabela elaborada pelo autor a partir das listas da divisão administrativa brasileira e do anuário estatístico - IBGE.

A tabela mostra que as emancipações territoriais ocorreram em graus diversos, por todo o território nacional, com exceção dos Estados da Bahia, Amazonas e Distrito Federal, que por razões que não conseguimos encontrar referências, não emanciparam nenhum município.

Os recordistas de emancipações são estados que já possuíam um número expressivo de municípios: Rio Grande do Sul (134), Minas Gerais (130), Piauí (103), Maranhão (81), Paraná e Santa Catarina (76) e São Paulo (73).

No entanto, no contexto do quadro político-administrativo dos estados, pode-se dizer que, em números relativos, o processo assumiu maiores proporções nos Estados de Rondônia, Piauí, Acre, Amapá, Roraima e Tocantins, onde mais de 40% da malha municipal atual é composta por novos municípios, chegando a 55,76% em Rondônia. Ainda assim, embora Rondônia, Acre, Amapá e Roraima tenham dobrado sua malha municipal, continuam sendo os estados com menor número de municípios no Brasil.

Em termos regionais, é interessante observarmos que no Norte do Brasil, em números relativos, todos os estados estão entre os que mais criaram municípios, à exceção do Estado do Amazonas que não criou nenhum município.

Na região Nordeste, esse fenômeno também é observado. Enquanto Estados como Piauí e Maranhão emanciparam um número expressivo de municípios, os outros estados tiveram poucos ou nenhum município criado em seu território, como é o caso da Bahia.

Na região Sudeste, as emancipações ocorreram em todos os estados de forma quase eqüitativa, excetuando-se o Rio de Janeiro, que foi o recordista de emancipação na região, com 23,07% de acréscimo em sua malha municipal.

Na região Centro-Oeste, também houve emancipações em todos os estados, apesar de ser expressiva a diferença observada entre eles.

Na região Sul, o processo foi mais intenso no Rio Grande do Sul, que, tanto em números absolutos como relativos, é o recordista das emancipações. Porém, nessa região, pode-se afirmar que o processo foi expressivo nos três estados.

Tais fatos destacam que, apesar das fragmentações territoriais possuírem uma dimensão nacional, não há um padrão que as identifique em todo territorial nacional, ou até mesmo em nível regional.

Não existe, portanto, uma explicação genérica para esse fenômeno. Acreditamos que a explicação para os desmembramentos territoriais passa pela particularização do processo em cada estado. São as especificidades de cada um deles, diante de sua realidade política, social e econômica que nortearam os processos emancipatórios.

Essa conclusão concorda com a idéia de que são os estados e não a União que devem gerir a criação de novos municípios, conforme defendia a Constituição brasileira de 1988.

Em toda a história brasileira, houve contínuas intervenções, promovidas pelo governo central, sobre as questões relativas à criação de municípios. Não foi diferente no atual período.

O Governo Federal, no ano de 1996, sob alegação de que a criação dessas unidades impõe novos e desnecessários gastos à máquina pública, interviu no processo através da Emenda Constitucional número 15, aprovada pelo Congresso Nacional, no mesmo ano, e, portanto, em vigor. Essa emenda não retira dos estados a competência para criação de municípios, mas estabelece novas regras gerais, determinando que a criação, incorporação, fusão e os desmembramentos dependerão de:

- consulta prévia (plebiscito) não somente na área diretamente envolvida (distrito que busca emancipação), mas em todo território municipal (município-mãe), de onde o distrito procura emancipar-se;
- divulgação de Estudo de Viabilidade Municipal, pelo qual pretende-se verificar se o novo município terá ou não condições de sustentabilidade econômica.

Tais requisitos foram criticados por BREMAEKER (1996) e NORONHA (1996), que, apesar de reconhecerem distorções nas emancipações, vêem nesses requisitos uma forma autoritária de frear o processo de emancipação. Para os citados autores, a emenda constitucional não respeita a participação popular e fere a legitimidade dos processos emancipatórios.

Concordamos com esses autores, especialmente no que se refere à exigência de plebiscito em todo o município. A busca pela emancipação, ainda

que as vezes frustrada, fazia com que os distritos tivessem certo poder para pleitear melhor participação em relação aos investimentos públicos municipais. Geralmente, com menos população, os distritos dificilmente terão aprovada sua emancipação. Essa situação pode criar uma submissão ainda dos distritos em relação as sedes municipais.

Apresentamos neste capítulo, uma breve análise sobre o município, sua origem e evolução no sistema político brasileiro.

Confundindo-se com a própria história política brasileira, o município sempre esteve à mercê das decisões políticas de instâncias superiores de governo, que ora lhe acenava com certa autonomia e ora fazia dele uma simples unidade administrativa. Única forma de governo local brasileira, o município, sua esfera de ação e competências nunca foram plenamente resolvidas. Destaca-se nesse processo a Constituição de 1988 que, tornando-o parte da federação, deu-lhe autonomia, ampliou seus recursos e definiu suas competências.

A autonomia que possui hoje, precisa ser traduzida em ações que permitam a esse nível de governo, mais próximo da população, oferecer serviços que justifiquem e consolidem essa autonomia, pois, quem impôs a emenda constitucional número 15, de caráter antidemocrático, pode também cercear os outros direitos conquistados nessa Constituição, que, embora sejam controversos, têm sido salutareos para a construção de um Estado mais democrático.

2. A OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO PARANAENSE E A FORMAÇÃO DA MALHA MUNICIPAL

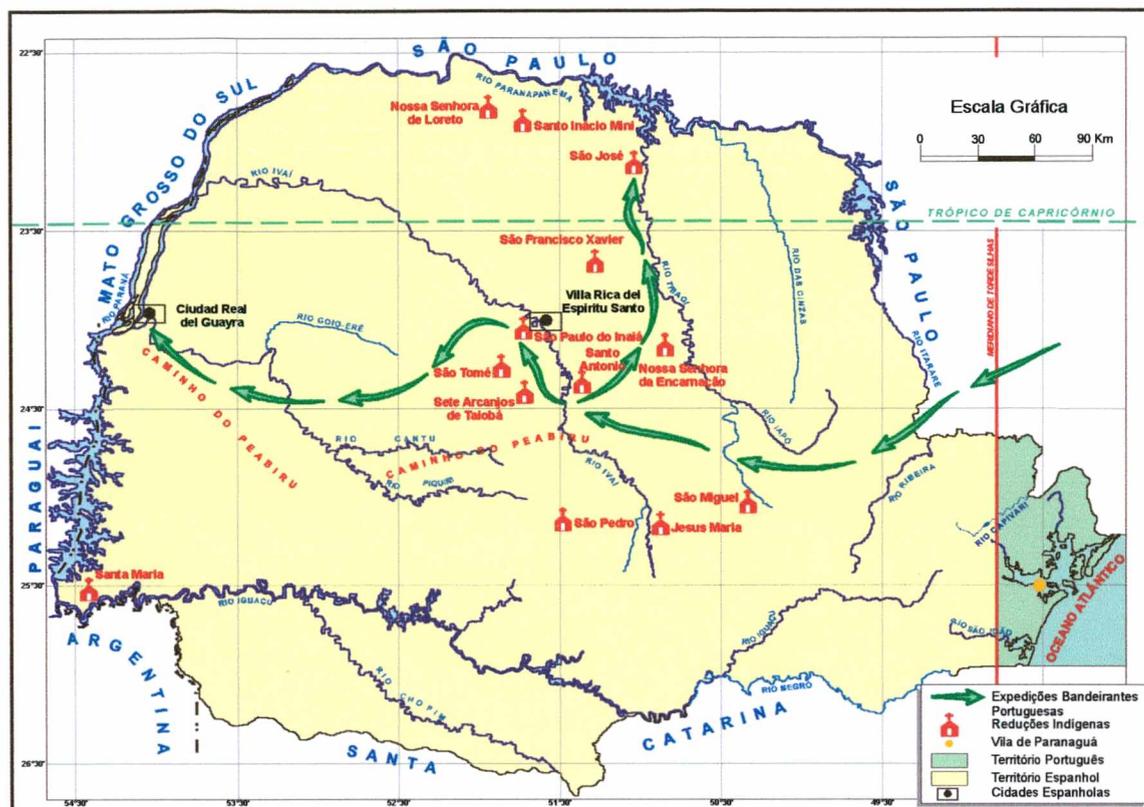
2.1 DO INÍCIO DA OCUPAÇÃO TERRITORIAL À REPÚBLICA

A ocupação espanhola no Paraná não teve conseqüências para a formação da malha municipal atual, porém, não podemos deixar de abordá-la, tendo em vista que os espanhóis precederam a ocupação portuguesa e, embora não existam mais, são deles as primeiras cidades formadas no atual território paranaense.

Pelo Tratado de Tordesilhas, as terras localizadas a oeste do atual território paranaense eram de domínio da Espanha incorporadas ao governo espanhol do Paraguai, que fundou a Ciudad Real Del Guayra, em 1557, próxima à foz do rio Piquiri no rio Paraná, atual município de Terra Roxa, e a Villa Rica Del Espiritu Santu, em 1576, na confluência dos rios Corumbataí e Ivaí, atual município de Fênix.

O governo espanhol autorizou a Companhia de Jesus a fundar na região as reduções, povoados administrados pelos Jesuítas, onde os índios eram reunidos e catequizados. Apesar de existirem dúvidas sobre a localização de algumas delas, acredita-se que eram treze reduções, distribuídas conforme demonstra o mapa 02.

Mapa 02: Paraná: ocupação espanhola.



Fonte: mapa elaborado pelo autor, a partir das informações de WACHOWICZ, 1968 e do Atlas do Estado do Paraná do antigo Instituto de Terras, Cartografia e Florestas, 1988.

Com essa estratégia de ocupação, a Espanha desejava, além da subordinação indígena, impedir a penetração dos portugueses para oeste de Tordesilhas e chegar, por terra, à baía de Paranaguá, constituindo um esquema para defesa de seu território. Como Portugal também tinha como objetivo a expansão dos limites do Tratado de Tordesilhas até o rio da Prata, a expansão das reduções, que garantiam o poder espanhol na região, provocou forte reação dos portugueses que organizaram expedições para destruí-las. Ciudad Real e Villa Rica foram abandonadas em 1632, depois de terem sido atacadas por bandeirantes, enquanto que as reduções jesuíticas foram destruídas e abandonadas no decorrer do século XVII.

Se a ocupação do território paranaense pelos espanhóis, do oeste para o leste fracassou, os portugueses, abandonando a região de onde haviam expulsado os espanhóis, passaram, lenta e gradualmente, a ocupar o território do leste para oeste, a partir da baía de Paranaguá.

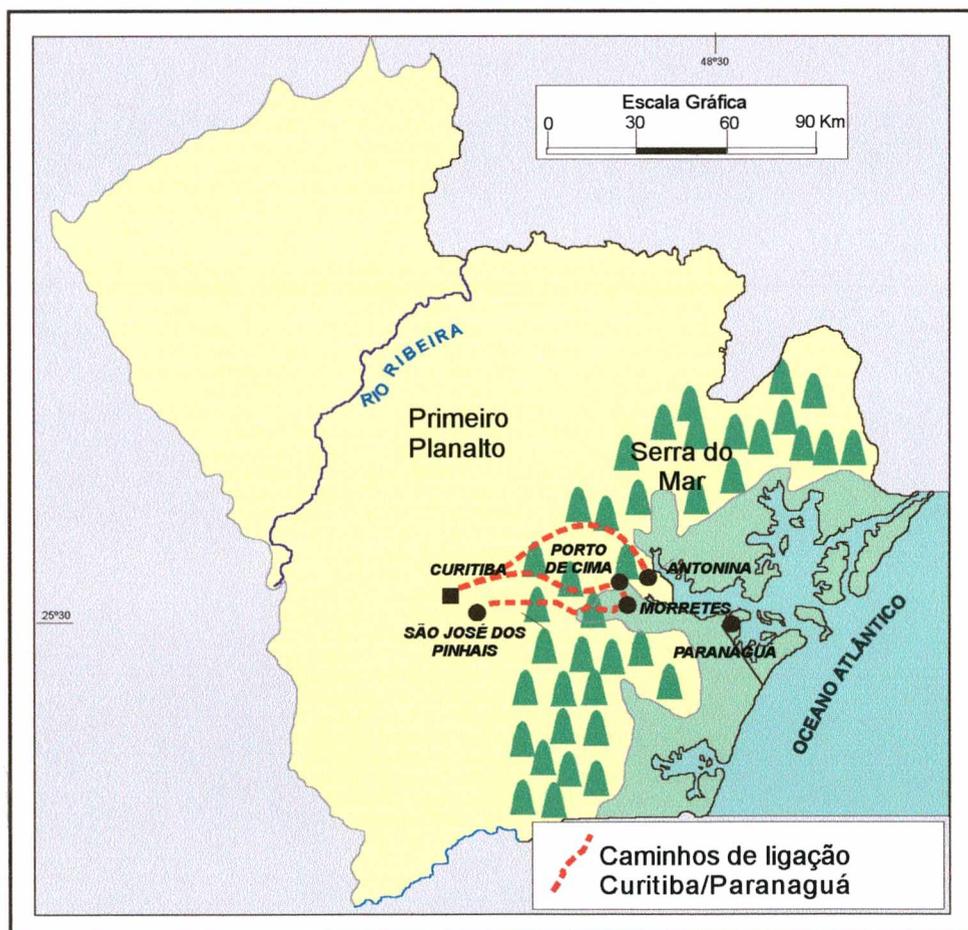
Dos primeiros portugueses que chegaram ao litoral paranaense até a sua ocupação efetiva, passou-se praticamente um século. É somente em meados do século XVII, com a descoberta do ouro nas proximidades da baía de Paranaguá, que o povoamento é iniciado. No ano de 1648, Paranaguá, primeiro povoado estabelecido no Paraná, é elevado a vila. É, a partir da vila de Paranaguá, que os mineradores de ouro fundarão arraiais de mineração que, mais tarde, originaram outras vilas. No litoral, os atuais municípios de Antonina e Morretes têm suas origens ligadas a esses arraiais.

Do litoral, os mineradores abriram picadas pela Serra do Mar que os conduziram ao Primeiro Planalto onde fundaram novos arraiais, que mais tarde vieram a se constituir nas primeiras vilas do planalto: Arraial Grande (atual São José dos Pinhais), Arraial Queimado (atual Bocaiúva do Sul), Tindiquira (atual Araucária) e os Arraiais de Atuba, Vilinha e Barigüi, que formaram a Vila de Curitiba.

Embora sendo o primeiro lugar do Brasil em que o ouro foi descoberto, as minas do Paraná não possuíam grande quantidade de ouro. No final do século XVII e início do século XVIII, elas estavam esgotadas. A descoberta de grandes minas em Minas Gerais causou grande êxodo de garimpeiros das vilas paranaenses.

O ciclo do ouro marcou o início do povoamento do nosso território e durou quase um século. Ao seu final, restaram duas vilas que concentraram a maior parte da população: Curitiba e Paranaguá, ligadas por caminhos originados das antigas picadas abertas pelos mineradores: o caminho da Graciosa, o caminho do Itupava e o caminho do Arraial. A situação da ocupação do território paranaense ao fim desse período é demonstrada no mapa 3.

Mapa 3: Paraná: território ocupado no fim do ciclo do ouro.



Fonte: Mapa organizado pelo autor a partir das informações de WACHOWICZ, 1968.

Se o ciclo do ouro foi o responsável pela ocupação e surgimento das primeiras vilas e povoados no litoral e no primeiro planalto, a “Estrada da Mata” ou Caminho do Viamão, que ligava a região Sul à região Sudeste do Brasil, foi responsável pelo surgimento dos primeiros povoados no Segundo Planalto.

Por este caminho, que ligava a cidade de Viamão (RS) à Sorocaba (SP), era transportado o gado criado no Rio Grande do Sul, que chegando a Sorocaba era enviado, especialmente, a Minas Gerais. O caminho atravessava o Segundo Planalto paranaense e parte do Primeiro, na direção geral nordeste. Nesse trajeto, os tropeiros estabeleceram locais para pousadas, onde fixaram-se negociantes e moradores que forneciam aos tropeiros infra-estrutura: alimentos, cercados e locais para dormir.

Um desses locais de pousada deu origem à primeira vila do Segundo Planalto: a vila de Castro, fundada em 1779. Dela desmembraram-se, mais tarde, outros municípios cujo povoamento inicial teve a mesma origem: Piraí do Sul (1881), Jaguariaíva (1875) e Ponta Grossa (1855). Este último deu origem à Vila de Palmeira, no ano de 1869. De Curitiba, desmembrou-se o município da Lapa, no ano de 1806, com a denominação de Príncipe. Este deu origem a Rio Negro, em 1870.

O surgimento de todas essas vilas está associado ao Caminho do Viamão, conforme mostramos no mapa 4.

Nota-se a distância entre as cidades originadas das pousadas dos tropeiros: elas equivaliam aproximadamente a um dia de viagem das tropas.

família imperial ao Brasil, é determinada a ocupação efetiva desses campos, o que ocorre, em 1810, com a fundação de uma fortaleza nos campos de Guarapuava e a distribuição de sesmarias para formação de fazendas. Em 1849, o povoado de Guarapuava, originário dessa ocupação, é elevado à categoria de vila, tornando-se o primeiro município do Terceiro Planalto paranaense.

Era essa a situação da ocupação territorial quando, em 1853, a província do Paraná é emancipada de São Paulo. A emancipação, pleiteada pelos paranaenses desde o início daquele século, só ocorreu tendo em vista um fator de natureza política: os ideais republicanos difundidos nas províncias do Rio Grande do Sul e São Paulo. O governo imperial, considerando a posição estratégica do Paraná um elo de ligação entre São Paulo e o Rio Grande do Sul, entendeu que ceder aos apelos emancipatórios seria uma forma de impedir uma aliança entre as duas províncias, além de conquistar a simpatia da população paranaense.

Na época da emancipação, o território da Província 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.

Havia ainda três núcleos de colonização estrangeira: o primeiro, de famílias alemãs, localizado na freguesia de Rio Negro, a colônia Teresa, fundada às margens do rio Ivaí, por franceses, e, na ilha de Superagui, estabeleceram-se suíços e franceses.

A situação da ocupação territorial no ano de 1853 é demonstrada no mapa

5.

Mapa 5: Paraná: ocupação do território na época de sua emancipação.



Mapa organizado pelo autor a partir das informações obtidas nos mapas históricos da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos e do atlas do antigo Instituto de Terras, Cartografia e Florestas, 1988.

A emancipação administrativa dá novo impulso à ocupação do território. Duas razões contribuíram para este fato: a política de imigração e colonização que o governo imperial havia passado à responsabilidade das províncias, tendo em vista a falta de recursos para efetivá-la, e a construção da estrada Campos Gerais/Mato Grosso, que estabeleceu os primeiros povoamentos no norte paranaense.

Da criação da Província do Paraná até a declaração da República foram instaladas mais de quarenta colônias de imigrantes, localizadas principalmente nos arredores de Curitiba e no Segundo Planalto.

No norte, com o objetivo de abrir uma estrada que ligasse os Campos Gerais paranaenses com a província do Mato Grosso, foi fundada a colônia militar do Jataí. Em seguida, são fundados dois aldeamentos indígenas: São Pedro de Alcântara e São Jerônimo, que originou o município de São Jerônimo da Serra (1920). A partir de 1860, são feitas as primeiras concessões de terras nessa região e começam instalar-se famílias e fazendeiros, sobretudo, paulistas e mineiros interessados em expandir as plantações de café. Surgiram os núcleos de Colônia Mineira, em 1862, Tomazina em 1865, Santo Antonio da Platina, em 1866, Wenceslau Brás e São José da Boa Vista, em 1867. Este último foi elevado a vila, em 1872, sendo o primeiro município daquela região. Todos esses núcleos tornaram-se municípios, guardando sua denominação original, à exceção de colônia Mineira, que hoje é o município de Siqueira Campos.

Nesse período, também é criado o primeiro município no Sudoeste do Paraná, Palmas, em 1877, originário da expansão das fazendas na região dos campos.

No Oeste, em 1888, foi fundada a colônia militar de Foz do Iguaçu, registrando o ponto de partida para a ocupação daquela região.

A criação de colônias de imigração, doação de terras e fundação de colônias militares, associadas à elevação para vila das antigas freguesias

2.2 DA DECLARAÇÃO DA REPÚBLICA AOS DIAS ATUAIS: A FRAGMENTAÇÃO DO TERRITÓRIO PARANAENSE.²

Como vimos no capítulo anterior, com o advento da República e no decorrer dela, mudam as relações entre o governo central e os municípios.

No Paraná, a dinâmica de ocupação territorial, que traz como consequência a divisão do território em unidades administrativas, prossegue, nos primeiros anos da República, de forma lenta e gradual, com a elevação para município de alguns núcleos de colonização instalados durante o período imperial: Colombo, Piraquara, São João do Triunfo e Ipiranga, todos localizados nos arredores de Curitiba e no Segundo Planalto. No Terceiro Planalto, embora ainda pouco povoado, são criados os municípios de Clevelândia, no Sudoeste, e de Foz do Iguaçu, no Oeste.

A República mantém a política de imigração estrangeira iniciada no Império. São fundados novos núcleos que, em poucos anos, se transformam em municípios: Irati, Mallet, Prudentópolis, São Mateus do Sul.

Na região Nordeste do Estado, conhecida também como Norte Pioneiro, começam a avançar as fazendas de café, a partir do rio Itararé, na direção leste, para os rios das Cinzas e Tibagi. Avançava, na mesma direção, a divisão do território, concretizada pela criação de novos municípios: Jacarezinho (1900),

² Os dados referentes a formação de núcleos coloniais, que constam nesse capítulo foram extraídas de Wilson Martins(1921). Aqueles que se referem as datas de criação e nomes de municípios foram extraídos do arquivo (pastas dos municípios) da SEMA. Os dados referentes as terras das Companhias colonizadoras foram obtidos na SEMA e no Atlas do Estado do Paraná do ITCF, 1988.

Cambará (1904), Carlopólis (1907), Bandeirantes (1921) e Cornélio Procópio (1924).

A partir da Segunda década deste século, companhias colonizadoras privadas passam a adquirir terras na região Norte do Estado, estabelecendo novas colônias. Dessas companhias, destaca-se a Companhia de Terras Norte do Paraná, que comprou 1.200.000 ha de terras, estabelecendo um empreendimento colonizador de grande porte, onde em cada gleba planejou-se a criação de cidades e patrimônios públicos. No Oeste do Estado, destaca-se a companhia Maripá, que loteou mais de 250.000 ha de terras, criando 13 núcleos urbanos. No Sudoeste, inicia-se a entrada das correntes migratórias vindas dos Estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul, composta por pequenos agricultores, descendentes de italianos e alemães.

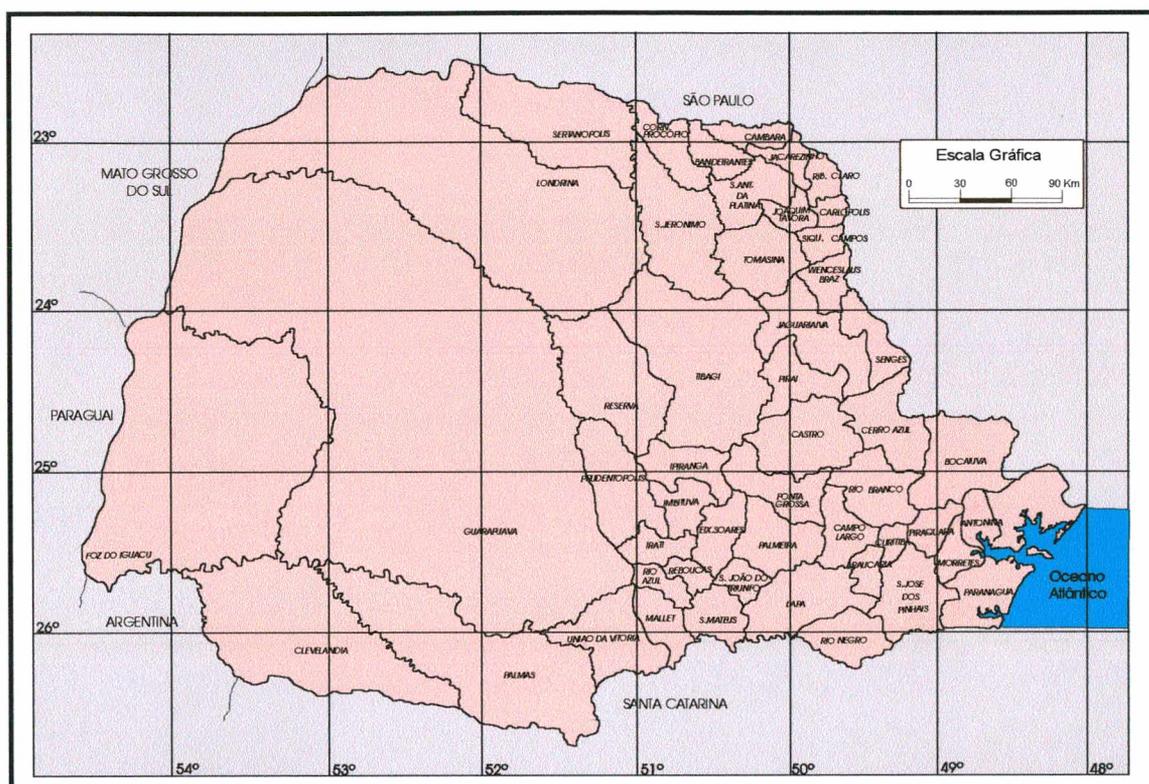
Outras empresas, como a Corain e Cia e a Leopoldo Paulo Vieira receberam 50.000 ha de terras, formando os atuais municípios de Primeiro de Maio e Sertanópolis, respectivamente. Os municípios de Assaí e Uraí originaram-se de colônias formadas por empresas japonesas, que trouxeram grande número de imigrantes japoneses para essas colônias.

Até 1940, essa intensificação da ocupação do território não trouxe grandes reflexos à malha municipal do Estado, conforme podemos observar no mapa 7, que traz a divisão municipal do Paraná daquele ano.

São 49 municípios, concentrados, na sua maioria, no Primeiro e no Segundo Planalto. Nota-se que apenas seis municípios: Palmas, Clevelândia, Foz

do Iguaçu, Guarapuava, Londrina e Sertanópolis, abrangiam mais de 50% do território paranaense.

Mapa 7: Paraná: divisão político-administrativa no ano de 1940.



Mapa digitalizado pelo autor, do original (1937) do acervo da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos- SEMA.

Dos municípios representados, apenas dois, Londrina e Sertanópolis eram resultado da ação colonizadora efetuada pelas companhias privadas. Londrina, como cidade sede da Companhia de Terras Norte do Paraná, e Sertanópolis originária da colonização efetuada pela empresa Leopoldo Paulo Vieira.

A publicação desse mapa trouxe também outra novidade: o Estado do Paraná tinha menos municípios do que a década anterior. Foram extintos sete

municípios do seu território, alguns bastante tradicionais. Segundo o relatório apresentado no ano de 1938, por uma comissão incumbida de estudar o quadro territorial do Estado ao governador, os municípios de:

*“Piraquara e Campina Grande, pela configuração e vizinhança de seus territórios e pela igualdade de condições exigíveis para seu desenvolvimento podem constituir um só município.... Não podem também continuar pela deficiência de suas receitas, os municípios de **Rio Branco, Colombo e Tamandaré**... No litoral existem os municípios de **Guaratuba e Guaraqueçaba**, que não podem se manter como circunscrições autônomas, aconselham sejam seus territórios anexados ao município de Paranaguá... Tem igual condição a esta no interior o município de **Entre Rios**, cujo território deve ser anexado aos municípios vizinhos”* (Relatório da Comissão dos estudos do novo quadro territorial do Estado do Paraná – 1938).

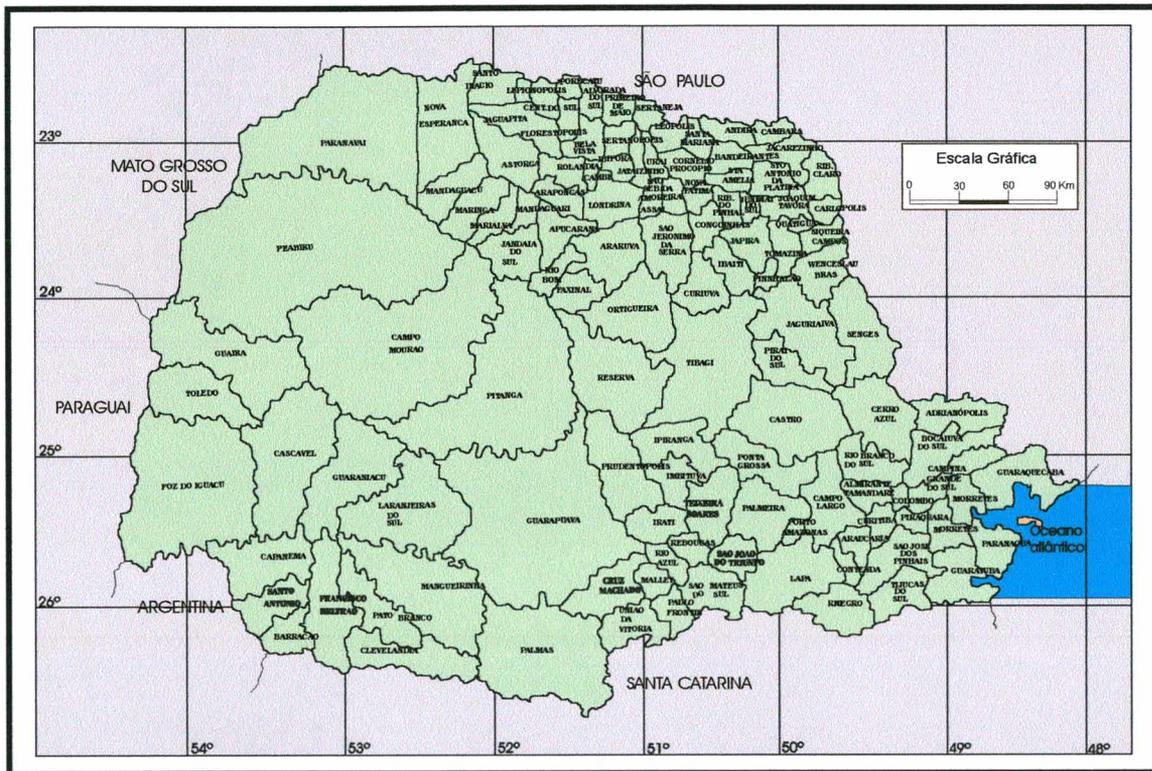
Seguindo a sugestão da comissão, o Estado extinguiu os municípios de Campina Grande, Colombo, Tamandaré, Guaratuba, Guaraqueçaba e Entre Rios. Estes, no entanto, foram restabelecidos nas décadas seguintes, à exceção do município de Entre Rios, que até hoje permanece como distrito.

Desde o final da década de 30, o governo estadual também havia passado a agir como loteador das terras devolutas que ainda lhe pertenciam. No noroeste do Estado, abriu nova frente de colonização, que ficou conhecida como Norte Novíssimo. O município de Paranaíba, criado no ano de 1947, foi o primeiro dessa área. Nas regiões central e oeste, são fundados os núcleos coloniais de Piquiri, Cantú, Goio-bang, Goio-êre, Manoel Ribas, Muquidão e Mourão.

Todo esse processo de ocupação terá reflexos na divisão político-administrativa, no final da década de 40 e início de 50. O mapa 8, da divisão

político-administrativa do Paraná, do ano de 1951, mostra a nova malha municipal do Estado.

Mapa 8: Paraná: divisão político-administrativa no ano de 1951.



Mapa digitalizado pelo autor, do original (1953) do acervo da Secretaria de Estado o Meio Ambiente e Recursos Hídricos- SEMA.

Comparando-se com o mapa anterior, da divisão político-administrativa do ano de 1940, percebe-se uma grande ampliação do número de municípios. Já eram 119 municípios, setenta dos quais criados entre os anos de 1940 e 1951, em apenas onze anos.

A maior parte dos desmembramentos desse período ocorreu nas regiões econômicas mais dinâmicas, como é o caso do Norte Pioneiro e do Norte Novo, área de atuação das companhias de terras, especialmente a Companhia de Terras Norte do Paraná, onde parte dos núcleos urbanos das glebas já havia se

emancipado: Rolândia, Maringá, Mandaguari, Marialva, Cianorte, Arapongas, Apucarana, Itambé, entre outros.

No Sudoeste, Oeste e Norte Novíssimo já havia uma expressiva fragmentação territorial, embora em menor grau do que o observado nas outras regiões.

A evolução dos desmembramentos desse período, pode ser associada a duas questões: a própria colonização, que atraiu um grande contingente populacional, fazendo desenvolver os núcleos urbanos que se tornaram sedes dos municípios, e o incremento das receitas municipais proporcionado pela “Constituição Municipalista” de 1946.

Na década que se segue, o fluxo migratório, constituído em sua maior parte por paulistas e mineiros, na região Norte e por gaúchos e catarinenses, nas regiões Sudoeste e Oeste prossegue. Para FERES (1988), as três vertentes de ocupação do território brasileiro: latifúndio pecuarista, latifúndio monocultor de exportação e o minifúndio voltado para o mercado interno, representados no Paraná, respectivamente, pela fronteira tradicional, através da pecuária nos Campos Gerais, pela frente do café no Norte e pela frente colonial do Sudoeste, com pequenas propriedades produtoras de cereais, se encontram e se interpenetram durante a década de 60, evidenciando que o território paranaense já estava completamente ocupado.

O encontro dessas frentes, com interesses distintos, já havia se manifestado em conflitos pela posse da terra em diversos pontos do Paraná:

Jaguapitã, em 1947; Porecatú, em 1951, e no Sudoeste, especialmente Francisco Beltrão, no ano de 1957.

A população do Estado que, em 1950, era de 2.115.547 habitantes, passa, em 1960, para 4.296.375 habitantes, e, em 1970 para 6.997.682 habitantes, ou seja, triplicou em vinte anos.

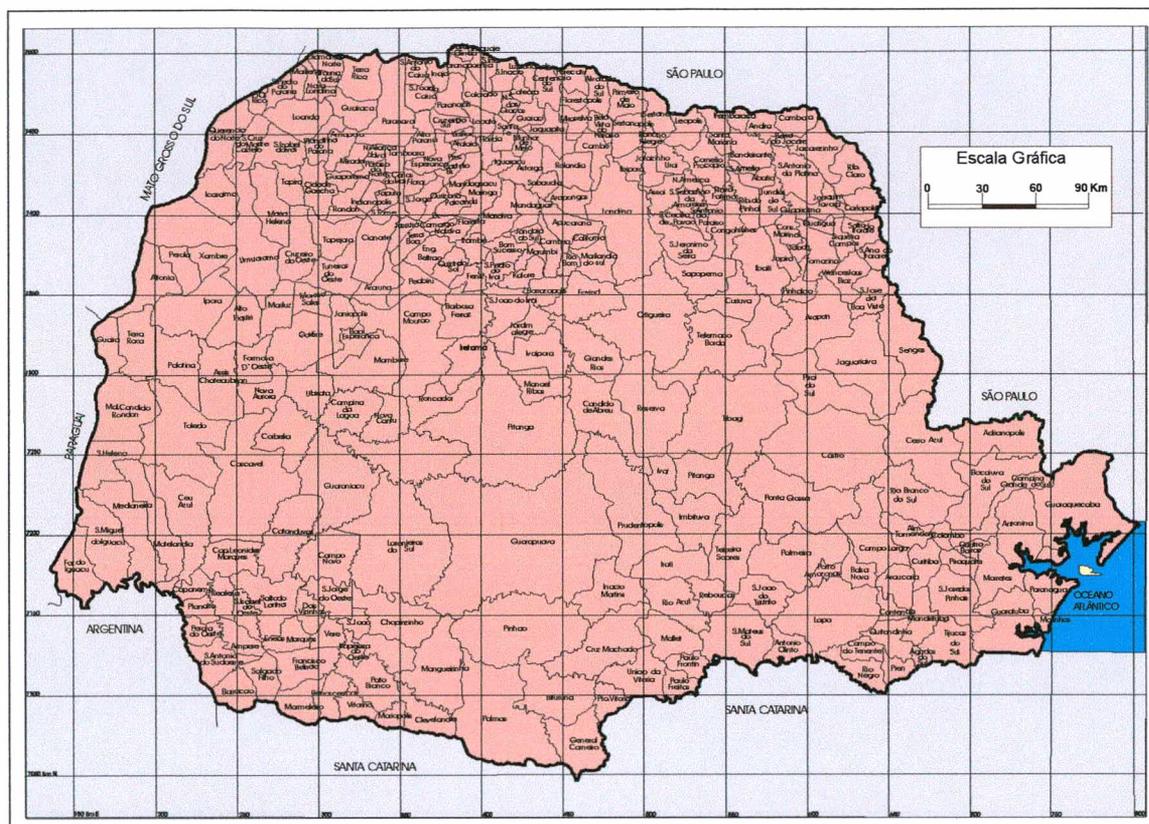
No mesmo período, o número de municípios cresce em proporção semelhante: 119 municípios, em 1951, 162, em 1960, e 288, em 1970, evidenciando o maior número de desmembramentos da história do Estado. Somente no ano de 1961, o Paraná emancipa 81 áreas, sendo o recordista nacional daquele ano.

Os desmembramentos ocorrem em toda extensão do território. No entanto, é no Sudoeste, Oeste e Norte Novíssimo, regiões de colonização mais recente que a fragmentação é mais intensa, conforme mostra o mapa 9, que representa a divisão político-administrativa do Paraná no ano de 1970.

Na verdade, os municípios apresentados nesse mapa foram criados até o ano de 1965, quando o ritmo de emancipações diminui sensivelmente, tendo em vista a Emenda Constitucional número 01, promulgada pelo governo militar que impõe novas condições para criação de municípios.

Pelo citado Decreto, os estados continuavam com a função de criar seus municípios, porém, devendo seguir os requisitos da Legislação federal, que exigia, entre outras coisas, população nunca inferior a dez mil habitantes e arrecadação equivalente a cinco milésimos da receita estadual, para que uma área pleiteasse sua emancipação (Constituição do Brasil, 1969).

Mapa 9: Paraná: divisão político-administrativa no ano de 1970.



Mapa digitalizado pelo autor, do original (1967) do acervo da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos- SEMA.

Em consequência, durante a década de 70, o Paraná emancipou apenas oito municípios. Na década de 80, mais 24 áreas cumprem os requisitos legais e passam a integrar a malha municipal paranaense. Comparando-se estas duas últimas décadas com as décadas de 50 e 60, o número de emancipações diminuiu drasticamente.

No final da década de 80, o quadro político-administrativo do Estado era formado por 323 municípios.

2.3 PARANÁ: A MALHA MUNICIPAL ATUAL E OS NOVOS MUNICÍPIOS

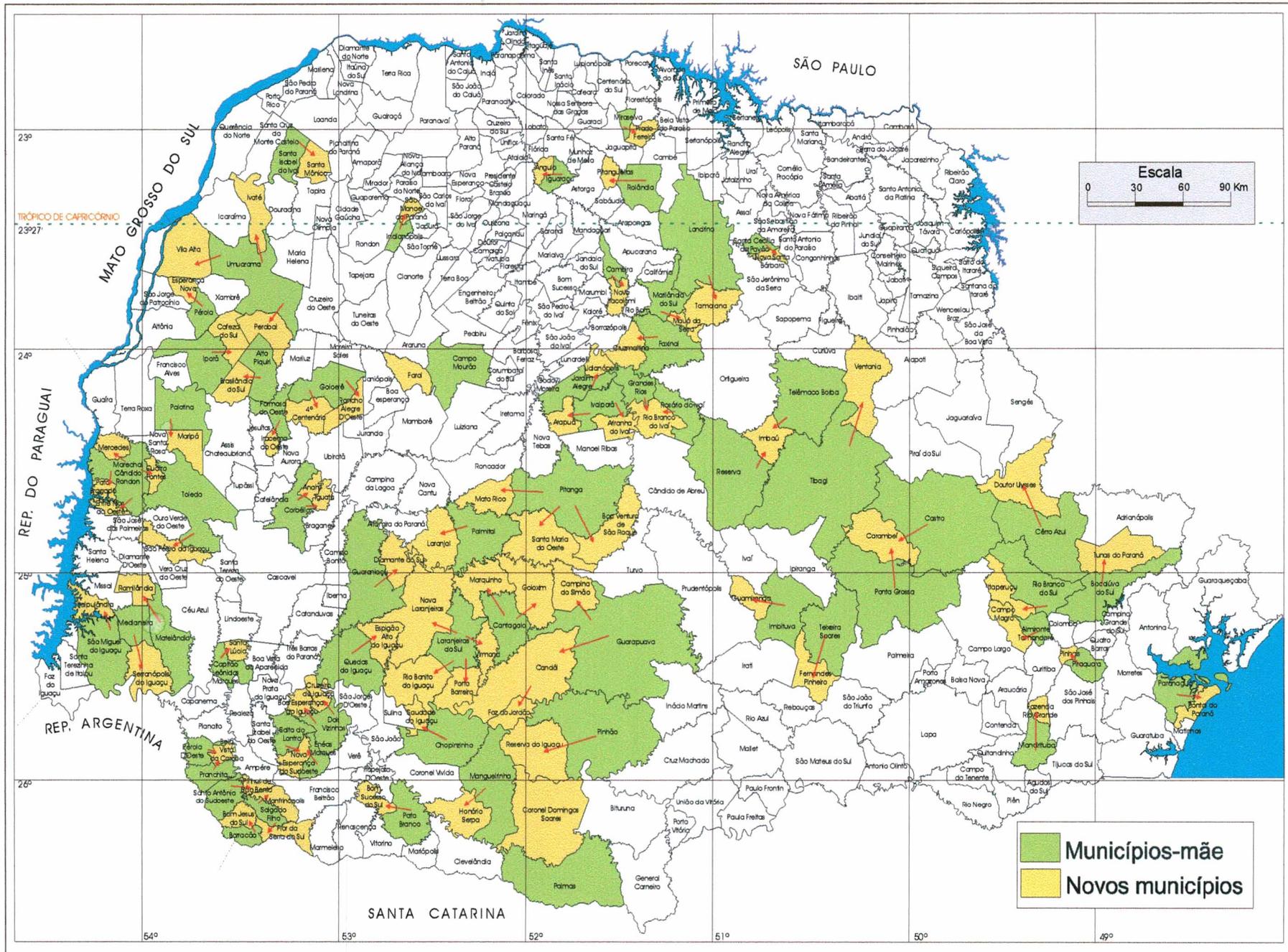
Na década de 90, quando os estados, por força da Constituição Federal, passaram a estabelecer os requisitos para emancipação, a criação de municípios toma novo impulso: em 01.01.93, são instalados mais 48 municípios no território paranaense, e, em 01.01.97, mais 28 municípios somaram-se aos já existentes.

São 76 novos municípios, desmembrados de outros 64 municípios, denominados de municípios-mãe. No mapa 10 demonstramos a localização dos novos municípios e dos municípios-mãe.

Dos 64 municípios-mãe, nove cederam área para emancipar mais de um município:

- de Marechal Cândido Rondon, desmembraram-se os municípios de Entre Rios do Oeste, Mercedes, Quatro Pontes e Pato Bragado;
- de Goioerê, desmembraram-se os municípios de Rancho Alegre do Oeste e IV Centenário;
- de Dois Vizinhos, desmembraram-se os municípios de Cruzeiro do Iguaçu e Boa Esperança do Iguaçu;
- de Ivaiporã, desmembraram-se os municípios de Arapuã e Ariranha do Ivaí;

Mapa 10: Paraná: localização dos novos municípios e dos municípios-mãe



Fonte: Mapa elaborado pelo autor a partir da lista dos novos municípios, dos municípios-mãe e da base cartográfica da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos

- de Pitanga, desmembraram-se os municípios de Mato Rico, Santa Maria do Oeste e Boa Ventura de São Roque;
- de Cantagalo, desmembraram-se os municípios de Goioxim e Marquinho;
- de Corbélia, desmembraram-se os municípios de Anahy e Iguatu;
- de Guarapuava, desmembraram-se os municípios de Candói e Campina do Simão;
- de Laranjeiras do Sul, desmembraram-se os municípios de Virmond, Porto Barreiro, Rio Bonito do Iguaçu e Nova Laranjeiras.

Casos inversos a este também aconteceram, quando para emancipar um município foram desmembradas partes das áreas de mais de um município-mãe. São os casos de:

- Nova Esperança do Sudoeste, que desmembrou áreas dos municípios de Enéas Marques e Salto do Lontra;
- Flor da Serra do Sul, que desmembrou áreas dos municípios de Marmeleiro, Salgado Filho e Barracão;
- Bela Vista da Caroba, que desmembrou áreas dos municípios de Pérola do Oeste e Pranchita;
- Rio Branco do Ivaí, que desmembrou áreas dos municípios de Grandes Rios, Rosário do Ivaí e Cândido de Abreu;
- Carambeí, que desmembrou áreas dos municípios de Ponta Grossa e Castro;

- Imbaú, que desmembrou áreas dos municípios de Telêmaco Borba e Reserva.

Com estas 76 emancipações, o Estado do Paraná possui hoje 399 municípios, cujos nomes, área e população, com destaque, em negrito, aos municípios novos, apresentamos na tabela 3, no final desse capítulo.

A partir dos dados apresentados nessa tabela, classificamos os municípios, de acordo com o número de habitantes, em cinco classes, conforme a tabela 2.

Tabela 2: Paraná: classificação dos municípios de acordo com o número de habitantes.

<i>Classes</i>	<i>Número de habitantes</i>	<i>Número de municípios</i>	<i>Número de municípios novos</i>	<i>Total da população nessa classe</i>
1	+ 100.001	11	-	3.745.918
2	50.001 até 100.000	18	01	1.326.690
3	20.001 até 50.000	48	01	1.493.329
4	5.001 até 20.000	222	34	1.228.690
5	- 5.000	101	40	363.366

Tabela elaborada pelo autor a partir de dados de população publicados pelo IBGE no ano de 1998.

Os onze municípios da primeira classe somam 3.745.918 habitantes e representam 2.75% dos municípios do Estado. Nessa classe, não há nenhum município novo.

Os dezoito municípios da segunda classe somam 1.326.690 habitantes e representam 4,26% do total de municípios do Estado. Apenas um dos municípios dessa classe é novo, possuindo 95.414 habitantes.

Os 48 municípios da terceira classe somam 1.493.329 habitantes e representam 11,78% do total dos municípios do Estado. Apenas um dos novos municípios dessa classe é novo, possuindo 45.381 habitantes.

Os 222 municípios da quarta classe somam 1.228.690 habitantes e representam 55,13% do total de municípios do Estado. Desses, 32 são novos, cuja soma da população é de 270.153 habitantes.

Os 101 municípios da quinta classe somam 363.366 habitantes e representam 25,31% do total de municípios do Estado. Desses, quarenta são novos, cuja soma da população é de 145.355 habitantes.

Observa-se que dos 399 municípios, 302 possuem população inferior a 20.000 habitantes. São mais de 80% do total dos municípios do Estado, evidenciando que a malha municipal paranaense é composta, sobretudo, por pequenos municípios. A criação dos novos municípios contribuiu em muito para este fato, já que dos 76 novos municípios, 74 estão incluídos neste conjunto.

Os únicos dois municípios novos que possuem população superior a 20.000 habitantes, Pinhais e Fazenda Rio Grande, são limítrofes da Capital do Estado, Curitiba, cuja região metropolitana abriga a maior densidade populacional do Paraná.

Ainda que os novos municípios possam ser considerados como pequenos municípios, o grande número de emancipações envolveu, no conjunto do Estado, desconsiderando os habitantes dos municípios-mãe, um número expressivo da população e do território paranaense. Os novos municípios que são 19% do total dos municípios, têm aproximadamente 16% do total da população, ou, em números absolutos, mais de 550.000 pessoas vivem nos 27.000 km², ou aproximadamente 13% do total do território do Estado, que compõe a área dos municípios recentemente emancipados.

No decorrer deste capítulo, demonstramos a relação entre a ocupação territorial e a formação da malha municipal .

À medida em que o espaço paranaense foi sendo ocupado, originaram-se freguesias, vilas e núcleos de povoamento que se desenvolveram, transformando-se nas cidades, hoje sedes de municípios.

A ocupação, iniciando-se no litoral, atravessou a Serra do Mar, povoando o Primeiro Planalto, de onde alastrou-se para o Segundo Planalto e norte do terceiro planalto. Em seguida para Oeste e Sudoeste do Estado.

A malha de municípios foi se configurando nessa mesma seqüência, demonstrando que no processo de ocupação do espaço, parece haver uma necessidade quase que imperativa de dividir, fragmentar, estabelecer limites sobre o espaço para melhor dominá-lo.

No entanto, se a malha municipal formava-se à medida em que se processava a ocupação do território, o mesmo não ocorreu com as emancipações recentes.

Estas ocorreram desde o litoral, onde o município de Pontal do Paraná desmembrou-se de Paranaguá, primeiro município do Estado, na região metropolitana de Curitiba, uma das mais antigas áreas de ocupação e, em todas as direções, simultaneamente.

Tabela 3: Paraná: nome, área e população dos municípios que formam a malha municipal, com destaque, em negrito, para os novos municípios.

	Municípios	Área- Km²	População
1	Abatiá	247,2968	10.367
2	Adrianópolis	1.343,3661	7.338
3	Agudos do Sul	193,6843	6.434
4	Almirante Tamandaré	188,6523	71.782
5	Altamira do Paraná	382,5381	7.009
6	Alto Paraná	407,5981	12.348
7	Alto Piquiri	447,0749	12.199
8	Altônia	725,5905	20.171
9	Alvorada do Sul	421,8590	9.060
10	Amaporã	384,8060	4.427
11	Ampere	300,0054	14.390
12	Anahy	101,9103	3.136
13	Andirá	234,3400	20.796
14	Ângulo	105,6822	2.636
15	Antonina	968,9771	18.364
16	Antônio Olinto	467,0676	7.534
17	Apucarana	553,6517	101.005
18	Arapongas	383,7931	75.061
19	Arapoti	1.364,2973	22.399
20	Arapuã	217,0699	4.527
21	Araruna	487,9849	13.171
22	Araucária	473,8549	74.976
23	Ariranha do Ivaí	242,4232	3.020
24	Assaí	412,7624	19.620
25	Assis Chateaubriand	970,3491	35.625
26	Astorga	436,7597	23.239
27	Atalaia	137,6567	3.888
28	Balsa Nova	390,1543	8.729
29	Bandeirantes	445,2786	32.193
30	Barbosa Ferraz	540,9989	14.687
31	Barra do Jacaré	115,8541	2.960
32	Barracão	164,1028	8.881

33	Bela Vista da Caroba	142,0863	4.656
34	Bela Vista do Paraíso	246,0203	14.671
35	Bituruna	1.239,4218	13.920
36	Boa Esperança	308,6973	7.013
37	Boa Esperança do Iguaçu	150,4677	6.584
38	Boa Ventura de São Roque	625,4602	3.458
39	Boa Vista da Aparecida	257,1232	10.197
40	Bocaiúva do Sui	825,2569	8.572
41	Bom Jesus do Sul	173,9375	4.229
42	Bom Sucesso	321,5673	6.194
43	Bom Sucesso do Sul	196,0037	3.530
44	Borrazópolis	336,4285	10.472
45	Braganey	340,8247	6.630
46	Brasilândia do Sul	291,2827	4.019
47	Cafeara	185,7393	2.373
48	Cafelândia	271,4206	9.751
49	Cafezal do Sul	336,3650	5.016
50	Califórnia	140,9365	7.592
51	Cambará	364,7615	22.317
52	Cambé	494,3764	80.863
53	Cambira	162,7311	6.274
54	Campina da Lagoa	794,6769	18.290
55	Campina do Simão	448,0102	5.026
56	Campina Grande do Sul	544,2198	31.489
57	Campo Bonito	438,5399	4.936
58	Campo do Tenente	304,6924	5.725
59	Campo Largo	1.359,5657	82.443
60	Campo Magro	258,7623	16.394
61	Campo Mourão	755,3329	79.513
62	Cândido de Abreu	1.474,7693	19.757
63	Candói	1.561,3254	12.708
64	Cantagalo	580,0232	12.499
65	Capanema	419,4886	18.438
66	Capitão Leônidas Marques	277,7707	15.753
67	Carambei	646,0341	12.202
68	Carlópolis	448,0794	12.805
69	Cascavel	2.103,1323	219.623
70	Castro	2.431,4533	58.537
71	Catanduvas	580,8488	10.208
72	Centenário do Sul	370,8587	13.271
73	Cerro Azul	1.342,6607	17.111
74	Céu Azul	1.179,2624	10.424
75	Chopinzinho	956,4572	20.120
76	Cianorte	815,4037	52.430
77	Cidade Gaúcha	403,8660	9.173
78	Clevelândia	701,5234	17.969
79	Colombo	199,7039	153.583
80	Colorado	403,3673	20.128
81	Congonhinhas	534,2474	7.635

82	Conselheiro Mairinck	193,8745	3.654
83	Contenda	302,9345	12.339
84	Corbélia	528,6212	15.866
85	Cornélio Procópio	632,7402	46.562
86	Coronel D Soares	1.544,6375	6.511
87	Coronel Vivida	683,3961	24.046
88	Corumbataí do Sul	164,5750	5.039
89	Cruz Machado	1.479,3560	16.953
90	Cruzeiro do Iguaçu	160,3517	4.793
91	Cruzeiro do Oeste	757,9822	21.166
92	Cruzeiro do Sul	259,4531	4.692
93	Cruzmalina	312,5944	3.220
94	Curitiba	436,4954	1.465.698
95	Curiúva	574,8145	11.613
96	Diamante do Norte	244,2023	6.475
97	Diamante do Oeste	308,4704	4.843
98	Diamante do Sul	345,7880	3.572
99	Dois Vizinhos	419,7140	32.086
100	Douradina	421,7941	5.657
101	Doutor Camargo	117,1235	5.888
102	Doutor Ulisses	786,0285	5.669
103	Enéas Marques	193,3695	6.627
104	Engenheiro Beltrão	467,9319	14.537
105	Entre Rios do Oeste	121,4806	3.069
106	Esperança Nova	140,7097	2.307
107	Espigão Alto do Iguaçu	320,1710	5.839
108	Farol	290,2434	4.074
109	Faxinal	717,8696	16.691
110	Fazenda Rio Grande	117,6976	45.009
111	Fênix	233,2290	5.217
112	Fernandes Pinheiro	408,0107	5.877
113	Figueira	129,0732	9.290
114	Flor da Serra do Sul	254,2314	5.227
115	Floraí	189,9107	5.547
116	Floresta	157,6478	4.835
117	Florestópolis	247,3335	12.213
118	Flórida	83,6390	2.220
119	Formosa do Oeste	283,5888	9.693
120	Foz do Iguaçu	595,3808	231.596
121	Foz do Jordão	236,3921	6.072
122	Francisco Alves	320,8784	7.632
123	Francisco Beltrão	733,3511	65.686
124	General Carneiro	1.067,9474	12.835
125	Godói Moreira	131,7988	4.077
126	Goioerê	561,6584	15.907
127	Goioxim	702,2455	7.477
128	Grandes Rios	309,5289	7.798
129	Guaira	592,9207	29.259
130	Guairaçá	491,6106	5.631

131	Guamiranga	241,4839	6.786
132	Guapirama	189,4029	3.979
133	Guaporema	199,5606	2.161
134	Guaraci	211,5962	5.006
135	Guaraniaçu	1.234,8179	19.611
136	Guarapuava	3.087,5887	149.158
137	Guaraqueçaba	2.159,3374	8.029
138	Guaratuba	1.326,8811	31.630
139	Honório Serpa	503,4649	7.230
140	Ibaiti	899,5543	24.921
141	Ibema	145,7561	6.757
142	Ibiporã	300,0182	38.602
143	Icaraíma	695,3447	10.479
144	Iguaraçu	164,1654	3.392
145	Iguatu	109,0944	2.412
146	Imbaú	332,7947	8.614
147	Imbituva	757,4194	20.395
148	Inácio Martins	942,3120	10.225
149	Inajá	193,8004	2.719
150	Indianópolis	123,9381	4.353
151	Ipiranga	928,2982	12.897
152	Iporã	647,8378	17.340
153	Iracema do Oeste	84,7432	2.953
154	Irati	901,8088	51.008
155	Iretama	573,1960	11.544
156	Itaguajé	190,3319	4.512
157	Itaipulândia	337,0805	4.677
158	Itambaracá	208,5690	7.014
159	Itambé	243,9259	6.041
160	Itapejara do Oeste	253,4421	8.910
161	Itaperuçu	319,9564	17.616
162	Itaúna do Sul	128,4302	4.269
163	IV Centenário	296,6481	5.777
164	Ivaí	604,9444	11.595
165	Ivaiporã	430,8610	33.221
166	Ivaté	412,8892	6.818
167	Ivatuva	95,9155	2.627
168	Jaboti	139,8625	4.383
169	Jacarezinho	603,3778	38.518
170	Jaguapitã	476,5287	10.898
171	Jaguariaíva	1.446,7892	26.408
172	Jandaia do Sul	188,6305	19.177
173	Janiópolis	338,0830	9.107
174	Japira	200,9988	4.378
175	Japurá	164,8020	7.701
176	Jardim Alegre	411,6793	11.536
177	Jardim Olinda	127,9383	1.342
178	Jataizinho	186,4319	12.104
179	Jesuítas	257,0046	10.374

180	Joaquim Távora	290,7018	9.741
181	Jundiá do Sul	302,5927	3.699
182	Juranda	358,2372	8.436
183	Jussara	207,8193	6.089
184	Kaloré	193,9171	5.435
185	Lapa	2.047,0731	39.976
186	Laranjal	562,2034	7.467
187	Laranjeiras do Sul	671,7349	39.361
188	Leópolis	346,8285	4.539
189	Lidianópolis	154,1759	4.915
190	Lindoeste	361,7386	6.982
191	Loanda	735,0155	18.240
192	Lobato	239,5692	3.826
193	Londrina	1.650,7256	412.894
194	Luiziana	911,7795	7.914
195	Lunardelli	200,6802	5.833
196	Lupionópolis	120,3597	4.427
197	Mallet	725,7838	12.346
198	Mamborê	784,6602	15.276
199	Mandaguaçu	293,4391	16.177
200	Mandaguari	334,8206	28.463
201	Mandirituba	379,4685	15.218
202	Manfrinópolis	217,5498	4.285
203	Mangueirinha	1.033,6612	17.095
204	Manoel Ribas	574,2073	12.799
205	Marechal Cândido Rondon	747,1166	37.603
206	Maria Helena	485,8062	7.084
207	Marialva	475,5868	25.258
208	Marilândia do Sul	385,0514	8.881
209	Marilena	244,5998	6.273
210	Mariluz	430,7074	10.191
211	Maringá	490,2681	267.878
212	Mariópolis	231,2062	6.151
213	Maripá	285,3815	6.187
214	Marmeleiro	387,9368	14.069
215	Marquinho	507,7943	5.762
216	Marumbi	209,8218	4.580
217	Matelândia	645,2768	13.836
218	Matinhos	111,5637	18.696
219	Mato Rico	395,1218	5.073
220	Mauá da Serra	107,4949	5.146
221	Medianeira	326,7221	35.607
222	Mercedes	199,6236	4.482
223	Mirador	220,9034	2.278
224	Miraselva	89,9568	1.855
225	Missal	318,2716	10.009
226	Moreira Sales	355,7529	14.713
227	Morretes	686,5942	15.024
228	Munhos de Melo	135,8393	3.440

229	Nossa Senhora das Graças	186,5130	3.491
230	Nova Aliança do Ivaí	131,3889	1.256
231	Nova América da Colina	125,3395	3.652
232	Nova Aurora	477,4842	13.477
233	Nova Cantu	554,8912	9.657
234	Nova Esperança	403,2229	25.835
235	Nova Esperança do Sudoeste	207,2483	5.203
236	Nova Fátima	282,9046	8.224
237	Nova Laranjeiras	1.151,1572	17.183
238	Nova Londrina	270,1933	13.132
239	Nova Olímpia	135,6272	5.262
240	Nova Prata do Iguaçu	352,2619	10.587
241	Nova Santa Bárbara	79,3316	3.735
242	Nova Santa Rosa	208,0951	7.066
243	Nova Tebas	543,3957	14.314
244	Novo Itacolomi	166,4901	2.998
245	Ortigueira	2.427,9180	28.716
246	Ourizona	174,5027	3.647
247	Ouro Verde do Oeste	293,6001	5.948
248	Paiçandu	172,2021	27.131
249	Palmas	1.553,7993	27.883
250	Palmeira	1.456,6655	30.051
251	Palmital	814,9985	17.069
252	Palotina	649,8242	24.728
253	Paraíso do Norte	206,1891	9.288
254	Paranacity	349,2489	9.415
255	Paranaguá	665,8309	115.394
256	Paranapoema	175,6980	2.479
257	Paranavaí	1.203,4134	72.939
258	Pato Bragado	136,6089	3.602
259	Pato Branco	537,7532	57.724
260	Paula Freitas	431,1914	4.721
261	Paulo Frontin	370,8489	6.821
262	Peabiru	469,3392	13.510
263	Perobal	406,8708	5.574
264	Pérola	236,7217	10.373
265	Pérola do Oeste	212,1556	7.976
266	Piên	254,2475	8.757
267	Pinhais	60,9247	89.272
268	Pinhal do São Bento	97,4890	2.644
269	Pinhalão	220,2841	5.925
270	Pinhão	1.996,9242	26.881
271	Piraí do Sul	1.412,4199	20.036
272	Piraquara	226,3341	52.462
273	Pitanga	1.661,2019	36.872
274	Pitangueiras	123,8660	2.244
275	Planaltina do Paraná	356,3498	3.672
276	Planalto	344,6469	14.385
277	Ponta Grossa	2.063,4471	252.674

278	Pontal do Paraná	216,2945	9.493
279	Porecatu	290,5063	17.276
280	Porto Amazonas	186,2954	3.650
281	Porto Barreiro	358,6021	3.702
282	Porto Rico	231,8695	2.721
283	Porto Vitória	213,7953	3.772
284	Prado Ferreira	152,9582	2.820
285	Pranchita	217,0791	6.586
286	Presidente Castelo Branco	155,1975	4.112
287	Primeiro de Maio	411,2953	10.959
288	Prudentópolis	2.334,4763	44.391
289	Quatiguá	112,3842	6.124
290	Quatro Barras	179,6678	13.904
291	Quatro Pontes	113,4580	3.599
292	Quedas do Iguaçu	828,0632	24.665
293	Querência do Norte	1.021,8639	10.465
294	Quinta do Sol	326,3109	5.286
295	Quitandinha	446,3716	14.041
296	Ramilândia	237,8828	3.005
297	Rancho Alegre	168,1218	4.243
298	Rancho Alegre do Oeste	241,3236	3.455
299	Realeza	356,1378	16.097
300	Rebouças	544,4061	13.608
301	Renascença	424,7938	7.180
302	Reserva	1.676,3008	22.304
303	Reserva do Iguaçu	876,9781	5.567
304	Ribeirão Claro	630,8325	10.580
305	Ribeirão do Pinhal	374,8276	14.112
306	Rio Azul	627,7205	12.559
307	Rio Bom	177,3324	3.827
308	Rio Bonito do Iguaçu	743,7988	10.823
309	Rio Branco do Ivaí	389,2538	3.713
310	Rio Branco do Sul	817,4011	23.207
311	Rio Negro	603,7045	27.835
312	Rolândia	456,6256	44.374
313	Roncador	740,2214	13.197
314	Rondon	560,0699	8.227
315	Rosário do Ivaí	367,0208	7.136
316	Sabáudia	191,3222	5.295
317	Salgado Filho	182,1702	5.500
318	Salto do Itararé	199,7088	5.354
319	Salto do Lontra	312,4618	13.061
320	Santa Amélia	78,1018	4.544
321	Santa Cecília do Pavão	107,8959	4.134
322	Santa Cruz do M. Castelo	444,5984	9.490
323	Santa Fé	276,2724	8.529
324	Santa Helena	756,6874	19.483
325	Santa Inês	137,3759	1.990
326	Santa Isabel do Ivaí	349,8847	9.436

327	Santa Izabel do Oeste	321,0356	11.932
328	Santa Lúcia	116,5524	4.438
329	Santa Maria do Oeste	841,4866	14.105
330	Santa Mariana	428,5907	12.343
331	Santa Mônica	260,1780	2.859
332	Santa Tereza do Oeste	326,2941	10.412
333	Santa T. do Itaipu	283,6409	16.702
334	Santana do Itararé	251,1255	5.577
335	Santo Antonio Platina	718,9042	39.160
336	Santo Antonio do Caiuá	218,1830	2.871
337	Santo Antonio do Paraíso	163,1822	2.545
338	Santo Antonio do Sudoeste	325,3043	17.801
339	Santo Inácio	307,1961	5.062
340	São Carlos do Ivaí	224,2455	5.319
341	São Jerônimo da Serra	826,3193	11.049
342	São João	390,1264	12.433
343	São João do Caiuá	303,8059	6.108
344	São João do Ivaí	343,9673	13.797
345	São João do Triunfo	718,3195	12.071
346	São Jorge do Ivaí	316,2226	5.952
347	São Jorge do Oeste	379,3339	9.663
348	São Jorge do Patrocínio	412,5527	6.774
349	São José da Boa Vista	398,6905	7.111
350	São José das Palmeiras	183,2535	4.450
351	São José dos Pinhais	945,6115	167.286
352	São Manoel do Paraná	93,3079	2.142
353	São Mateus do Sul	1.340,2579	35.047
354	São Miguel do Iguaçu	848,8435	23.195
355	São Pedro do Iguaçu	309,5607	7.323
356	São Pedro do Ivaí	322,9393	10.082
357	São Pedro do Paraná	262,0687	2.801
358	São Sebastião da Amoreira	229,7982	8.181
359	São Tomé	218,7763	5.016
360	Sapopema	677,6146	7.300
361	Sarandi	103,7671	60.240
362	Saudade do Iguaçu	151,0513	3.920
363	Sengés	1.437,8865	16.740
364	Serranópolis do Iguaçu	484,0850	4.534
365	Sertaneja	446,9077	6.414
366	Sertanópolis	505,8830	14.292
367	Siqueira Campos	278,5120	14.382
368	Sulina	169,8972	4.397
369	Tamarana	472,0385	8.777
370	Tamboara	193,2088	4.388
371	Tapejara	610,6263	13.054
372	Tapira	437,7558	6.592
373	Teixeira Soares	904,9533	13.735
374	Telêmaco Borba	1.223,5773	57.047
375	Terra Boa	324,4684	14.507

376	Terra Rica	701,1366	13.021
377	Terra Roxa	797,4042	16.887
378	Tibagi	3.105,0785	17.319
379	Tijucas do Sul	673,3924	11.565
380	Toledo	1.195,3426	90.332
381	Tomazina	592,7143	10.364
382	Três Barras do Paraná	501,5178	13.021
383	Tunas do Paraná	671,4605	3.428
384	Tuneiras do Oeste	696,5347	9.178
385	Tupãssi	311,2846	8.360
386	Turvo	904,0755	13.750
387	Ubiratã	657,0706	23.780
388	Umuarama	1.229,4268	85.279
389	União da Vitória	701,9899	45.874
390	Uniflor	95,2726	2.577
391	Uraí	237,4123	12.128
392	Ventania	757,8809	7.521
393	Vera Cruz do Oeste	327,0797	10.298
394	Verê	312,5777	8.969
395	Vila Alta	1.046,3193	3.679
396	Virmond	242,2783	3.884
397	Vitorino	307,8064	6.402
398	Wenceslau Braz	393,4796	18.626
399	Xambrê	359,8915	7.022
	TOTAL PARANÁ	199.726,8162	9.258.813

Tabela elaborada pelo autor, a partir dos dados populacionais publicados pelo IBGE, no ano de 1998, e dos dados de áreas municipais publicados pela Secretaria de Estado Meio Ambiente e Recursos Hídricos, no ano de 1999

3. AS EMANCIPAÇÕES RECENTES

3.1 ASPECTOS LEGAIS: AS ÁREAS EMANCIPADAS E OS CRITÉRIOS PARA EMANCIPAÇÃO

O artigo 18, inciso 4º da Constituição Federal, de 1988, determinava que:

“A Criação, a Incorporação, a Fusão e o Desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade Histórico-Cultural do Meio 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”

Em consequência, a Constituição do Estado do Paraná, promulgada no ano de 1989, estabeleceu, em seu artigo 19, que a criação de municípios dependeria de lei própria, citando requisitos que deveriam ser observados por esta Lei:

“...§1º Os seguintes requisitos serão observados na criação de municípios:

I – efetivação por lei estadual;

II – consulta prévia, mediante plebiscito, à população da área a ser Incorporada, fundida ou desmembrada;

III – preservação da continuidade e da unidade histórico-cultural do ambiente urbano;

IV– não constituição de área encravada no município de origem.

§2º O procedimento de criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios terá início mediante apresentação dirigida à Assembléia Legislativa, subscrita por, no mínimo, 100 (cem) eleitores residentes e domiciliados nas áreas diretamente interessadas.

§3º O projeto de criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios apresentará a área da unidade proposta em divisas claras, precisas e contínuas.

Em 02 de fevereiro de 1991, é publicada a Lei Complementar número 56/91, que dispõe sobre a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios, explicitando os requisitos exigidos para uma área pleitear sua emancipação.

Em seu artigo 2º, essa Lei estabelece que no Estado do Paraná nenhum município seria criado sem a verificação da existência, na respectiva área territorial, dos seguintes requisitos:

- população estimada superior a cinco mil habitantes;
- eleitorado não inferior a 20% da população;
- centro urbano já constituído com mais de cem casas.

A Lei Complementar estabelece também que é vetada a criação de municípios, se o município-mãe perder esses requisitos, além de citar a forma de encaminhamento dos pedidos de emancipação, conforme já definia a Constituição.

Transformando esses textos legais em ações, é possível traçar o “caminho” utilizado para emancipar uma área: o grupo local encaminha solicitação

de emancipação a um deputado. Este, auxiliado pelo grupo local, passa a levantar a documentação que comprove que a área que deseja emancipar-se possui as qualificações exigidas pela lei.

O número de habitantes é confirmado pela “Certidão de População”, obtida junto ao IBGE, enquanto que o número de eleitores é obtido junto ao Tribunal Regional Eleitoral. O processo de emancipação é encaminhado, tendo anexo os referidos documentos.

Obtidos os documentos, a Assembléia Legislativa, através de resolução, autoriza o plebiscito na área do pretense município, organizado e fiscalizado pelo Tribunal Regional Eleitoral. Se aprovado pela população local, o resultado é anexado ao projeto de criação, que é votado pelos deputados e, em seguida, encaminhado para sanção do Governador do Estado. Cumpridas as exigências legais, a criação do município é publicada sob forma de lei, no Diário Oficial do Estado.

Criado o município, sua instalação é feita após a eleição do prefeito e vereadores, que acontece no processo eleitoral normal. No dia 01 de janeiro, quando nos municípios já existentes é dada posse às autoridades eleitas, nos novos municípios ocorre a instalação do município e, em seguida, a posse das autoridades, que assumem o novo município com todas as funções e atributos que compete a este nível de governo.

Simplificadamente, a descrição acima, reflete o processo pelo qual surge um novo município. O desafio das áreas que buscam emancipação é justamente

se adequar às exigências dessa Lei, que, segundo seus críticos, é bastante facilitadora das emancipações.

Na realidade, não é o que se observa. Ao tomarmos como referência o requisito que exige população mínima de 5.000 habitantes para emancipação e comparando-o com a população dos novos municípios, percebemos que 46 deles têm população inferior a 5.000 habitantes, dos quais doze tem menos de 3.000 habitantes. Portanto, mais de 50% dos novos municípios não cumpriram as condições mínimas exigidas pela legislação.

Ao verificarmos como a situação aconteceu, encontramos duas explicações:

A primeira refere-se ao próprio número fornecido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, na Certidão de População. A projeção populacional que havia sido calculada para a década de 80 “superfaturava” a população. As certidões foram fornecidas com base nessas projeções. Quando da realização do último Censo demográfico, comprovou-se que a população dessas áreas era menor do que se supunha.

A segunda encontra-se na definição do território dos novos municípios. A base utilizada para o cálculo populacional nem sempre é a mesma daquela que constituirá o território do município, após criado.

Assim, muitas vezes, a população é calculada em um território que é redefinido após obtida a Certidão de População.

Mesmo com a lei de criação do município já publicada, às vezes, são publicadas outras leis, redefinindo o memorial descritivo que estabelece os limites. Na prática, as redefinições devolvem aos municípios-mãe ou aos municípios vizinhos, áreas que foram “emprestadas” somente para viabilizar a criação do novo município. RAFFESTIN, ao tratar do território e do poder, alerta que os limites *“Participam de todo projeto sociopolítico ou socioeconômico e é por intermédio desses projetos que é conveniente situá-los”* (1993:169).

Os limites municipais constituiriam, assim, uma prática espacial viabilizadora de um projeto social que está relacionado ao controle do território. Esse projeto social pode se concretizar na forma de novos municípios e conseqüentemente uma nova malha municipal.

No caso da criação de municípios no Estado do Paraná, os limites não somente participam desses projetos, como são determinantes, à medida em que sua “maleabilidade”, provocada pela ausência de regras específicas para sua definição, foi fundamental para emancipação de parte dos atuais novos municípios.

Não é somente na definição do território de município que os limites se manifestaram como prática viabilizadora da criação do município. Exemplo elucidativo dessa questão é a definição do perímetro urbano do município de Manfrinópolis, instalado em 01.01.1997. Ao perceber que o núcleo urbano era tão pequeno que não somava cem casas, o limite desse núcleo foi sendo expandido, avançando sobre a zona rural, até que abrangesse as cem casas necessárias para cumprir a legislação e conseguir sua emancipação.

Se observarmos a legislação, notamos que a Constituição exigiu que a área a ser emancipada tivesse suas divisas claras, precisas e contínuas. A Lei Complementar, que supostamente deveria tratar do assunto, ignorou-o, talvez, justamente para propiciar margem de manobra à criação de novas unidades.

Outra exigência, a de que um município não poderia perder os requisitos mínimos para que pudesse desmembrar parte de sua área, também não foi observada.

Os municípios de Miraselva, Iguaraçu, Jaguapitã e Indianópolis, possuem, após emancipada parte de seu território, 1.855, 3.392, 4.134 e 4.353 habitantes, respectivamente, em desacordo com a Lei Complementar. Os novos municípios, gerados a partir desses, também têm população inferior a 5.000 habitantes.

Ao analisarmos o conjunto de normas para criação de municípios, concordamos que os requisitos não são rígidos. Ao contrário, se confrontarmos com a legislação anterior, vigente durante o período militar, podemos considerá-los bastante fáceis de serem cumpridos. Mesmo assim, parte das áreas emancipadas não atendem os quesitos exigidos pela legislação na sua totalidade. Caso tais quesitos fossem cumpridos, seguramente, o número de municípios novos seria reduzido.

O fato dos requisitos serem burlados para possibilitar a criação de municípios, pode indicar que, se mantidas as atuais exigências, o processo de fragmentação, nas atuais proporções, chegou ao seu limite, pela inexistência de grande número de áreas qualificadas para emancipação.

A tendência verificada, exemplificada pela Emenda Constitucional nº 15, é de que as normas para criação de novas unidades sejam dificultadas, o que irá impor às áreas candidatas a municípios novos esforços que possivelmente se refletirão em novas formas legais (ou não) de viabilizar sua emancipação.

3.2 AS JUSTIFICATIVAS PARA EMANCIPAÇÃO: UMA ANÁLISE CRÍTICA

Um dos itens que compõe os projetos de lei para criação de novos municípios é a “justificativa”. Nela constam os motivos utilizados em favor da emancipação de determinada área.

Ao pesquisar os projetos de lei que criaram novos municípios, junto à Assembléia Legislativa do Estado do Paraná, com a finalidade de verificar esses motivos, fomos informados que a maior parte dos projetos de lei foram queimados, durante um incêndio ocorrido no ano de 1995.

Assim, de um universo de 76 processos que pretendíamos pesquisar, tivemos acesso a apenas 22, os quais analisamos as justificativas, por considerarmos importante a verificação dos motivos que levam a emancipação, visto que são o argumento oficial que as justificam

Como a maior parte delas trazia mais de um motivo para criar o respectivo município, identificamos o motivo principal e associamos a ele os argumentos que denominamos “motivos auxiliares”.

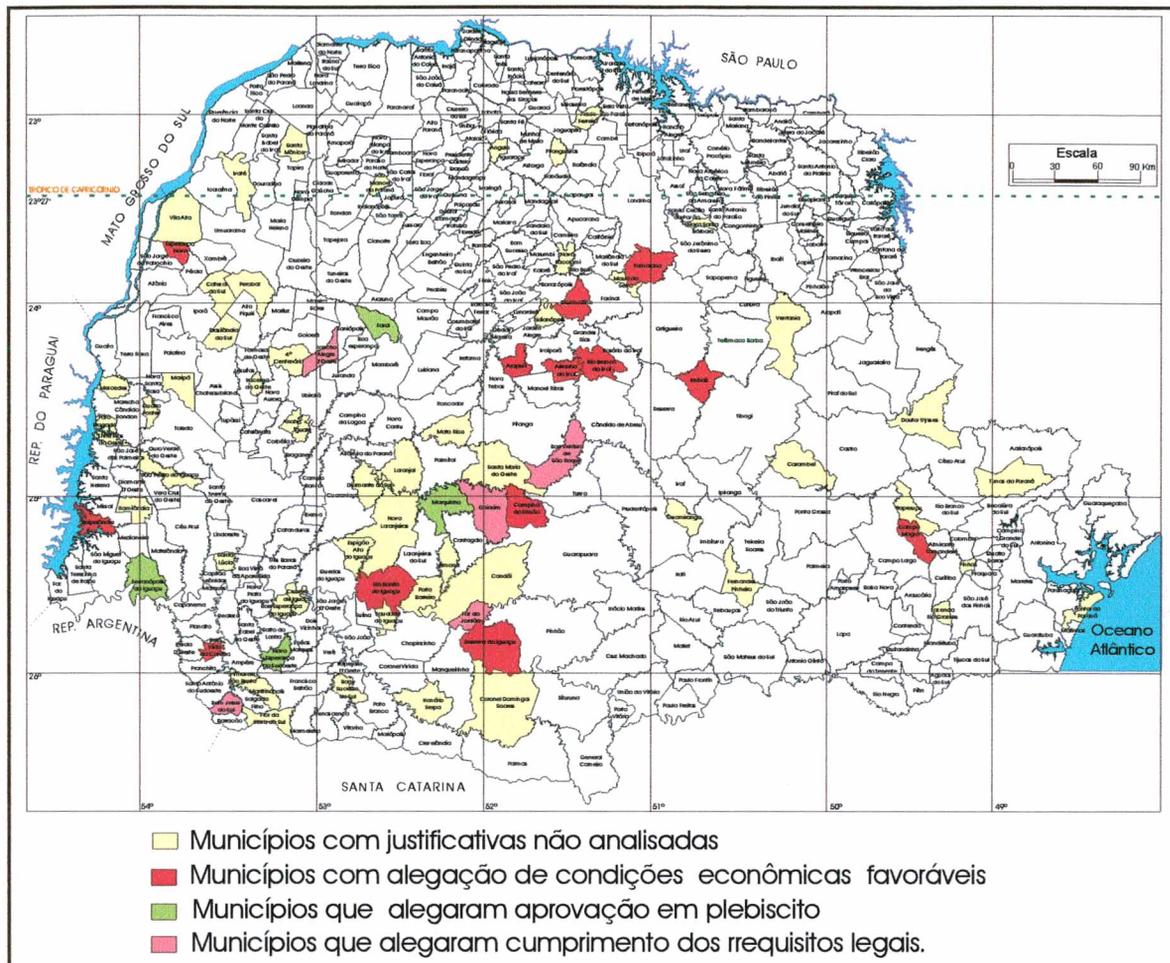
Destaca-se que essa classificação é um procedimento operacional. O que ocorre na realidade é uma junção desses motivos.

A partir dessa classificação, obtivemos o seguinte resultado:

- Treze municípios alegaram ser a existência de condições econômicas favoráveis o principal motivo que os levava a solicitar emancipação. Desses, quatro argumentavam, como motivos auxiliares, que a população local já havia aprovado a emancipação em plebiscito, enquanto que outros seis alegaram que a emancipação era uma antiga aspiração da comunidade local. Outros três, alegaram que a área cumpria todos os requisitos legais e, portanto, poderia emancipar-se.
- Quatro municípios não tiveram nenhum argumento de ordem econômica, alegaram apenas que o plebiscito já havia sido realizado e aprovado pela comunidade local, que aspirava pela emancipação.
- Cinco municípios alegaram, como motivo principal, que a área cumpria os requisitos legais para emancipar-se. Desses, dois tinham como motivo auxiliar a aspiração da comunidade local pela emancipação, enquanto que um argumentava que a população já havia aprovado a emancipação em plebiscito.

Os municípios cujas justificativas foram analisadas, demonstramos no mapa a seguir:

Mapa 11: Paraná: novos municípios com a justificativa para emancipação analisada.



Fonte: Mapa elaborado pelo autor a partir de informações da Assembléia Legislativa do Paraná e do mapa original da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos.

Esse resultado foi confrontado com aquele encontrado por BREMAEKER, que, no ano de 1992, pesquisou as motivações que levaram à emancipação de municípios, durante a década de 80.

Dos 72 municípios onde BREMAEKER obteve esta informação, 39 alegaram que foi o descaso da administração do município de origem que os

levou a emancipar-se. Este argumento não foi encontrado em nenhum dos 22 municípios paranaenses pesquisados.

Em segundo lugar, a existência de forte atividade econômica local era a causa foi apontada como causa da emancipação, resposta que vem ao encontro da maioria das motivações dos municípios paranaenses.

Outros motivos utilizados no Paraná, como aspiração da população e condições legais para emancipação, não foram encontrados na pesquisa feita por BREMAEKER, que também apontou outra motivação: a extensão territorial do município de origem, que apareceu em terceiro lugar, como causa de emancipações. No Paraná, apesar de existir em três processos a citação de que o município de origem tinha grande extensão territorial, não construiu-se nenhum argumento emancipatório em cima desse fato.

Também NORONHA, em 1997, pesquisou através de entrevistas com a população local, os motivos que levaram dezessete áreas a emanciparem-se no Estado do Rio de Janeiro, entre os anos de 1985 e 1993. Concluiu que sete áreas emanciparam-se por razão de estagnação econômica, seis por razões econômicas dinâmicas, ou seja, por condições econômicas favoráveis e quatro por razões políticas, que consistiam na tentativa de grupos locais formarem núcleos de poder.

No entanto, Noronha salienta que o que leva a população local a ser favorável à emancipação são as motivações administrativas, ou seja, aquelas ligadas a possibilidade de ampliação dos serviços públicos: saúde, educação, saneamento.

Comparando-se os motivos para emancipação obtidos nessas pesquisas com os do Paraná, encontramos como denominador comum as motivações econômicas. Com isso, podemos concluir que boa parte das emancipações ocorridas no Paraná tem semelhança com aquelas ocorridas em outros estados brasileiros.

No entanto, ao analisarmos as justificativas dos processos no Paraná, percebemos que os argumentos utilizados não trazem informações que possibilitem concluir a veracidade dos motivos citados. Os argumentos de ordem econômica, por exemplo, não são acompanhados de dados de como estão concretizadas essas condições, ou seja, elas podem simplesmente não existir, ou serem potencialidades que acredita-se existir nessas áreas.

Para verificar a veracidade dessas justificativas, procedemos a comparação das áreas que alegaram condições de desenvolvimento favoráveis com o resultado de um trabalho conjunto realizado pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social - IPARDES, pelo Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada - IPEA e pela Universidade de Campinas – UNICAMP. No estudo denominado “Caracterização e Tendências da Rede Urbana. Estudos Regionais” (versão preliminar, a ser publicado, em dezembro/99), essas Instituições analisaram os dados da dinâmica econômica dos três Estados da Região Sul do Brasil, no período de 1975 a 1996, cujo resultado foi agrupado por mesorregiões geográficas (IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística).

Em cada Mesorregião geográfica, analisou-se os fatores de desenvolvimento, estabilização ou retração econômica, tendo como base

territorial o município, o que nos permite comparar os resultados encontrados pelo estudo com os argumentos dos processos emancipatórios.

Os treze municípios com argumento de condições econômicas favoráveis, estão distribuídos em sete das dez mesorregiões geográficas do Paraná.

Na Mesorregião Noroeste, encontramos o município de Esperança Nova. Essa região, em 1975 participou com 11,21% no total do valor adicionado³ do Estado. A partir desse ano, entrou em declínio, mostrando uma pequena recuperação em meados da década de 80, quando novamente entra em declínio que dura até o presente. No ano de 1996, participou com apenas 3,80% no total do valor adicionado do Estado, e mesmo que um relativo dinamismo tenha sido detectado pelo estudo, esse ocorre nos municípios pólos da região: Paranavaí e Umuarama, e não nos pequenos municípios, como é o caso do novo município de Esperança Nova.

Na Mesorregião Oeste, encontramos o município de Itaipulândia. Essa região apresenta crescimento no total do valor adicionado do Estado, a partir do final dos anos 80, atingindo 14,68%, no ano de 1996. No entanto, dos 50 municípios que a compõe, apenas três, Cascavel, Toledo e Foz do Iguaçu, somam 9,68% desse valor, evidenciando uma concentração de atividades econômicas nos municípios pólos da região em detrimento do restante dos municípios.

³ Total do valor (em R\$) que o município participa no total da renda do Estado.

Apesar disso, a localização do novo município de Itaipulândia, próximo a Foz do Iguaçu (uma das maiores cidades turísticas do Brasil) e limítrofe do lago de Itaipu, garante a Itaipulândia grande potencial para o desenvolvimento turístico-ecológico. Associado a este fato, observa-se também que o município recebe expressiva compensação financeira (royalties) da Usina de Itaipu, garantindo-lhe recursos para investimentos públicos municipais, sendo um dos maiores municípios em arrecadação pública, per capita, do Paraná (Associação dos Municípios do Paraná, 1997).

Na mesorregião Sudoeste, encontramos o municípios de Bela Vista da Caroba. Essa região manteve, ao longo do período de análise do estudo, pouca participação no total do valor adicionado do Estado. Em 1996, foi de apenas 3,56%, *“dado que a atividade econômica em desenvolvimento, não se traduz como grande geradora de postos de trabalho, nem como multiplicadora de oportunidades na região”* (IPARDES/IPEA/UNICAMP, 1999). Destacam-se nessa região apenas os municípios de Francisco Beltrão e Pato Branco e, em menor grau, Dois Vizinhos e Ampére. O município de Pérola do Oeste, do qual desmembrou-se Bela Vista da Caroba, não aparece como área com condições econômicas favoráveis.

Na Mesorregião Norte Central Paranaense, encontramos os novos municípios de Tamarana, Cruzmaltina, Arapuã, Ariranha do Ivaí e Rio Branco do Ivaí. Essa região, em 1975 era a primeira colocada em participação no total do valor adicionado do Estado. A partir de então, passa a declinar e, embora tenha apresentado sinais de recuperação em 1985, apresentou, no ano de 1996, sua mais baixa participação: 14,74% do total do Estado. Mesmo assim, o dinamismo

apresentado por alguns de seus municípios de porte médio e pelos pólos regionais, Londrina e Maringá, manteve essa região como a segunda, em valor adicionado no total do Estado.

Destaca-se que os novos municípios apontados nessa Mesorregião estão localizados ao sul dela, onde a maioria dos municípios são rurais e apresentam *“área com características e dinâmica incomparável ao restante da região, de agricultura fraca e grandes extensões de áreas subutilizadas”* (IPARDES/IPEA/UNICAMP,1999).

Na Mesorregião Centro-Sul, encontramos os municípios de Campina do Simão, Rio Bonito do Iguaçu e Reserva do Iguaçu. Essa região participa atualmente com 5,05% no total do valor adicionado do Estado, pouco a mais de 1975 quando participava com 4,38%. O município pólo, Guarapuava, é em grande parte responsável pelo crescimento observado, já que mantêm-se, durante o período do estudo, com uma elevada participação no total do Estado. Essa região, *“com grau de urbanização muito baixo e um elevado contingente de população rural, apenas começa a dar sinais de uma evasão que tende a se acentuar, sem que tenha, em seu interior, uma dinâmica econômica capaz de garantir bases de sustentação”*. (IPARDES/IPEA/UNICAMP,1999).

Na Mesorregião Centro Oriental, encontramos o município de Imbaú. Essa região, em 1970, apresentou 7.50% no total do valor adicionado do Estado. No ano de 1996, essa percentagem era de 6,90%. Desses, 4,99% estão concentrados em apenas três municípios: Ponta Grossa, Castro e Telêmaco Borba. Deste último, desmembrou-se o novo município de Imbaú, que no estudo não aparece como área possuidora de dinamismo ou significado econômico.

Na Mesorregião de Curitiba, encontramos o município de Campo Magro. A região, em 1975, tinha participação de 19,94% no total do valor adicionado do Estado. Em 1996, foi de 42,33%, evidenciando ser a região de maior dinamismo econômico do Paraná. Verifica-se que ela concentra boa parte das atividades econômicas do Estado. Ainda assim, *“O fenômeno estadual de sua concentração tende a intensificar-se diante da elevada proporção de investimentos previstos para a área, privilegiando-a comparativamente ao restante do Estado”* (IPARDES/IPEA/UNICAMP,1999). Em consequência, possivelmente, o novo município de Campo Magro, poderá ser de alguma forma beneficiado com a concentração espacial das atividades econômicas.

Excetuando-se dois municípios: Itaipulândia e Campo Magro, não encontramos nenhuma referência de que existem condições econômicas favoráveis nas áreas que utilizaram esse argumento para emancipar-se. Assim, as justificativas sob as quais são criados os municípios são questionáveis e, acreditamos, podem esconder os reais objetivos dos processos emancipatórios.

Ao assumirmos que o município corresponde a uma jurisdição territorial, e tendo como pressuposto que o território é constituído a partir de relações de poder, a fragmentação do espaço em novas unidades territoriais pode ser entendida como a criação de espaços de poder. Segundo RAFFESTIN, a delimitação de espaços por fronteiras, em grandes ou pequenas unidades territoriais, faz com que essas fronteiras tenham diferentes significados, entre os quais a função legal, que *“delimita uma área no interior da qual prevalece um conjunto de Instituições jurídicas e normas que regulamentam a existência de uma sociedade política”* (1993:167:168).

As três esferas governamentais brasileiras, federal, estadual e municipal, exercem simultaneamente sua jurisdição, sobre o mesmo território. Em consequência, há uma superposição de territórios, implicando, às três esferas, a definição de regras de repartição de poder.

Tais regras se traduzem nas competências atribuídas, que tem um limite geográfico de ação, constituído pelo território de cada um desses níveis de governo.

Concretamente, ao assumir o novo município, o grupo interessado deterá aqueles poderes próprios da sua esfera de governo, podendo criar nessa área geográfica normas legais que regulamentam e dão controle sobre o novo território. MOURA e ULTRAMARI destacam um dos aspectos possíveis a partir do estabelecimento dessas novas unidades territoriais.

“A criação de unidades administrativas pode conter a justificativa de constituir um canal de negociação mais direto como as eventuais fontes de financiamento ... Assim, um distrito, ao transformar-se em município, busca garantir um diálogo mais direto, sem intermediários, com as instâncias repassadoras de recursos” (1994:87).

Outro aspecto abordado por esses autores diz respeito ao apoio popular. Estando o poder público em descrédito, a possibilidade de uma administração mais próxima revitalizaria o interesse à participação. Para eles, os novos municípios criam novos espaços de representação de interesses particulares e não significam nenhuma ruptura ou transformação. Tal situação antagoniza com os desejos de mudança esperados pela emancipação.

Ao tratar da criação de novas unidades territoriais, FAISSOL traz à discussão duas questões que para ele estão associadas à emancipação política: a representatividade política e a alocação de recursos. A primeira relacionada a um grupo populacional e a um determinado território, que pela emancipação poderia alcançar representação diante de outras esferas. A segunda relacionada ao repasse de recursos.

“O município ou uma dada região do Estado pode ficar à margem do processo de alocação de recursos do Estado ou para o Estado, do que o Estado em relação a União, e se não houver uma adequada representação neste nível, teremos claramente um processo discriminatório, que acaba por levar a uma tendência autonomista, às vezes, até separatista”(1994:288).

A emancipação não proporciona somente acesso mais fácil aos recursos, como possibilita representação do território local aos outros níveis de governo.

No entanto, como a representatividade política a outras instâncias de poder, que não a local, está necessariamente relacionada ao território, a criação de novas unidades administrativas pode significar também espaços de sustentação para estas representatividades. BRITO, ao tratar da relação entre o sistema político e o espaço geográfico, destaca que *“As interações do sistema político e do espaço supõem uma base territorial definida sobre a qual se desenrolam as manifestações do poder e onde se distinguem as influências dos agentes geográficos” (1986:18).*

A referida situação pode ser observada no caso da criação de novos municípios: as comissões locais de emancipação, representativas do poder local e de seus interesses, e os propositores dos projetos de emancipação (deputados), cuja representatividade e os interesses a ela associados, estão diretamente vinculados às bases eleitorais de caráter local. Tais elementos constituem os “agentes geográficos”, cuja interação se dá no espaço, via território, neste caso, especificamente os territórios municipais.

Os 76 novos municípios foram criados por 33 deputados. Destes, treze criaram mais de um município, enquanto vinte deputados criaram apenas um município. Os recordistas de criação foram:

- Deputado Anibal Khury, com onze municípios: Brasilândia do Sul, Cafezal do Sul, Carambeí, Coronel Domingos Soares, Doutor Ulisses, Fazenda Rio Grande, Iracema do Oeste, Itaperuçu, Manfrinópolis, Pinhais e Prado Ferreira;
- Deputado Orlando Pessuti, com nove municípios: Arapuã, Campo Magro, Goioxim, Imbaú, Lidianópolis, Marquinho, Novo Itacolomi, Tamarana e Espigão Alto do Iguaçu;
- Deputado Artagão de Matos Leão, com seis municípios: Candói, Nova Laranjeiras, Rio Bonito do Iguaçu, Santa Maria do Oeste, Virmond e Laranjal;
- Deputado Caito Quintana, com cinco municípios: Anahy, Bela Vista da Caroba, Santa Lúcia, Bom Jesus do Sul e Flor da Serra do Sul;
- Deputado Nereu Massignam, com cinco municípios: Boa Esperança do Iguaçu, Bom Sucesso Sul, Cruzeiro do Iguaçu, Honório Serpa e Nova Santa Bárbara.

Dos deputados que criaram municípios, sete foram autores de projetos fora de sua região eleitoral principal, destacando-se os deputados Anibal Khury, que criou municípios em todas as regiões do Estado, e o deputado Orlando Pessuti, que criou municípios em três regiões do Paraná: Região Metropolitana de Curitiba, Centro Sul e Norte Central paranaense.

O deputado Anibal Khury representava o Partido da Frente Liberal – PFL- e o deputado Orlando Pessuti representa o Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB, partidos que mais criaram municípios. Nesse aspecto, os partidos mais expressivos, excetuando-se o Partido dos Trabalhadores- PT, tiveram deputados autores de projetos que emanciparam municípios no Paraná. Pode-se dizer, portanto, que os processos emancipatórios praticamente não tinham oposição na Assembléia Legislativa do Paraná.

A análise dos resultados eleitorais nos novos municípios pode indicar se há vínculo eleitoral entre o novo território e o autor do projeto de emancipação. Para isso, levantamos o resultado da eleição para deputados estadual e federal, no ano de 1998, nos 76 novos municípios.

Nesse levantamento, verificamos que dos 33 deputados autores de projetos que originaram os novos municípios, quatorze não concorreram à reeleição em 1998 ou concorreram a outros cargos. Esses deputados foram responsáveis pela criação de 27 novos municípios.

Os dezenove deputados que concorreram à reeleição para deputado, conseguiram nos novos municípios os seguintes resultados:

- Nos municípios de Ariranha do Ivaí, Anahy, Brasilândia do Sul, Campo Magro, Cruzmaltina, Diamante do Sul, Espigão Alto do Iguaçu, Farol, Fazenda Rio Grande, Imbaú, Iracema do Oeste, Manfrinópolis, Prado Ferreira e Rancho Alegre do Oeste, totalizando quinze municípios, ou 30,61% do total analisado, os autores dos projetos de emancipação não ficaram entre os cinco primeiros colocados em número de votos.

- Nos municípios de Cafezal do Sul, Flor da Serra do Sul, Foz do Jordão, Goioxim, Ventania, Guamiranga, Mauá da Serra, Novo Itacolomi, Ramilândia e Serranópolis do Iguaçu, totalizando dez municípios, ou 20,40% do total analisado, os autores dos projetos ficaram entre o quinto e o terceiro colocados em número de votos.

- Nos municípios de Bom Jesus do Sul, Coronel Domingos Soares, Marquinho, Porto Barreiro, Reserva do Iguaçu, Santa Mônica, São Manoel do Paraná, Tamarana e Tunas do Paraná, totalizando nove municípios, ou 18% do total analisado, os autores dos projetos de emancipação ficaram em segundo colocados em número de votos.

- Nos municípios de Arapuã, Bela Vista da Caroba, Campina do Simão, Carambeí, Esperança Nova, Fernandes Pinheiro, Lidianópolis, Itaperuçu, Pato Bragado, Pinhais, Pontal do Paraná, Rio Branco do Ivaí, Santa Lúcia, Mercedes e Entre Rios do Oeste, totalizando quinze municípios, ou 30,61% do total dos municípios analisados, os deputados autores de projeto de emancipação foram os primeiros colocados em número de votos.

Tais resultados mostram que os deputados autores de projetos de emancipação ficaram, em 50% do total dos municípios analisados, entre o

primeiro e o segundo colocado em número de votos nos respectivos municípios criados.

Essa informação nos permite afirmar que há vínculo eleitoral da maioria dos novos municípios com o autor do projeto para sua emancipação. Esse vínculo se traduziu, na eleição de 1998, em expressivo número de votos à candidatura desses deputados. Esse vínculo foi verificado em todas as regiões do Estado, independente da zona eleitoral dos deputados autores de projetos.

Assim, a partir das informações, dados e bases teóricas relacionadas e analisadas, pode-se concluir que, subjacentes aos motivos apresentados nos projetos de emancipação, existem demandas e interesses, ligados à representação política, à formação de núcleos de poder local e ao controle de recursos, que, apesar de não serem apresentados e discutidos, são, em grande parte, responsáveis pela fragmentação do território em unidades administrativas no Estado do Paraná.

3.3 OS ASPECTOS ECONÔMICOS: AS FONTES DE RECURSOS DAS ÁREAS EMANCIPADAS

A discussão sobre os recursos dos municípios não é nova, ao contrário, tem acompanhado esse nível de governo desde os tempos do Brasil colonial até os dias atuais.

Se no município do Brasil Colonial, as receitas eram exclusivamente resultantes de taxas e contribuições, que ainda assim eram, em parte, remetidas

à Coroa, lentamente evolui para um sistema de arrecadação que inclui desde pequenas taxas e impostos de responsabilidade local, até transferências de recursos estaduais e federais.

A discussão das receitas municipais sempre esteve associada à autonomia municipal, cuja grande questão girava em torno de como garantir a autonomia municipal e a execução dos serviços de sua competência sem garantir-lhe os meios necessários, ou seja, os recursos econômicos.

A partir da década de 30, como estratégia para tirar os municípios do controle político dos governos federal e estaduais, a quem tinham que submeter-se para obter recursos, algumas fontes de receitas aos municípios foram incluídas na Constituição, passando a ser de repasse obrigatório pela União e estados.

Atualmente, sendo o município considerado um ente autônomo, um dos preceitos que envolve esta autonomia é justamente a autonomia financeira, *“... segundo a qual, pode o município decretar (no sentido de instituir) e arrecadar seus tributos e, ainda, aplicar seus recursos, não só tributários, mas também os oriundos de outras fontes....”* (GONÇALVES, 1989:11).

Tais recursos têm duas fontes:

1. Receitas tributárias: constituem a receita própria do município, cuja competência para instituição e arrecadação é dele próprio, como o IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano, ISS – Impostos sobre serviços, ITBI – Imposto sobre transferência de bens imóveis, além de diversas taxas.

2. Transferências: constituem as transferências constitucionais obrigatórias, convênios, royalties e repasses feitos pelos outros níveis de governo. Desse grupo, as mais expressivas são o FPM – Fundo de Participação dos Municípios e o ICMS – Impostos sobre Circulação de Mercadorias e Serviços.

A alocação de recursos, como vimos no capítulo anterior, é uma das explicações possíveis para a fragmentação territorial. Assim, a análise das fontes de recursos é duplamente esclarecedora:

- Por um lado, comparando-se as receitas dos novos municípios com as dos municípios já existentes, pode-se verificar se estes são mais independentes em relação às transferências do que os municípios novos.

- Por outro lado, é possível analisar em que medida a existência de uma fonte certa de recursos (repasses obrigatórios) tem contribuído para a emancipação territorial.

Para tanto, pesquisamos junto a Associação dos Municípios do Paraná e ao Tribunal de Contas, as receitas de todos os municípios do Estado, tendo por base o ano de 1997. As receitas foram divididas por fonte de arrecadação: receitas próprias e repasses.

Com arrecadação própria superior a 20% do total das receitas, temos apenas 77 do total dos municípios do Estado. Apenas 03 deles arrecadam mais do que recebem em transferências. Dos 77 municípios desta classe, apenas três são municípios novos: Pinhais, Fazenda Rio Grande e Pontal do Paraná.

Com arrecadação própria entre 10% e 20% haviam 129 municípios, sendo quatro novos. Com arrecadação própria inferior a 10% do total das receitas, tínhamos 193 municípios, dos quais 69 são municípios novos.

Embora a maioria absoluta dos novos municípios arrecade em recursos próprios menos de 10% do total de suas receitas, não se pode afirmar que este seja um problema específico deles. Na verdade, os dados indicam que este é um problema da grande maioria dos municípios do Estado, que mesmo sendo bastante antigos estão em situação semelhante aos novos.

Dos repasses, os mais expressivos são o FPM, que significou 22,38% da totalidade dos recursos arrecadados pelos municípios do Estado e o ICMS que significou 23,92%.

Essas duas fontes de recursos não são repassadas do mesmo modo a todos os municípios. Dos 399 municípios, apenas 43 receberam mais ICMS do que FPM, observando-se que à medida em que diminui a população diminui também o ICMS sobre o total recebido e aumenta o FPM.

Assim, tendo em vista que os recursos do ICMS se concentram mais nos municípios de maior população, e os recursos próprios pouco representam, a grande fonte de recursos dos pequenos municípios, dos quais faz parte a grande maioria dos novos municípios, é o FPM.

A forma como ele é distribuído beneficia aqueles municípios de menor porte, conforme mostra a tabela 4, dos coeficientes de distribuição do FPM.

Tabela 4: coeficiente de distribuição do FPM.

<i>Faixa de habitantes</i>	<i>Coeficiente</i>
Até 10.188	0,6
De 10.189 a 13.584	0,8
De 13.585 a 16.980	1.0
De 16.981 a 23.772	1.2
De 23.773 a 30.564	1.4
De 30.565 a 37.356	1.6
De 37.357 a 44.148	1.8
De 44.149 a 50.940	2.0
De 50.941 a 61.128	2.2
De 61.129 a 71.316	2.4
De 71.317 a 81.504	2.6
De 81.505 a 91.692	2.8
De 91.693 a 101.880	3.0
De 101.881 a 115.464	3.2
De 115.465 a 129.048	3.4
De 129.049 a 142.632	3.6
De 142.633 a 156.216	3.8
Além de 156.216	4.0

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – Ministério da Fazenda

De acordo com esses coeficientes de distribuição, o montante de recursos que recebe os pequenos municípios, em relação aos grandes, é superior. São justamente estes recursos os responsáveis por grande parte das receitas de mais de 50% dos municípios do Estado. Vejamos:

- 139 municípios, incluindo-se 37 novos têm no FPM mais de 50% da sua fonte de recursos. Desses, apenas quatro têm população superior a vinte mil habitantes.
- 105 municípios, incluindo-se 14 novos, têm no FPM entre 40 e 50% do total de suas receitas. Desses, apenas dois têm mais de vinte mil habitantes.

Portanto, dos 399 municípios que formam a malha municipal paranaense, 244 têm no FPM, no mínimo, 40% do total de seus receitas. Desses, 238 têm população inferior a 20.000 habitantes, e 51 são municípios novos.

Como esta transferência é obrigatória, ao se criar um município, sabe-se antecipadamente que boa parte dos recursos necessários já estão garantidos.

Sob o aspecto da arrecadação de recursos, a criação de novos municípios é bastante vantajosa, não somente para a área que será emancipada, mas também para os municípios-mãe e para as regiões onde ocorrem os desmembramentos, visto que o fluxo de recursos públicos aumentará sensivelmente nesses territórios.

Vejamos dois exemplos esclarecedores da situação:

O município de Salgado Filho, no ano de 1996, recebeu o montante de R\$ 1.617.312,84 de FPM, para uma população de 9.729 habitantes e um território de 350,982 km². Em 01 de janeiro de 1997, foi instalado o município de Manfrinópolis, desmembrado de Salgado Filho. Neste ano, o município de Salgado Filho recebeu o montante de R\$ 1.757.294,88, enquanto que o município de Manfrinópolis recebeu o montante de R\$ 878.727,55 de FPM, ou seja, a emancipação proporcionou, de um ano para outro, somente pelo FPM, um acréscimo considerável de recursos para a mesma área e a mesma população.

O município de Ivaiporã, no ano de 1996, recebeu o montante de R\$ 3.234.625,71 de repasse de FPM, para uma população de 40.768 habitantes e um território de 891,076 Km². Em 01 de janeiro de 1997, foram instalados os municípios de Arapuã e Ariranha do Ivaí, desmembrados de Ivaiporã. Neste ano,

o município de Ivaiporã recebeu um montante de R\$ 3.514.579,73, enquanto que os municípios de Arapuã e Ariranha do Ivaí receberam o montante de R\$ 878.647,43, cada um. Neste caso, a mesma população e o mesmo território, tiveram, de um ano para outro, somente pelo FPM, aumentados ainda mais o fluxo de recursos públicos para seu território.

No entanto, se para as unidades diretamente envolvidas existem vantagens em relação aos desmembramentos, para o conjunto dos municípios do Estado há uma perda na arrecadação do FPM. Isto porque o montante distribuído pelo governo Federal ao Estado do Paraná é o mesmo, independente do número de municípios. Assim, se no ano de 1996 o Estado recebeu um determinado valor, para dividir entre os seus 373 municípios (incluindo-se os criados em 1992), no ano de 1997, o montante de recursos será o mesmo, para dividir entre 399 unidades, havendo portanto, diminuição no valor que cada uma dessas unidades receberá.

Como demonstrou-se, ao instalar-se um novo município, de imediato inicia-se um novo fluxo de recursos sobre esse território. Estes recursos permitem a criação de infra-estruturas urbanas e rurais (escolas, postos de saúde, asfaltos).

Ao estudar a oferta de serviços em doze municípios emancipados no Rio Grande do Sul, no ano de 1992, SCUSSEL afirma que houve uma variação positiva na oferta de serviços, nos núcleos urbanos transformados em cidades pela emancipação.

"Não se espere, pois, que o advento dessas melhorias – novas escolas, postos de saúde mais próximos, ruas sem poeira, água encanada – possa ser desprezado por essas populações, sob o argumento de que se constituem paliativos, e que aspectos estruturais nas relações que regem a

sociedade da qual fazem parte seguem tão imutáveis e perversas quantos antes” (1996:185).

Ao analisar a disponibilidade à população de serviços de saúde, educação e água encanada, em quatro municípios instalados em 1992, na Região Metropolitana de Curitiba, reconhecemos que a emancipação havia ampliado a oferta desses serviços em todos os municípios estudados (CIGOLINI, 1996).

A partir desses dados, algumas considerações podem ser feitas sobre a relação entre as emancipações e a alocação de recursos.

A primeira, diz respeito às justificativas para emancipação, cuja principal alegação encontrada foi a existência de condições econômicas favoráveis. As receitas municipais não refletem a existência de tais condições, evidenciando, portanto, como já havíamos citado anteriormente, que as alegações oficiais para as emancipações são inconsistentes.

A segunda, refere-se à Emenda Constitucional nº 15 que exige estudos de viabilidade econômica para as próximas emancipações. Não acreditamos que tais estudos consigam reverter o processo, pois os dados econômicos mostram que não se trata somente de evitar emancipações, mas de discutir a questão dos mecanismos e da competência para arrecadação de recursos, já que as grandes fontes arrecadoras são de competência do estado ou da União e, as menos expressivas, dos municípios.

Por fim, consideramos que os recursos, mesmo que limitados, resultam, a curto prazo, em melhorias locais, servindo de exemplo e incentivo para que outras comunidades busquem saída semelhante para seus problemas.

A alocação de recursos constituiu-se, portanto, numa das principais motivações inerentes à fragmentação territorial.

3.4 A POPULAÇÃO DOS MUNICÍPIOS-MÃE E DOS DISTRITOS EMANCIPADOS: ANÁLISE DA DINÂMICA

Até 1970, a população rural do Paraná era maior do que a urbana. No decorrer dessa mesma década, calcula-se que mais de dois milhões de pessoas saíram do campo em direção às cidades. Em 1980, a população urbana já era muito superior à rural. Mesmo assim, o êxodo persistiu e mais de um milhão e quinhentas mil pessoas deixaram a zona rural.

Parte dessa população pode ter incrementado o número de habitantes dos núcleos urbanos, sedes dos distritos administrativos, justamente durante o período em que a criação de municípios estava mais restrita. O surgimento de novos municípios, na década de 1990, pode estar ligado ao crescimento de núcleos urbanos desses distritos durante as duas décadas anteriores.

Assim, pretendemos analisar a dinâmica populacional dos municípios-mãe e dos distritos desmembrados, verificando se essas áreas estavam ganhando ou perdendo população.

Para tanto, pesquisamos os dados referentes ao número de habitantes nos Censos de 1980 e de 1991, em todos os municípios que sofreram desmembramentos. Em cada município que originou um novo município, separamos os dados populacionais, referentes ao distrito que desmembrou-se no período de 1993-1997.

Nesse levantamento, nos deparamos com as seguintes limitações:

- Alguns dos novos municípios só foram transformados em distritos no decorrer da década de 80, ou, até mesmo, nunca foram distritos administrativos, não havendo, portanto, dados populacionais a seu respeito. Por esta razão, excluimos desta análise treze dos 76 municípios novos: Goioxim, Marquinho, Pontal do Paraná, Saudade do Iguaçu, Rio Branco do Ivaí, Ângulo, Fazenda Rio Grande, Mauá da Serra, Mato Rico, Itaperuçu, Itaipulândia, Tunas do Paraná e Foz do Jordão.

- Onde o município novo originou-se de mais de um município-mãe, não houve como obter o dado das pequenas extensões territoriais somadas ao distrito sede. Em consequência, adotamos para análise somente o distrito sede que originou o município. Assim, para os novos municípios de Bela Vista da Caroba, Nova Esperança do Sudoeste, Carambeí, Flor da Serra do Sul e Imbaú, foram ignoradas as áreas territoriais desmembradas dos municípios de Pranchita, Salto do Lontra, Ponta Grossa, Barracão e Reserva, respectivamente.

Dessa forma, analisamos os dados de 50 municípios-mãe e seus respectivos distritos que geraram novos municípios, encontrando os seguintes resultados:

Nos municípios que constam na tabela 5, houve uma dinâmica dupla: acréscimo de população na sede do município e decréscimo no distrito emancipado.

Tabela 5: Paraná: Municípios-mãe com acréscimo populacional e distritos emancipado com decréscimo populacional, 1980-1991.

Município-mãe	População	
	1980	1991
* Distritos		
Rolândia	41.452	43.776
*Pitangueiras	2.835	2.295
Palotina	28.248	30.705
*Maripá	5.739	5.375
Pato Branco	45.937	55.675
*Bom Sucesso do Sul	3.286	2.790
Campo Mourão	75.427	82.318
*Farol	5.212	4.388
Castro	49.816	64.058
*Carambeí	9.673	7.783
Palmas	30.876	35.262
*Coronel Domingos Soares	4.264	4.095
Londrina	301.711	390.100
*Tamarana	8.921	8.126
Toledo	81.282	94.879
* São Pedro do Iguaçu	4.637	4.200

Tabela organizada pelo autor, a partir dos dados de população do IBGE dos Censos de 1980 e 1991.

São oito novos municípios, originados de oito municípios-mãe. Nos municípios-mãe, houve uma dinâmica populacional positiva, ou seja, aumento do número de habitantes, enquanto que nos distritos que se emanciparam houve uma dinâmica populacional negativa, ou seja, perda de população no período.

Nos municípios da tabela 6, houve, igualmente, uma dinâmica dupla. Essa dinâmica, no entanto, foi ao contrário da anterior. Enquanto o município-mãe perdia população, aumentava a população do distrito emancipado.

Tabela 6: Paraná: Municípios-mãe com decréscimo populacional e distritos emancipados com acréscimo populacional, 1980-1991.

Município-mãe	População	
	1980	1991
* Distritos		
Pitanga	84.502	64.514
*Santa Maria do Oeste	7.053	8.827
*Boa Ventura de São Roque	7.344	7.367
Laranjeiras do Sul	62.833	54.102
*Porto Barreiro	1.120	4.517
Mal Cândido Rondon	56.210	49.430
*Quatro Pontes	3.465	3.667

Tabela organizada pelo autor, a partir dos dados de população do IBGE dos Censos de 1980 e 1991.

São quatro novos municípios originados de três municípios-mãe. Nos municípios-mãe, houve uma dinâmica populacional negativa, ou seja, diminuição do número de habitantes, enquanto que no distrito que emancipou-se houve uma dinâmica populacional positiva ou aumento do número de habitantes.

Nos municípios especificados na tabela 7, houve um aumento populacional geral, tanto na sede, quanto nos distritos emancipados.

São onze municípios originados de dez municípios-mãe, que na última década, em diferentes ritmos, apresentaram acréscimo no número de habitantes, tanto na sede do município, quanto no distrito emancipado.

Tabela 7: Paraná: novos municípios e municípios-mãe com acréscimo populacional, 1980-1991.

Municípios-mãe	População	
	1980	1991
* Distritos		
Almirante Tamandaré	34.168	54.560
*Campo Magro	5.094	11.599
Guarapuava	158.587	159.634
*Candói	4.672	5.350
*Campina do Simão	5.217	5.386
Imbituva	21.985	25.621
*Guamiranga	4.688	5.822
Quedas do Iguaçu	31.502	31.509
*Espigão Alto do Iguaçu	6.739	7.719
Teixeira Soares	12.891	14.021
*Fernandes Pinheiro	2.565	2.793
Telêmaco Borba	54.577	64.963
*Imbaú	4.804	6.797
Cerro Azul	20.003	21.073
*Doutor Ulisses	4.586	4.991
Mangueirinha	21.157	25.604
*Honório Serpa	6.306	7.625
Piraquara	70.640	16.882
*Pinhais	35.406	75.536
Pinhão	33.455	35.010
*Reserva do Iguaçu	2.189	8.474
Tibagi	20.600	22.759
*Ventania	5.117	6.336

Tabela organizada pelo autor, a partir dos dados de população do IBGE dos Censos de 1980 e 1991.

No entanto, para a grande maioria, conforme demonstramos na tabela 8, houve um decréscimo populacional geral, tanto na sede como nos distritos emancipados.

Tabela 8: Paraná: novos municípios e municípios-mãe com decréscimo populacional, 1980-1991.

Municípios-mãe * Distritos	População 1980	População 1991
Barracão	18.145	14.692
*Bom Jesus do Sul	4.566	3.111
Goioerê	48.780	45.131
*Rancho Alegre do Oeste	6.199	3.603
*IV Centenário	6.335	5.848
Formosa do Oeste	36.000	15.196
*Iracema do Oeste	4.998	3.512
Ivaiporã	62.835	45.564
*Arapuã	3.040	2.202
*Ariranha do Ivaí	11.624	5.604
Jardim Alegre	28.640	20.446
*Lidianópolis	8.559	7.066
Laranjeiras do Sul	62.833	54.102
*Nova Laranjeiras	6.711	4.643
*Rio Bonito do Iguaçu	4.626	4.489
*Virmond	3.418	3.572
Medianeira	49.361	38.665
*Serranópolis do Iguaçu	7.104	4.888
Miraselva	5.940	5.326
*Prado Ferreira	3.481	3.098
Pérola	21.537	15.046
*Esperança Nova	3.508	2.157
Pérola do Oeste	16.688	12.255
*Bela Vista da Caroba	4.889	3.312
Salgado Filho	15.337	13.829
*Flor da Serra do Sul	1.080	972
*Manfrinópolis	4.689	3.616
Alto Piquiri	22.669	17.229
*Brasilândia do Sul	6.584	4.630
Cambira	12.022	9.793
*Novo Itacolomi	6.073	4.277
Cap. Leônidas Marques	40.823	17.843
*Santa Lúcia	12.427	6.155
Dois Vizinhos	42.472	40.267
*Boa Esperança do Iguaçu	6.093	3.838
*Cruzeiro do Iguaçu	9.892	5.238
Enéas Marques	14.277	12.396
*Nova Esp. do Sudoeste	3.558	3.059
Guaraniaçu	34.468	26.012
*Diamante do Sul	5.617	4.784
Indianópolis	9.072	6.742
*São Manoel do Paraná	4.624	2.907
Iporã	37.567	26.032

*Cafezal do Sul	7.595	2.711
Mal Cândido Rondon	56.210	49.430
*Entre Rios do Oeste	3.334	2.918
*Mercedes	5.616	4.202
*Pato Bragado	4.051	3.421
Palmital	34.064	24.317
*Laranjal	13.841	9.142
Santa Cecília do Pavão	9.866	8.642
*Nova Santa Bárbara	4.205	3.723
Santa Isabel do Ivaí	20.245	12.858
*Santa Mônica	5.175	3.175
Santo Ant. do Sudoeste	35.194	20.290
*Pinhal do São Bento	4.016	2.849
Corbelia	35.901	22.813
*Anahy	5.036	3.508
*Iguatú	6.149	3.014
Umurama	100.545	100.249
*Ivaté	5.794	4.490
*Vila Alta	6.544	4.342
*Perobal	9.876	6.182
Faxinal	25.544	19.926
*Cruzmaltina	3.939	2.611
Matelândia	33.426	17.329
*Ramilândia	14.468	4.813

Tabela organizada pelo autor, a partir dos dados de população do IBGE dos Censos de 1980 e 1991.

São 39 novos municípios originados de 28 municípios-mãe, nos quais, em diferentes proporções, houve uma dinâmica populacional negativa tanto nos distritos que originaram novos municípios como nos municípios-mãe.

Dos cinquenta municípios-mãe analisados, apenas 17 apresentaram aumento no número de habitantes e dos 63 novos municípios, somente 15 apresentaram aumento populacional.

Todavia, é interessante notar que em dois municípios-mãe que desmembraram mais de um município ocorreram processos internamente diferenciados: no município de Marechal Cândido Rondon, de onde

desmembraram-se quatro novos municípios, observa-se que, enquanto a sede e três desses novos municípios perderam população, um deles ganhou população. O mesmo fato aconteceu com o município de Laranjeiras do Sul, que também desmembrou quatro áreas. A sede e três novos municípios tiveram dinâmica negativa e uma das áreas emancipadas teve dinâmica populacional positiva.

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.

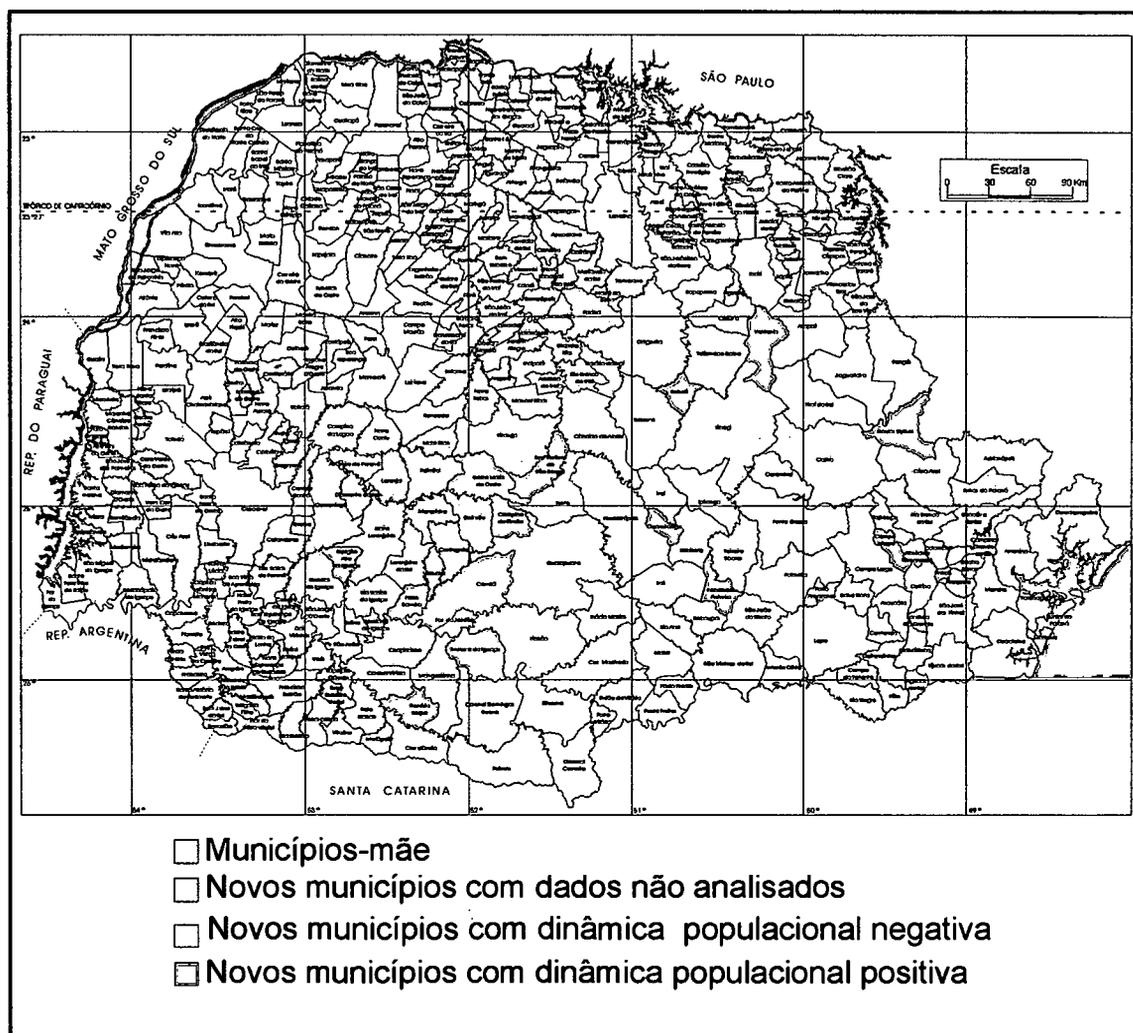
Se tomarmos o crescimento populacional como referência, podemos dizer que a emancipação poderia ser justificada naqueles municípios onde houve um acréscimo populacional nas áreas emancipadas, em detrimento das suas sedes (tabela 6), e naqueles onde houve acréscimo populacional tanto nas sedes como nas áreas emancipadas (tabela 7).

A idéia de que as emancipações poderiam ser justificadas pelo aumento populacional dos distritos não poderia ser utilizada como explicação para as emancipações onde houve acréscimo de população no município-mãe em detrimento dos distritos (tabela 5), assim como não pode ser utilizada como explicação para casos em que houve decréscimo populacional tanto para o município-mãe quanto para os distritos que se emanciparam (tabela 8).

No mapa 12, mostramos a dinâmica populacional dos novos municípios.

Mapa 12: Paraná: Dinâmica populacional dos novos municípios, 1980-

1991.



Fonte: Mapa organizado pelo autor a partir dos mapa original da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos e dos dados censitários do IBGE dos anos de 1980 e 1991.

Pode-se observar que grande parte dos novos municípios do Paraná foram criados em áreas com crescimento populacional negativo. Há, entretanto, uma concentração maior de novos municípios originários de distritos com dinâmica populacional positiva no Segundo Planalto paranaense e na região Centro-Sul do Estado, enquanto que no sudoeste, oeste e norte do Terceiro

Planalto encontramos, sobretudo, novos municípios originários de distritos com dinâmica populacional negativa.

Comumente, é utilizado o argumento de que a emancipação seria uma forma de reversão da perda ou estabilização da população e consistiria num estímulo ao desenvolvimento e à fixação da população local. A partir dos dados que analisamos, podemos seguramente dizer que esse argumento não procede, tendo em vista que, até nos municípios já existentes e consolidados, o processo de perda populacional é observado. A reversão de tal situação faz parte de políticas que excedem o âmbito do local.

De modo geral, pode-se dizer que o êxodo da população rural, durante as décadas de 70 e 80, não se refletiu em ganhos populacionais para os distritos administrativos e para grande parte dos municípios que geraram novos municípios, na década de 1990.

Em relação ao número de habitantes, considerando a diversidade de situações em que as emancipações ocorreram, não há um padrão de municípios que estariam mais ou menos propensos a processos fragmentadores. Assim, conclui-se que o número de habitantes e sua dinâmica não constituem explicação para as emancipações ocorridas no Estado.

Todavia, pela associação dos dados de dinâmica populacional, população atual e recursos próprios, pode-se verificar se há relação entre os aspectos citados e se esta relação resulta num padrão espacial ou em características comuns para as áreas emancipadas.

No gráfico 1, lançamos os dados de população atual e recursos próprios dos novos municípios. A estes dados, relacionamos os dados de dinâmica populacional.

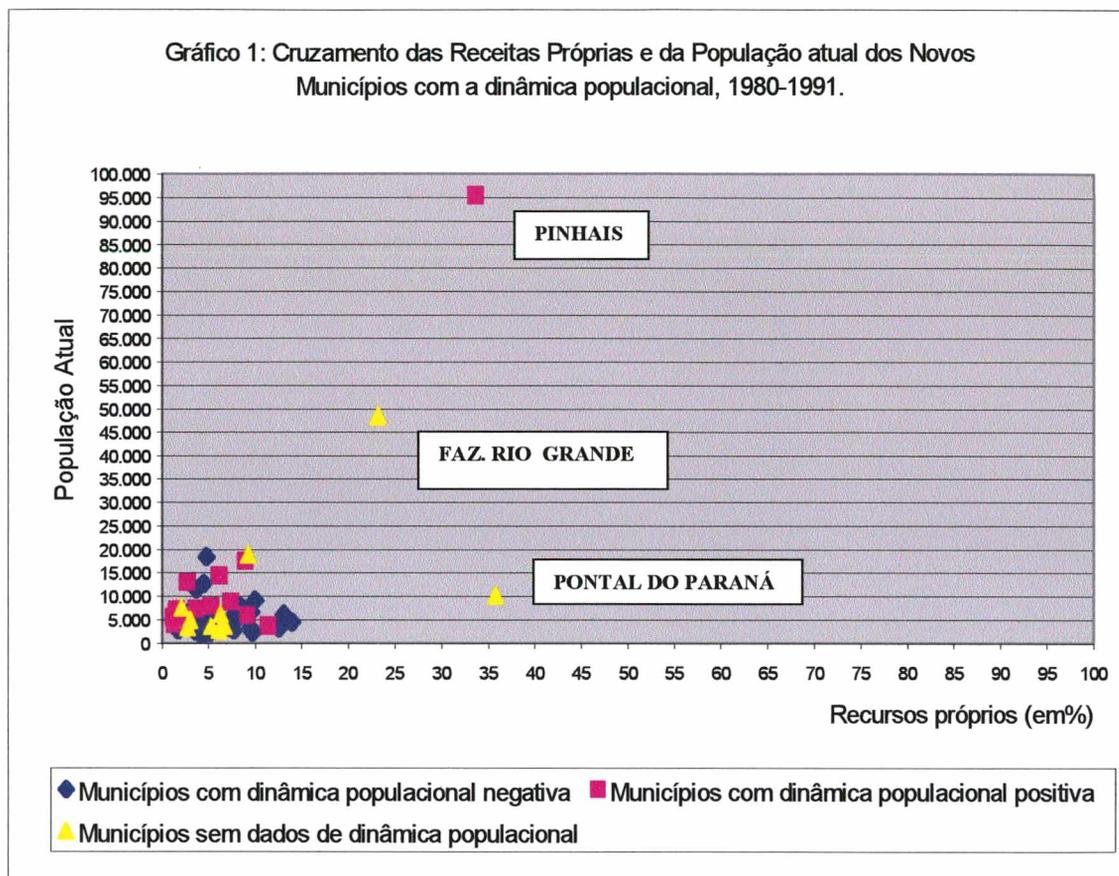


Gráfico organizado pelo autor a partir dos dados populacionais do IBGE , Censos de 1980, 1991 e contagem populacional de 1996, e dos dados de arrecadação de receitas próprias, referentes ao ano de 1997, obtidos junto à Associação dos Municípios do Paraná.

Como percebe-se pelo gráfico, independente da dinâmica populacional que houve durante as décadas anteriores, atualmente, os novos municípios são bastante semelhantes no que se refere à arrecadação de recursos próprios. Também são semelhantes em relação a sua população atual. Dos 76 municípios, 71 possuem menos de 10.000 habitantes e 69 deles têm de receitas próprias, menos de 10% do total da sua arrecadação. Poucos ultrapassam o limite dos

10% nessa fonte de arrecadação, mas alguns chegam a alcançar 15%. Proporção esta que pode ser considerada também em relação a população atual

Verifica-se, em relação aos dados analisados, que a grande maioria dos novos municípios possui as mesmas características. Todavia, três, dos 76 municípios destacam-se no gráfico.

Desses, dois fazem parte daquele grupo que não havia dados para análise da dinâmica populacional: Pontal do Paraná e Fazenda Rio Grande, e um faz parte do grupo que apresentava dinâmica populacional positiva: Pinhais.

Dos três municípios, Pontal do Paraná, embora seja, em termos populacionais, parecido com a grande maioria dos novos municípios, destaca-se pela arrecadação de recursos próprios, sendo recordista dos novos municípios. A explicação para este fato está relacionada a sua localização, no litoral do Paraná, abrangendo diversas das praias mais freqüentadas do Estado. O território desse Município está em boa parte urbanizado, propiciando elevada arrecadação de IPTU e Taxas de Serviços.

Os outros dois municípios destacam-se, tendo em vista serem, entre os municípios novos, os maiores em termos populacionais e urbanizados, arrecadando altos índices de receitas próprias. A explicação, nesse caso, também está relacionada a sua localização espacial: ambos estão localizados na Região Metropolitana de Curitiba, sendo limítrofes do município de Curitiba, capital do Estado.

Durante a década de 70 e 60, a Região Metropolitana de Curitiba foi a região metropolitana que mais cresceu no Brasil, impulsionada pela implantação

da Cidade Industrial de Curitiba e pela intensa migração do interior do Paraná. Esse crescimento expandiu a malha urbana de Curitiba em direção aos municípios limítrofes. Assim, as áreas urbanas dos municípios vizinhos à Curitiba desenvolveram-se com mais intensidade na continuidade da malha urbana de Curitiba e menos na sua sede. Quando essas áreas conseguiram sua emancipação, já possuíam razoável estrutura urbana e população elevada.

Outro aspecto interessante, é que ao observarmos que dos municípios que alegaram condições econômicas favoráveis para sua emancipação, quatro tiveram dinâmica populacional positiva e nove dinâmica populacional negativa. Todos, no entanto, estão concentrados no conjunto caracterizado pela baixa arrecadação própria e reduzido número de habitantes. Se, tais condições existissem, acreditamos que elas teriam se refletido nesses aspectos, o que não ocorreu.

Pelos dados analisados, podemos concluir que existem dois grupos de novos municípios com características distintas: o primeiro, representado pela grande maioria deles, apresenta pequeno número de habitantes e alto índice de dependência de repasses. O segundo, representado por apenas três municípios novos, possui alto índice de arrecadação própria. Em relação ao número de habitantes desses últimos, dois são caracterizados por possuírem elevado número de habitantes, enquanto o outro é semelhante ao primeiro grupo nesse aspecto, ou seja, apresenta pequeno número de habitantes.

4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho em questão tratou da fragmentação do território paranaense em unidades político-administrativas, sua evolução histórica e de como os fatores de ordem política, econômico e jurídica contribuíram para o processo de emancipação de municípios, na década de 1990.

No primeiro capítulo, analisamos o surgimento do município enquanto unidade territorial de governo, sua evolução e implantação no Brasil. Esse resgate permitiu distinguir as variações administrativas e políticas do município, à medida em que se alterava o status político brasileiro, que ora permitia autonomia aos municípios e ora cerceava suas liberdades. A criação de municípios no Brasil sempre esteve associada a esse status político.

Nas fases democráticas houve crescimento no número de municípios, enquanto nas fases de centralismo político (ditaduras) foi proibida ou bastante cerceada a criação de novas unidades administrativas. A partir da Constituição de 1988, o município consegue autonomia política e financeira, sendo considerado membro da Federação e não mais uma unidade de descentralização de serviços.

Essa autonomia, associada à transferência aos Estados do direito de estabelecer critérios para criação de municípios em seu território, foi em grande parte responsável pela fragmentação territorial brasileira, observada na década de 90, quando 1.016 novos municípios foram criados.

No segundo capítulo, demonstramos como foram criados os primeiros povoados do Paraná que, em seguida, transformaram-se em municípios, como parte de estratégias para ocupação e posse do território.

A partir desses primeiros núcleos estabelecidos no litoral e no Primeiro Planalto, a malha municipal foi se formando à medida em que se efetuava a ocupação do território, do leste em direção a oeste do Estado, tendo o auge de emancipações ocorrido nas décadas de 40, 50 e 60, a partir de quando, com o centralismo promovido pela ditadura militar, as emancipações diminuem. Nesse capítulo, demonstramos ainda a retomada das emancipações ocorrida a partir da Constituição de 1988, que resultou na criação de mais 76 municípios em todo território paranaense. Por fim, a partir dos dados populacionais, fizemos uma análise sobre a situação atual da malha municipal do Estado.

No terceiro capítulo, tratamos dos 76 municípios emancipados na década de 90, analisando os aspectos jurídicos, econômicos e políticos, que nortearam as emancipações.

Na análise dos aspectos jurídicos, concluiu-se que a legislação não é restritiva e que, mesmo assim, grande parte dos novos municípios foram criados burlando-se a legislação. O resultado dessa análise foi, em seguida, associado aos argumentos pesquisados nos projetos de emancipação, obtendo-se como resultado que, subjacentes aos motivos oficialmente apresentados, existem outros que são responsáveis pela fragmentação territorial em curso. Nessa perspectiva, 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.

A análise da dinâmica populacional das áreas envolvidas em processos emancipatórios e das fontes de recursos dos novos municípios, permitiu concluir que a dinâmica populacional dos distritos que originaram novos municípios e dos municípios-mãe não constitui aspecto explicativo para a fragmentação. Sob o aspecto financeiro, a grande maioria dos novos municípios depende de repasses de recursos de outros níveis de governo. Apesar disso, financeiramente, a emancipação constitui-se em vantagem para as áreas desmembradas.

Este trabalho permitiu uma análise do processo de fragmentação territorial, dentro da escala proposta. No entanto, como enunciamos no capítulo 01, 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.

O estudo distinguiu alguns aspectos que permitiram entender os motivos pelos quais surgiram novos municípios. Novos estudos, na escala local contribuiriam ainda mais para um melhor entendimento dessa questão

Os estudos locais, segundo os Geógrafos Milton Santos (1994) e Gervásio R. Neves (1996), são normalmente negligenciados pelos geógrafos, haja vista a complexidade de se entender processos nessas escalas, por associarem interesses e características próprias dos lugares mais os interesses de outras escalas, que, simultaneamente, e numa relação dialética, produzem novos processos.

Assim sendo, identificamos alguns aspectos não abordados até o presente momento pelos geógrafos, mas que seriam de fundamental importância para o entendimento do processo de fragmentação territorial:

- Análise da relação dos grupos sociais locais com seu território e seu papel na criação de novos municípios;
- Estudos sobre a relação entre os distritos e as sedes municipais. A integração política, econômica e social dos grupos que compõem essas unidades territoriais;
- A relação custo/benefício da criação dessas novas unidades. Não se sabe, por exemplo, se o aumento de investimentos públicos nas áreas emancipadas, que contribui para melhoria da qualidade de vida das populações locais, compensa a diminuição dos recursos dos municípios já existentes. Nessa perspectiva, é necessário debater a questão de que a criação de novos municípios resulta em mais gastos do governo com ele mesmo, levantada pelo Governo Federal para modificar os requisitos para emancipação. Se, de fato, esse for o problema, por que não se pensar, debater e propor formas alternativas de gestão nos pequenos municípios, que são maioria no Brasil?

Outro aspecto que merece atenção e necessita de estudos, é o fato de que, se prosseguir a tendência atual de diminuição populacional dos pequenos municípios, em breve, o Paraná terá municípios com população em torno de 1.000 habitantes, ou menos, e poderá acontecer a inversão do processo atual, ou seja, a extinção de municípios já existentes e sua fusão com outros municípios.

Desde o ano de 1996, quando a legislação foi alterada pelo Governo Federal, nenhum plebiscito foi realizado em território paranaense. Em

levantamento efetuado no mês de setembro de 1999, verificamos que 49 áreas entraram com pedidos para emancipação nos últimos anos. Como será o processo a partir de agora, quando todos os habitantes do município votam no plebiscito, e que são exigidos estudos de viabilidade econômica?

É certo que haverá uma diminuição do ritmo de emancipações em relação ao observado na década de 90. No entanto, apesar das novas restrições, acreditamos que as áreas candidatas a novos municípios continuarão buscando sua emancipação, e os atores interessados nesses projetos encontrarão novas formas, legais ou não, que darão continuidade ao processo de fragmentação territorial no Paraná, em unidades político-administrativas.

Pelos aspectos destacados, finalizamos este trabalho afirmando que, seja pela criação ou extinção de municípios, a malha municipal do Estado do Paraná está longe de ter sua configuração estável.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDRADE, Manuel Correia de. **A questão do território no Brasil**. São Paulo/Recife: Hucitec/Ipesp, 1995.
- AVELLAR, Hélio de Alcântara; TAUNAY, Alfredo D'escragnolle. **História Administrativa do Brasil**, vol.I, Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, 1965.
- _____. **História administrativa do Brasil**, vol. VII, Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, 1974.
- BRASIL. Constituição de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1996.
- BRASIL. Constituição de 1969. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1969.
- BRASILEIRO, Ana Maria. **O Município como sistema político**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas – Serviço de Publicações., 1973.
- BREMAEKER, François E. J. de. Limites à criação de novos municípios: A emenda constitucional nº 15. In: **Revista de administração municipal**, v. 43, nº 219, p.118-128. Rio de Janeiro: IBAM, 1996.
- _____. **Os novos municípios: surgimento, problemas e soluções**. Série estudos especiais nº 04. Rio de Janeiro: IBAM, 1992.
- BRITO, Luiz Navarro de. **Política e espaço Regional**. São Paulo: Nobel, 1986.
- CIGOLINI, Adilar Antonio. **Processos Políticos Territoriais da Região Metropolitana de Curitiba: O impacto da criação de novos municípios**. Trabalho acadêmico (Graduação). Curitiba: 1996 – Universidade Federal do Paraná-UFPR.
- DUARTE, Cândido. **A Organização Municipal no Governo Getúlio Vargas**. Departamento de Imprensa e Propaganda, Rio de Janeiro, 1942.
- FERREIRA, Pinto. **As eleições municipais e o município na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1992.
- FAISSOL, Speridião. **O Espaço, território, sociedade e desenvolvimento Brasileiro**. Rio de Janeiro: IBGE, 1994.
- FERES, João Bosco. **Propriedade da Terra: opressão e miséria – O meio rural na história do Brasil**. Amsterdam: Centro de Estudos e Documentação para América Latina- CEDLA, 1990.

Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - FIBGE. **Anuário Estatístico do Brasil**. Rio de Janeiro, 1997.

Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística- FIBGE. **Censo Demográfico do ano de 1980**. Rio de Janeiro:FIBGE, 1983.

Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – FIBGE. **Censo Demográfico de 1991**. Rio de Janeiro:FIBGE, 1991.

GONÇALVES, Marcos F. Reis. O município. In: **Município no Brasil**. Rio de Janeiro: IBAM/ENSUR, 1989.

Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico Social – IPARDES: Universidade de Campinas- UNICAMP; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA. **Caracterização e tendências da rede Urbana. Estudos Regionais**. Região Sul (versão preliminar). Curitiba: IPARDES, 1999.

Instituto de Terras, Cartografia e Florestas – ITCF. **Atlas do Estado do Paraná**, Curitiba, 1988.

LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: O município no regime representativo no Brasil**. 5º ed. São Paulo: Alfa-ômega, 1986.

MAIA, João de Azevedo Coutinho. **O município – Estudos sobre a administração local**. Rio de Janeiro, 1883.

MARTINS, Wilson. **Um Brasil Diferente. Ensaio sobre o fenômeno de aculturação no Paraná**. 2º ed. São Paulo: T. Queiroz, 1921.

MOURA, Rosa; ULTRAMARI, Clóvis. **Territorialidades em movimento. MetrÓpole, Grande Curitiba: Teoria e prática**. Curitiba: IPARDES, 1994.

MELLO, Diogo Lordello de. A multiplicação de municípios no Brasil. In: **Revista de administração municipal**, v. 39. nº 203, p.23-28, Rio de Janeiro: IBAM, 1992.

_____.Diogo Lordello de; RESTON, Jamil. **El Município en Brasil**. Rio de Janeiro: IBAM, 1990.

_____.Diogo Lordello de. **O município na organização nacional: bases para um reforma no regime municipal brasileiro**. Rio de Janeiro: IBAM, 1971.

NEVES, Rodrigo Gervásio. Territorialidade, desterritorialidade, novas territorialidades (algumas notas). In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia e; SILVEIRA, Maria Laura. (orgs.). **TerrítÓrio– Globalização e Fragmentação**, p.261-270. São Paulo: Hucitec/Anpur, 1996.

NORONHA, Rudolf. **Emancipação Municipal: Implicações espaciais da divisão político-administrativa do território fluminense**. Dissertação

(Mestrado em Geografia). Rio de Janeiro, 1997. Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ.

_____. Rudolf. Criação de Novos Municípios: O processo ameaçado. In: **Revista de administração municipal**, v.43, nº.219, p.110-117, Rio de Janeiro: IBAM, 1996.

NUNES, José de Castro. **Do Estado Federado e sua Organização Municipal**. Biblioteca do Pensamento Político Republicano, Câmara dos Deputados, Rio de Janeiro, 1920.

PARANÁ, Estado do. **Relatório dos estudos do novo quadro territorial do estado do Paraná**, Curitiba, 1938.

PARANÁ, Associação dos Municípios do. –AMP– **Perfil financeiro dos Municípios paranaenses**, Curitiba: AMP, 1998.

PARANÁ, Constituição de 1989. **Constituição do Estado do Paraná**. Curitiba: Assembléia Legislativa, 1989.

PARANÁ, Assembléia Legislativa do Estado do. **Lei complementar nº 56/91**, Curitiba, 1991.

PRADO JUNIOR, Caio. **História Econômica do Brasil**. 11º ed. São Paulo: Edit. Brasiliense, 1969.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma Geografia do Poder**. São Paulo: Ática, 1993.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo, Hucitec:1994.

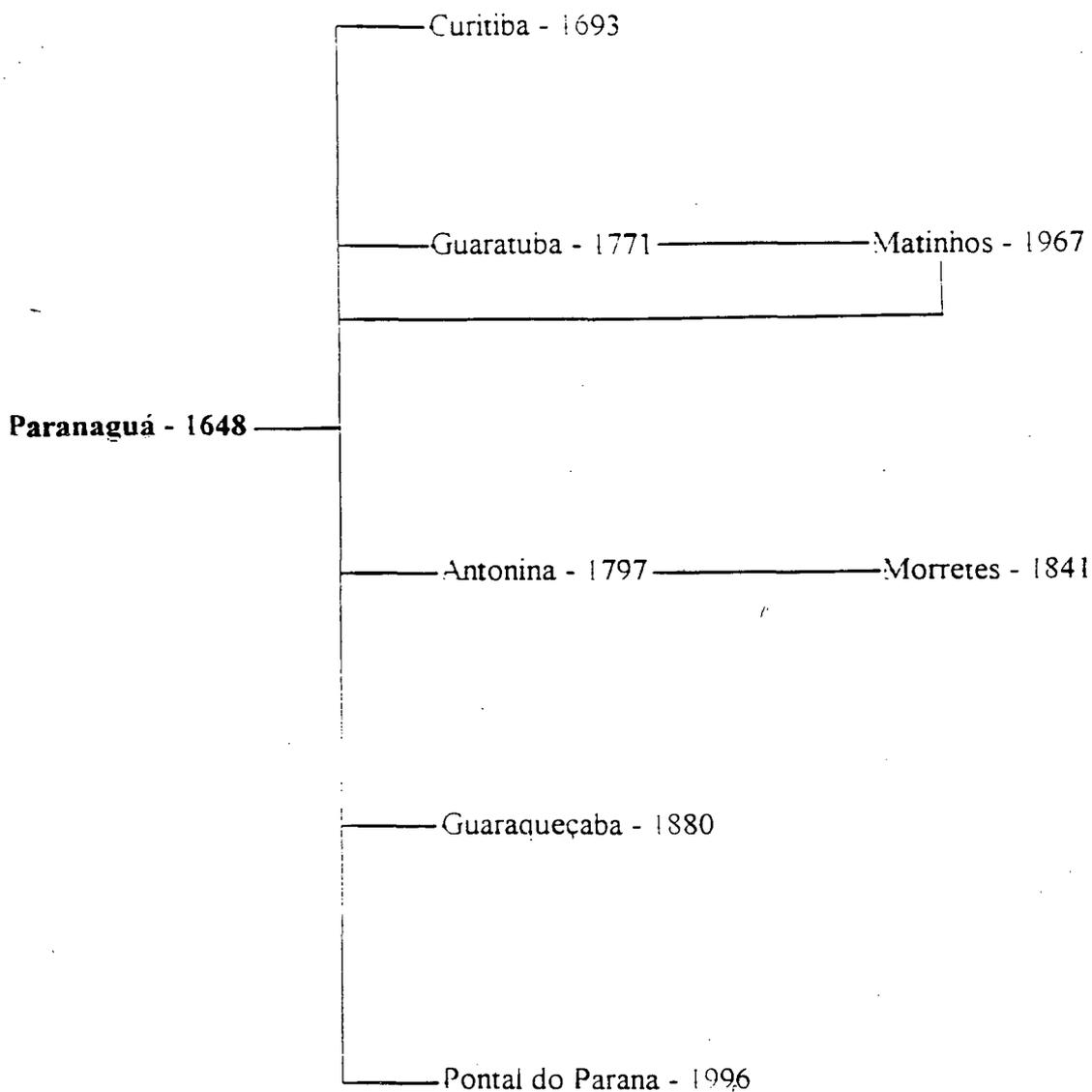
SCUSSEL, Maria Conceição Borletta. **Emancipações no Rio Grande do Sul: O processo de criação de novos municípios e seu impacto em aspectos de qualificação do espaço urbano**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura). Porto Alegre, 1996. Universidade Federal do Rio Grande do Sul –UFRGS.

SOUZA, Marcelo J. Lopes de. O Território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná Elias de; COSTA, Paulo C. da; CORRÊA, Roberto Lobato (orgs). **Geografia: Conceitos e Temas**, p.77-116. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

VILA, Francisco M. **O município no regime constitucional vigente**. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos S.A, 1952.

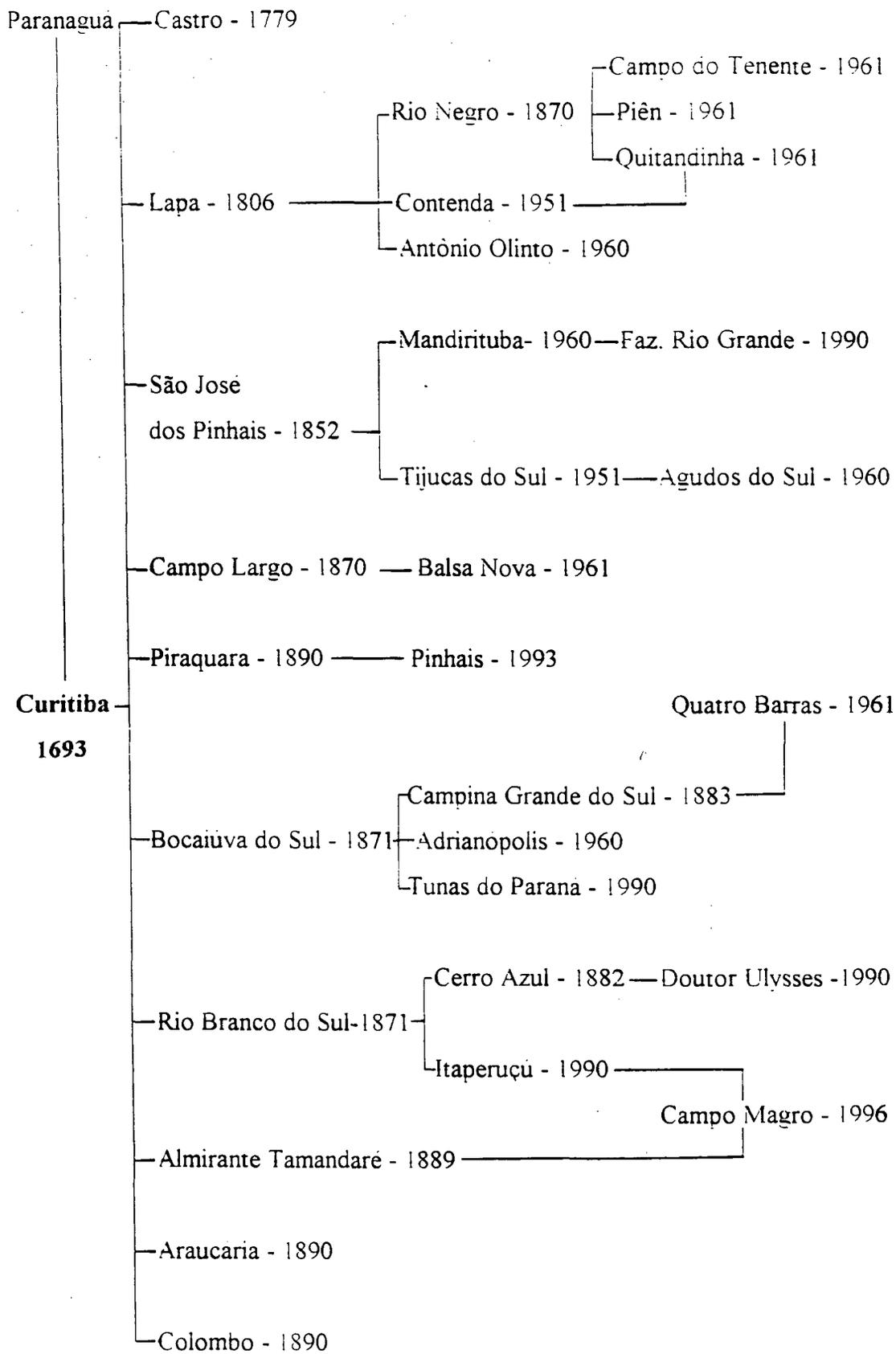
WACHOWICZ, Ruy Christovam. **História do Paraná**. 2º ed. Curitiba: Edit. Dos Professores, 1968.

ANEXO: GENEALOGIA DOS MUNICÍPIOS DO PARANÁ

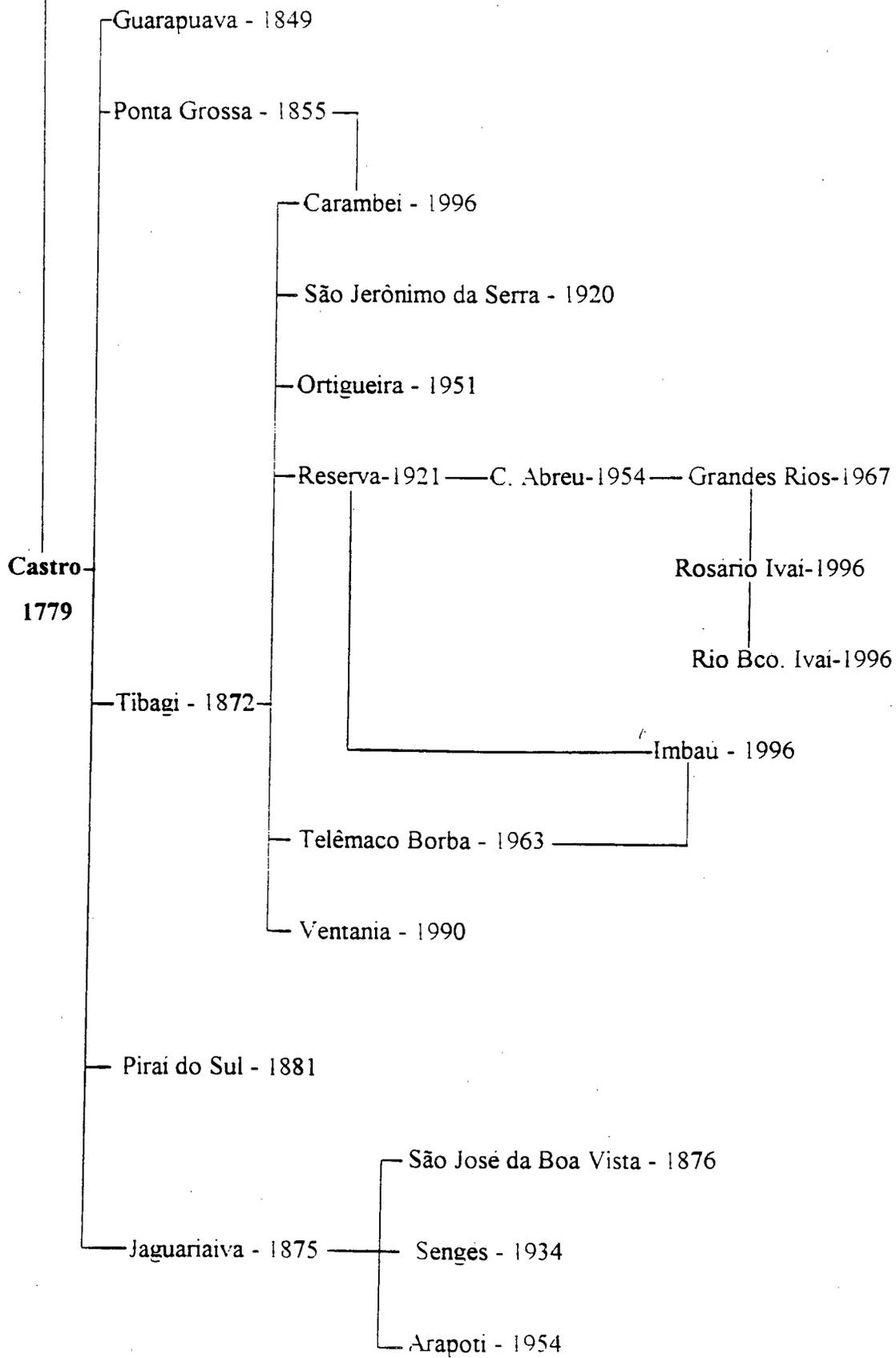


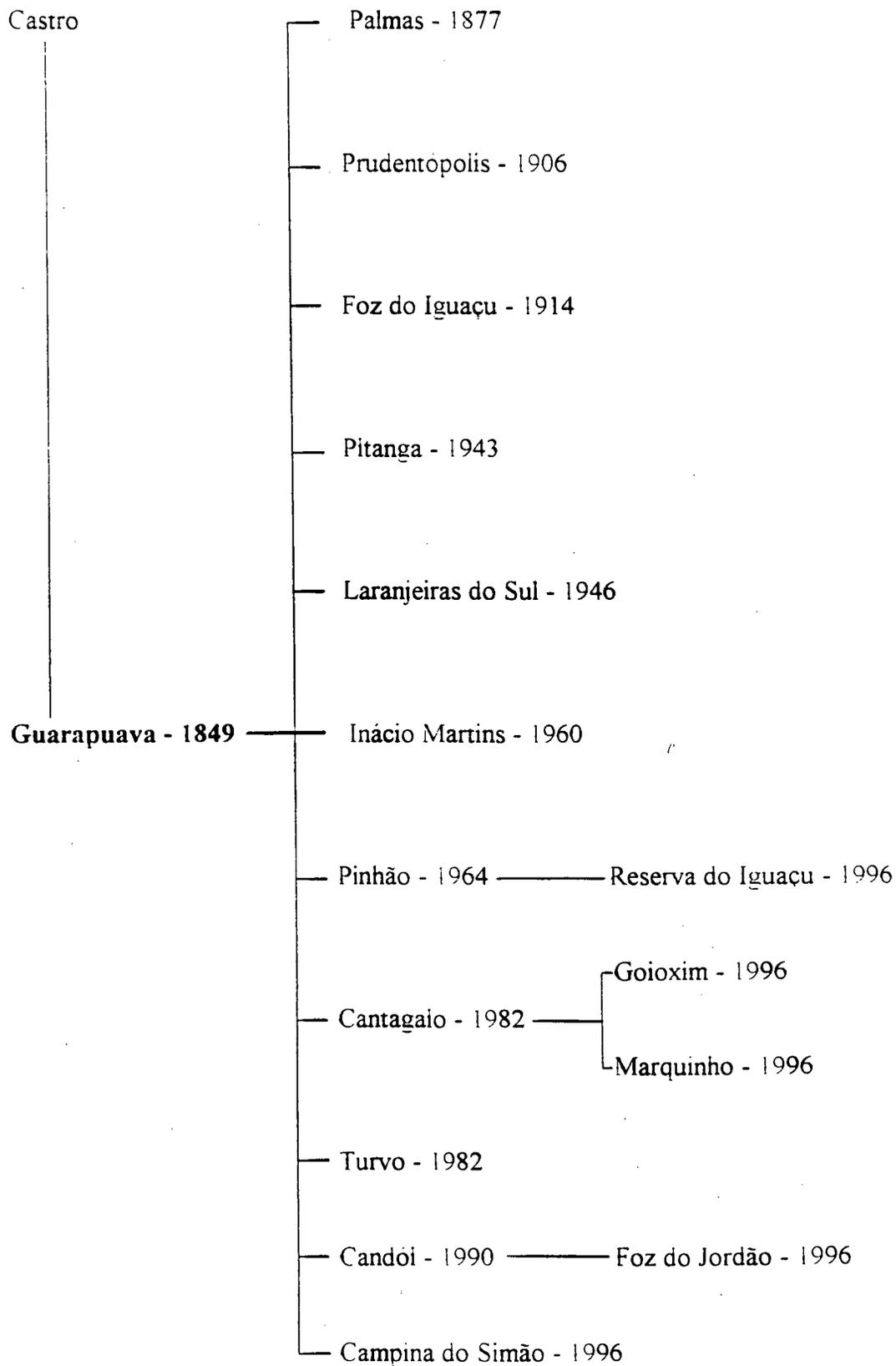
Organizado pelo autor

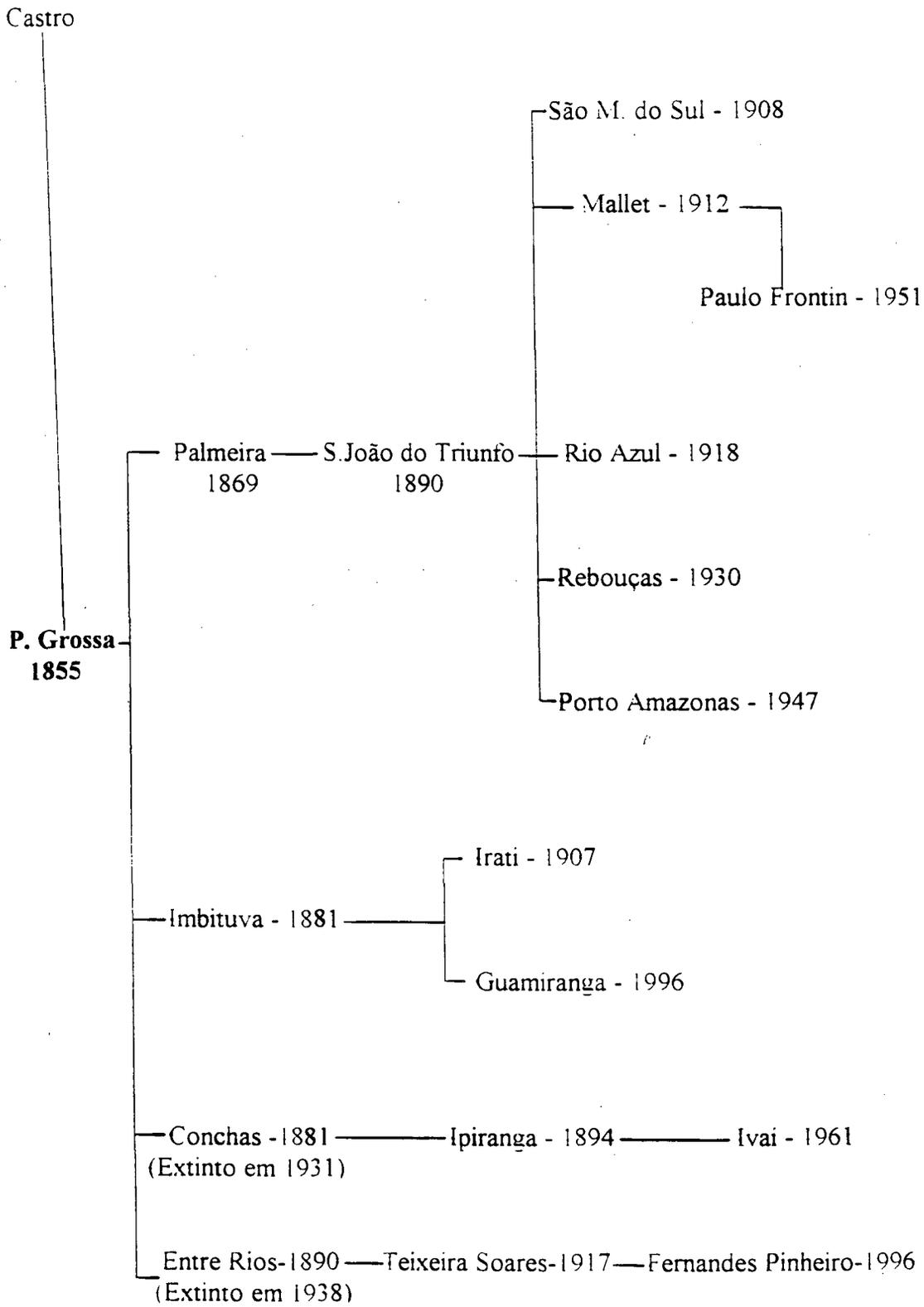
Fonte: Arquivo da evolução administrativa dos municípios (pastas) da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos – Divisão de Cartografia.



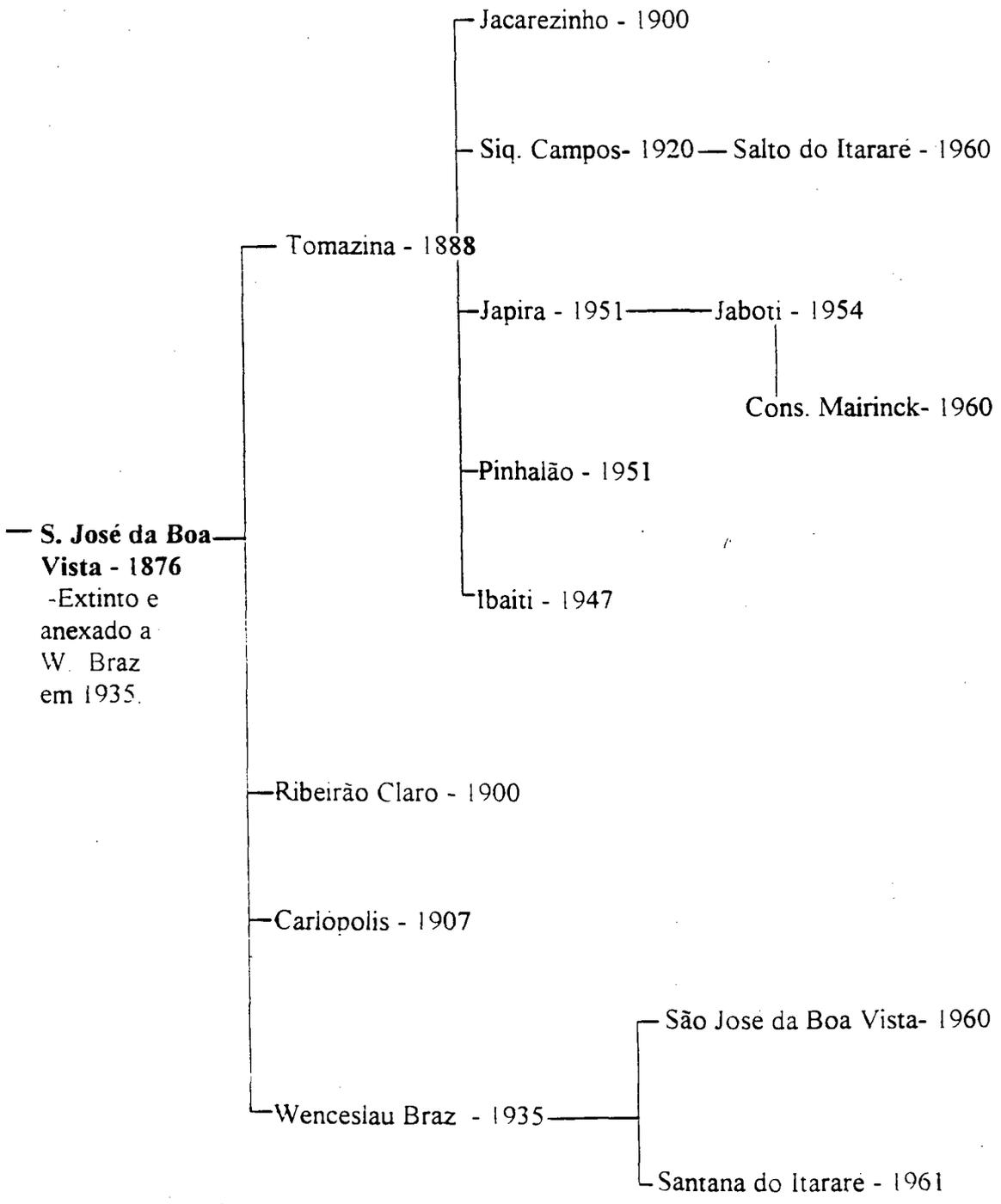
Curitiba



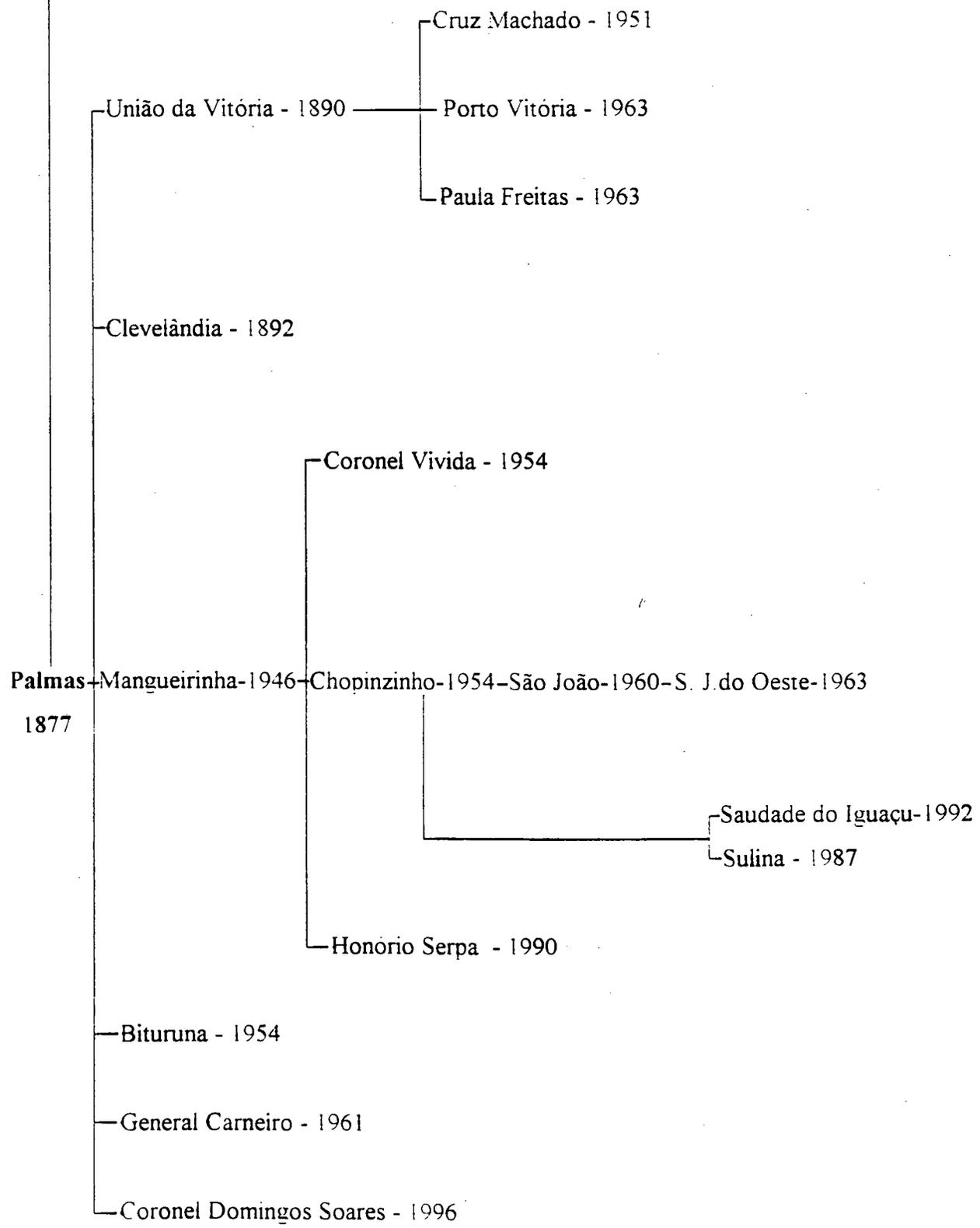


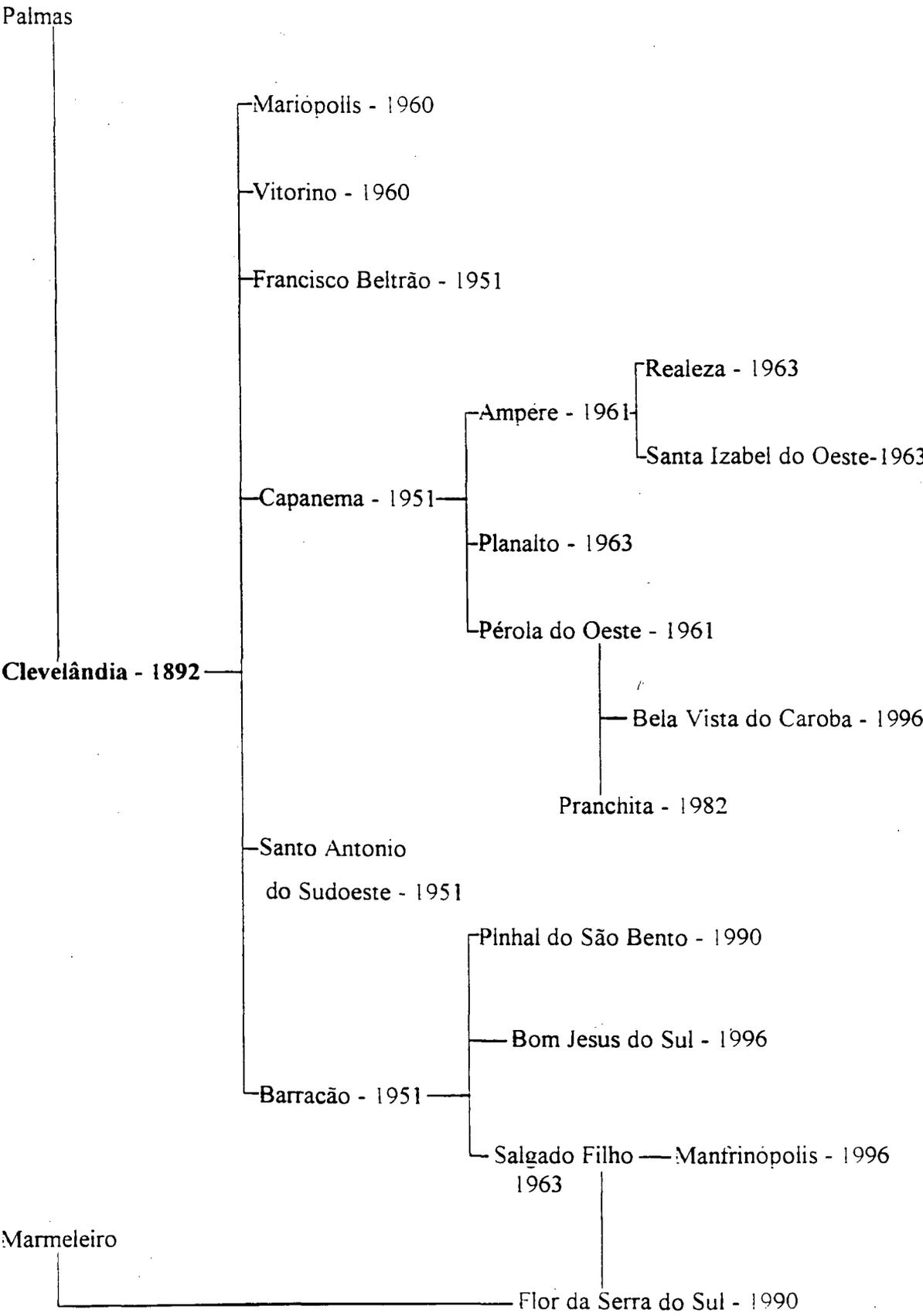


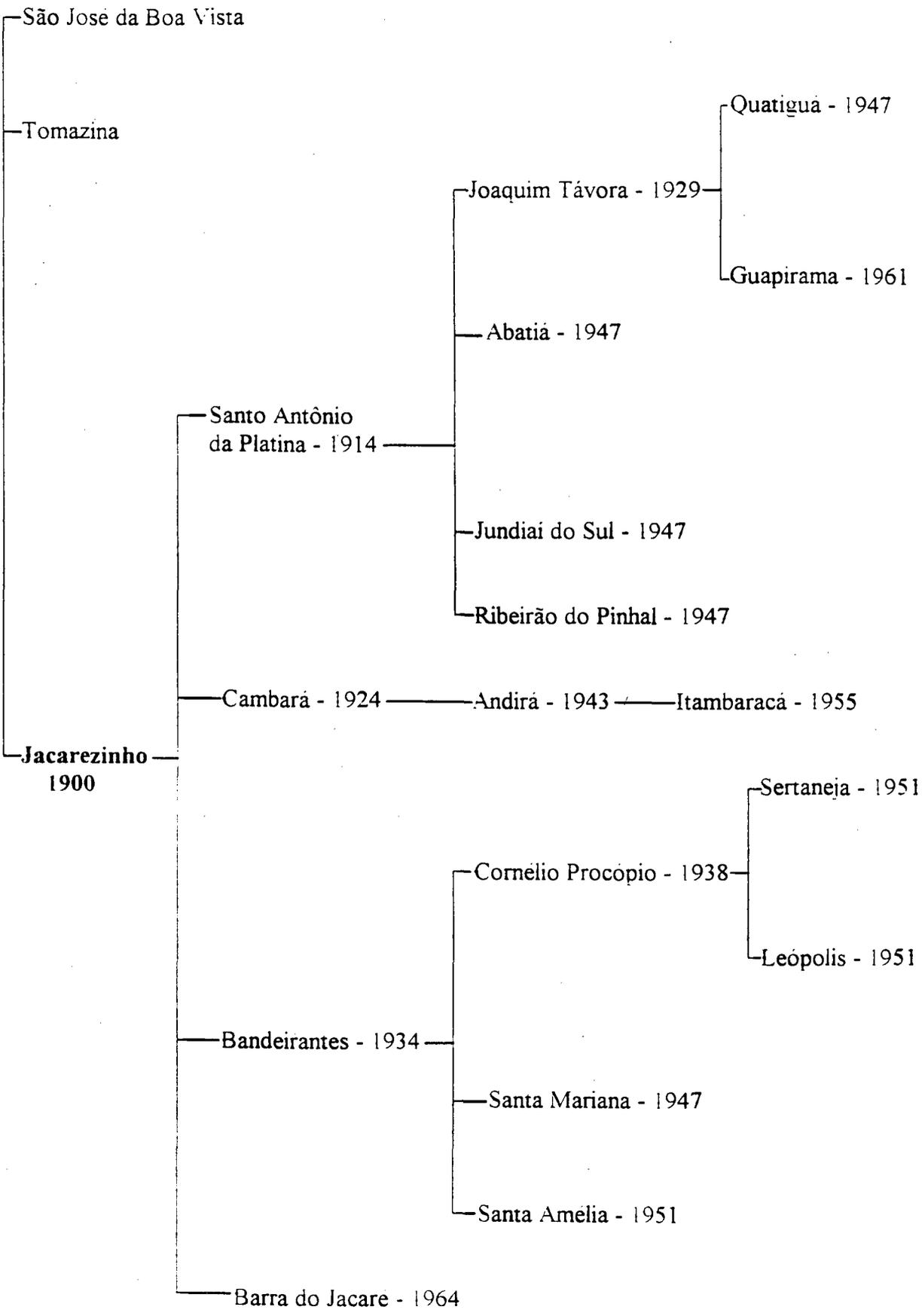
- Castro
- Jaguariaiva



Guarapuava

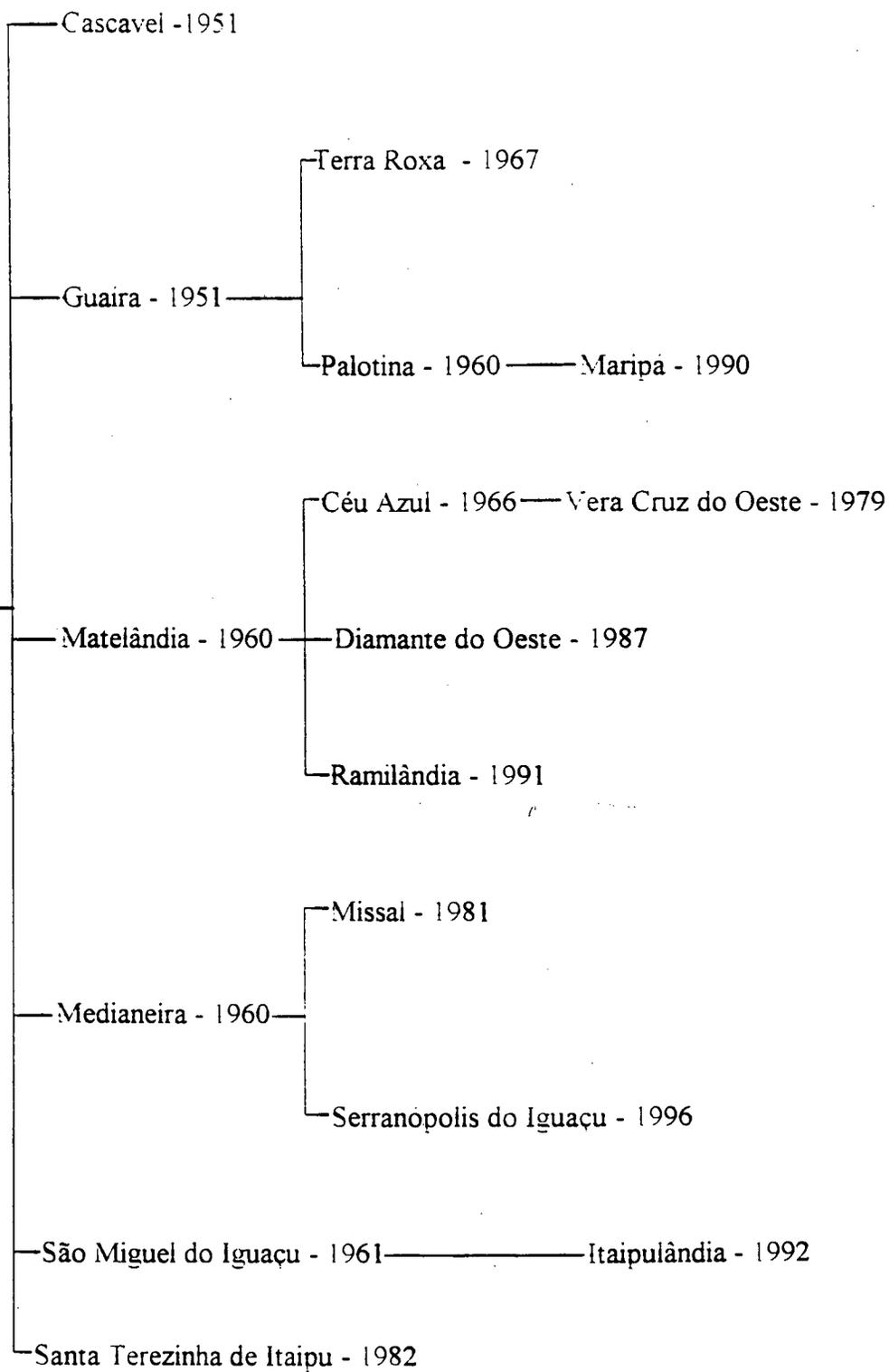






Guarapuava

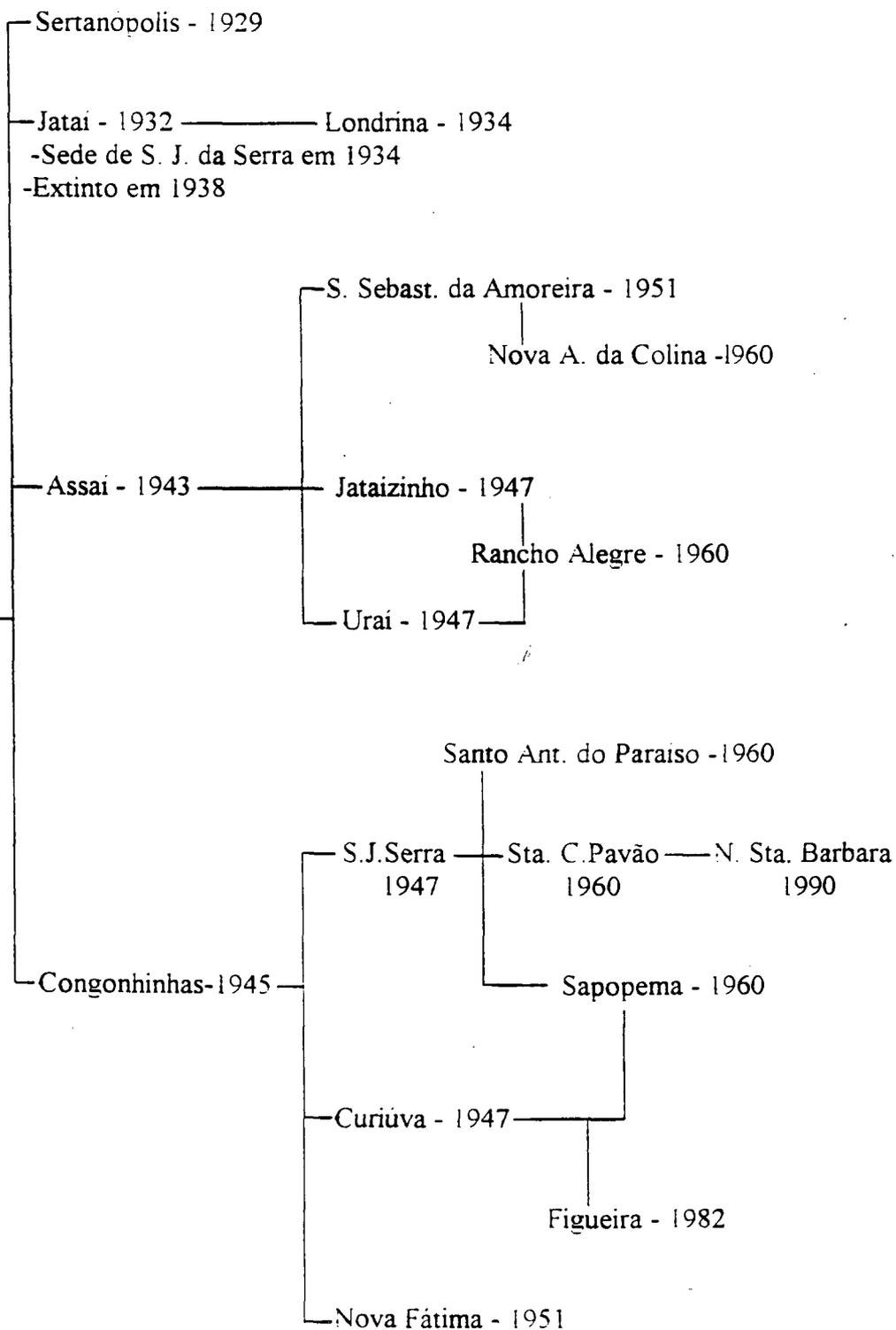
Foz do Iguçu
1914



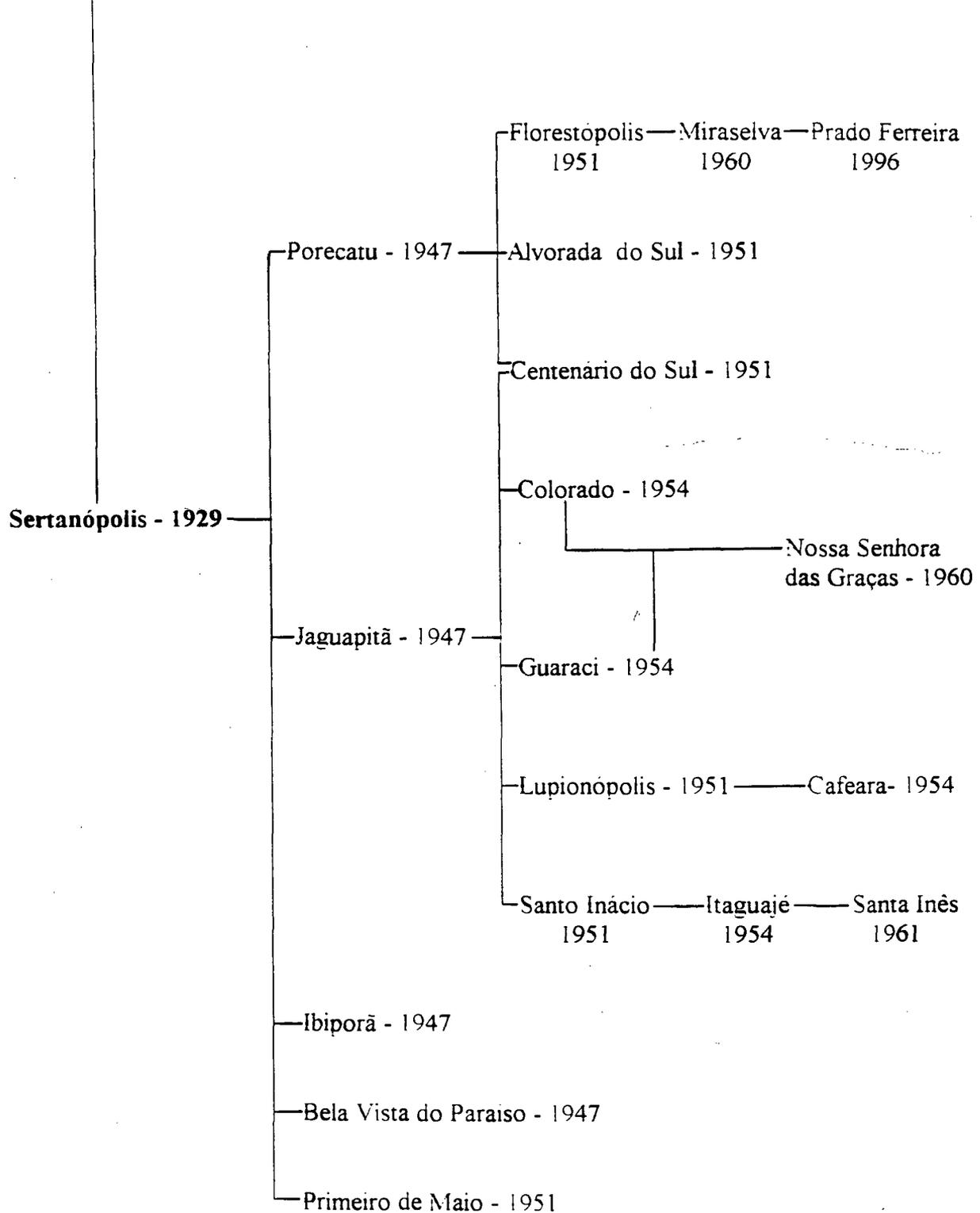
Castro

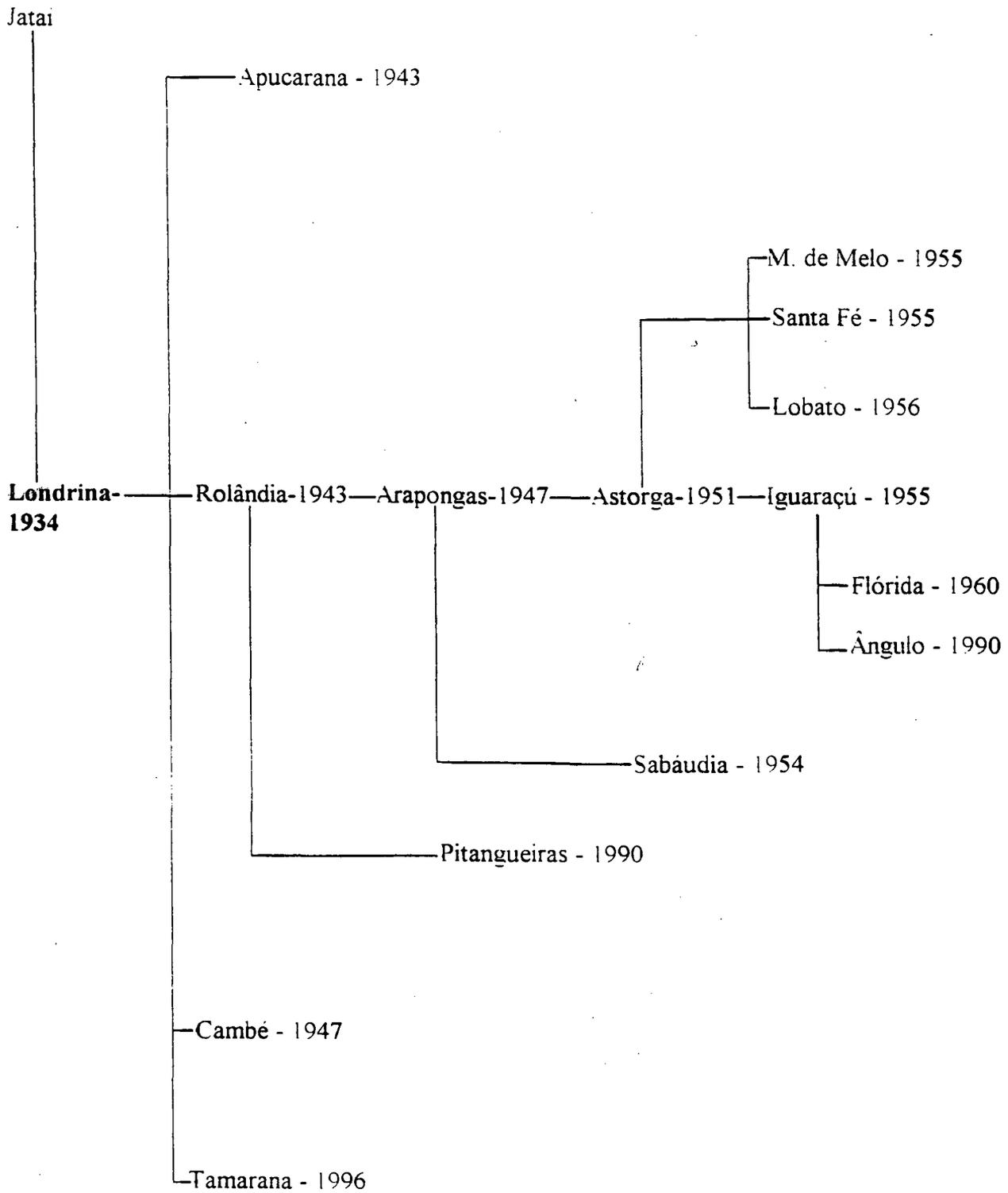
Tibagi

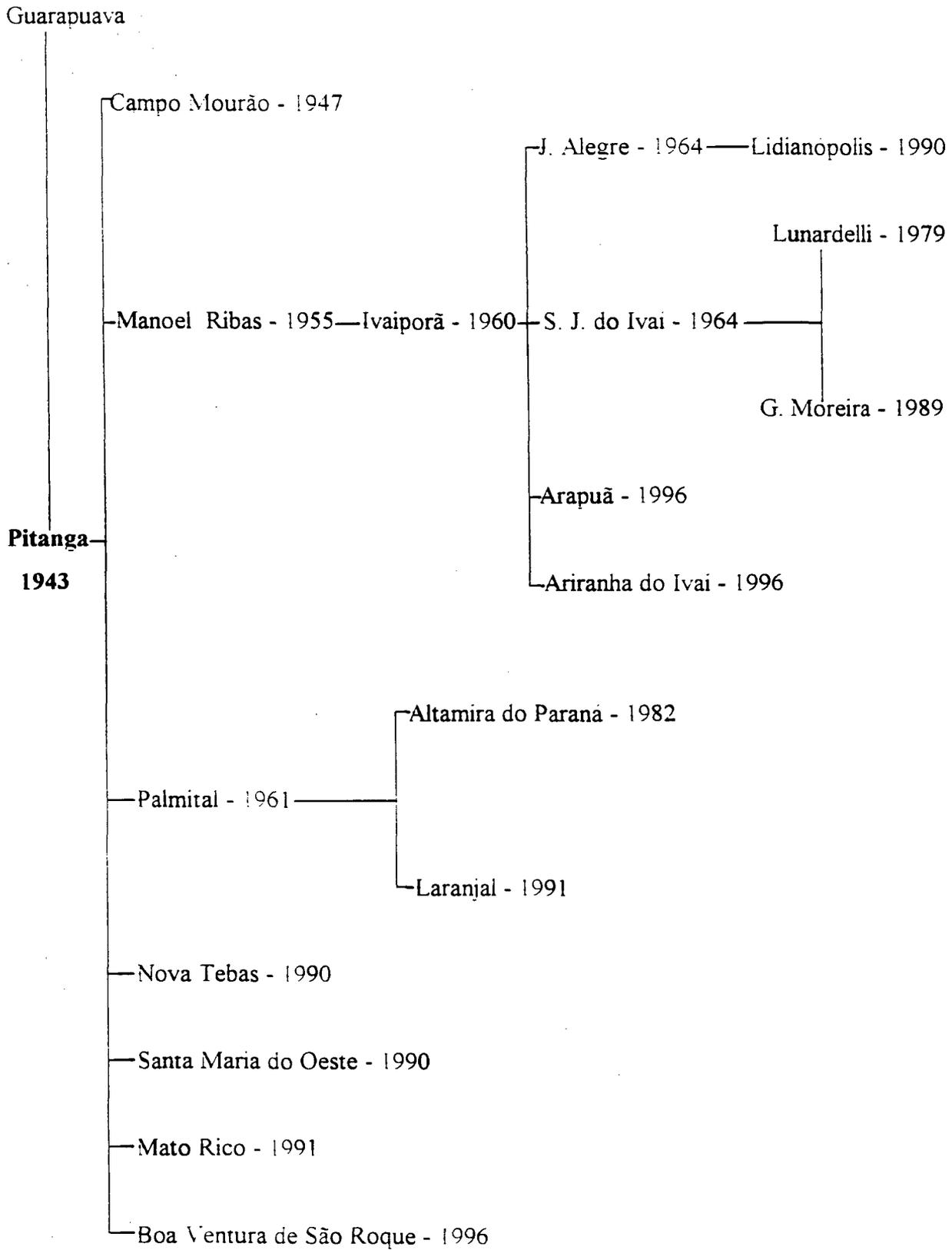
São Jer. da Serra - 1920
-Extinto e anexado a Congonhinhas em 1945.

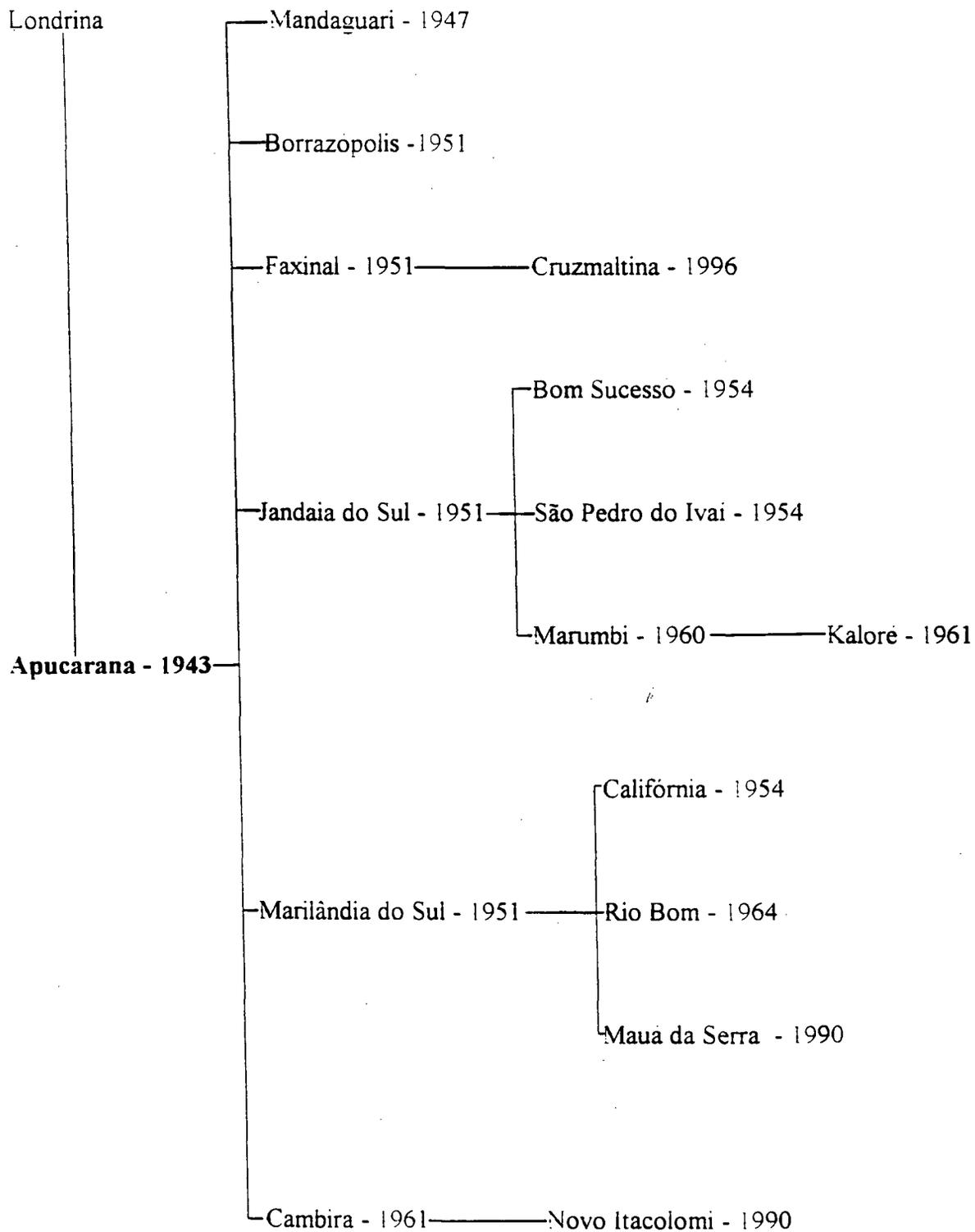


São Jerônimo da Serra









Guarapuava

Três Barras do
Paraná - 1980

Catanduvas-1960

Ibema - 1989

Guaraniaçu - 1951

Campo Bonito - 1986

Diamante do Sul - 1990

Laranjeiras do Sul
1946

Quedas do Iguaçu - 1967

Espigão Alto do Iguaçu-1996

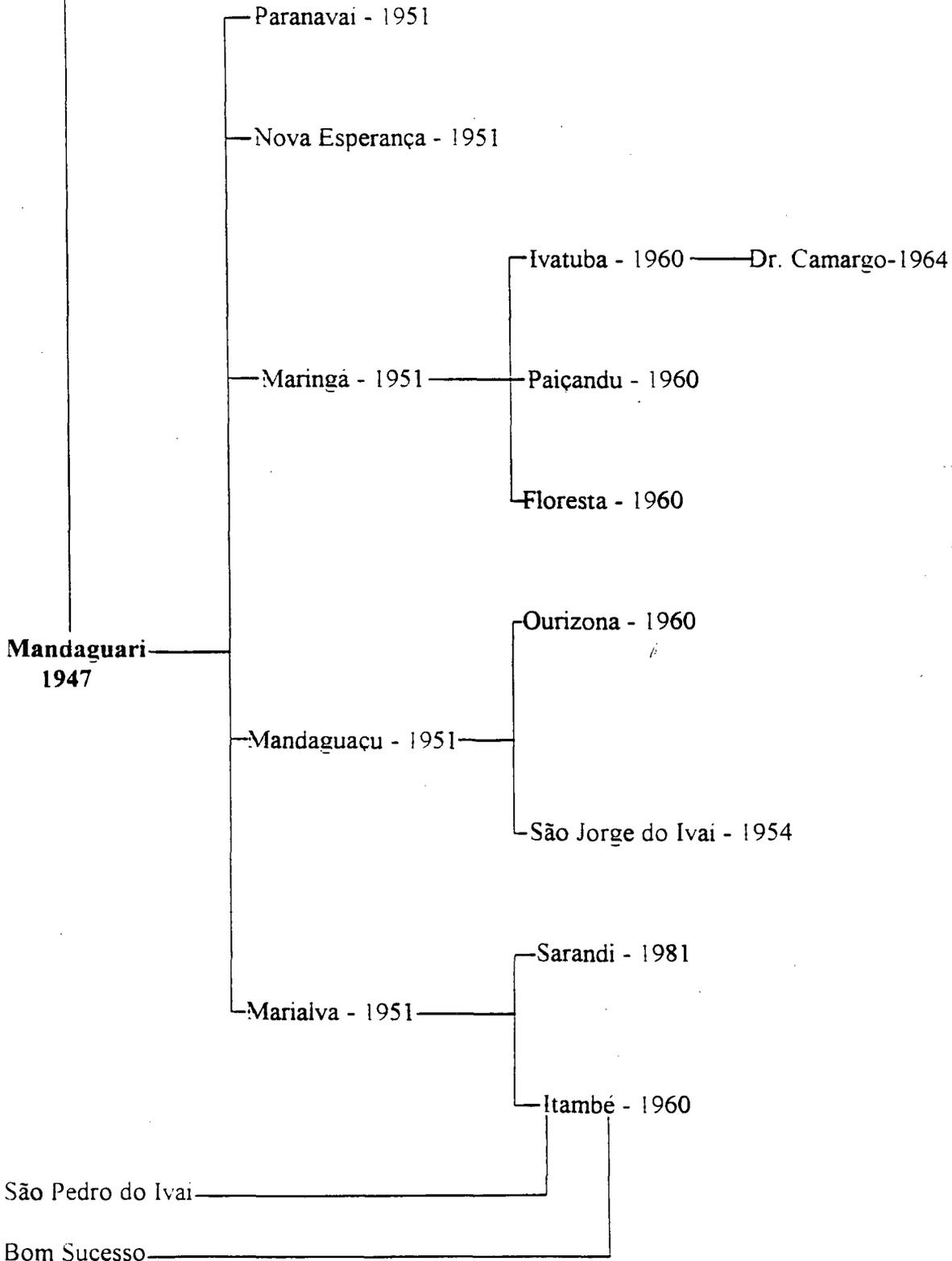
Nova Laranjeiras - 1990

Rio Bonito do Iguaçu - 1990

Virmond - 1990

Porto Barreiro - 1996

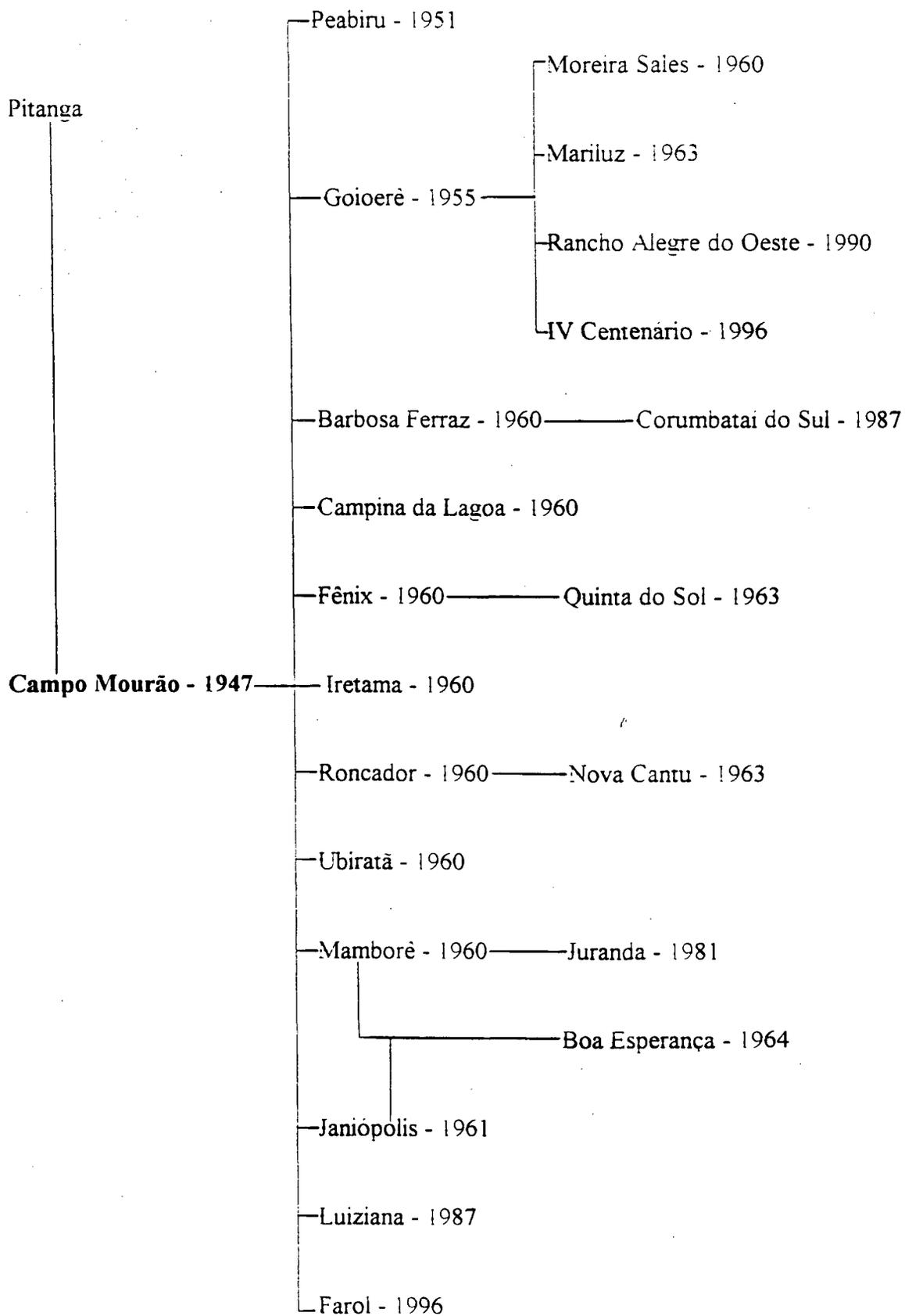
Apucarana



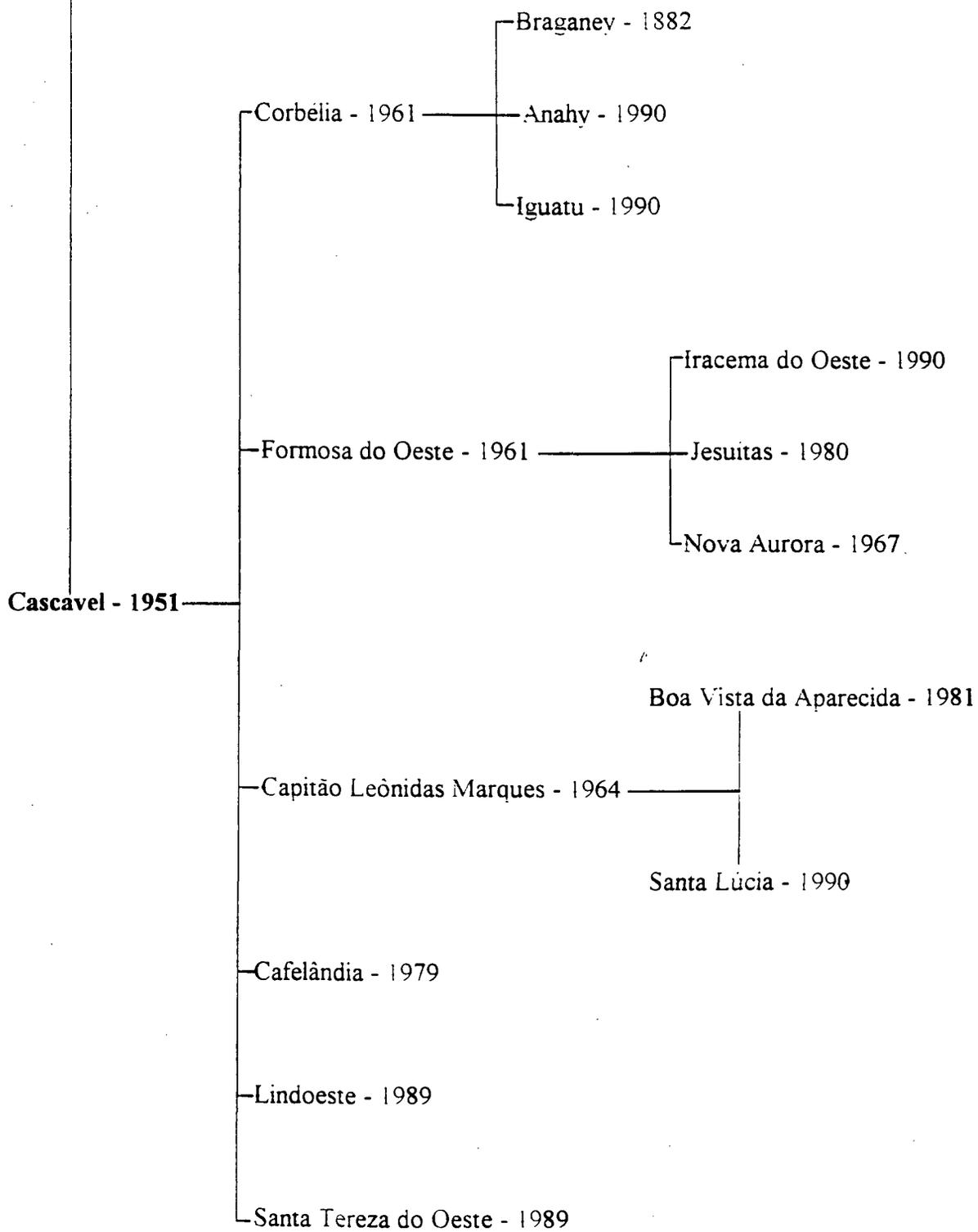
Mandaguari
1947

São Pedro do Ivai

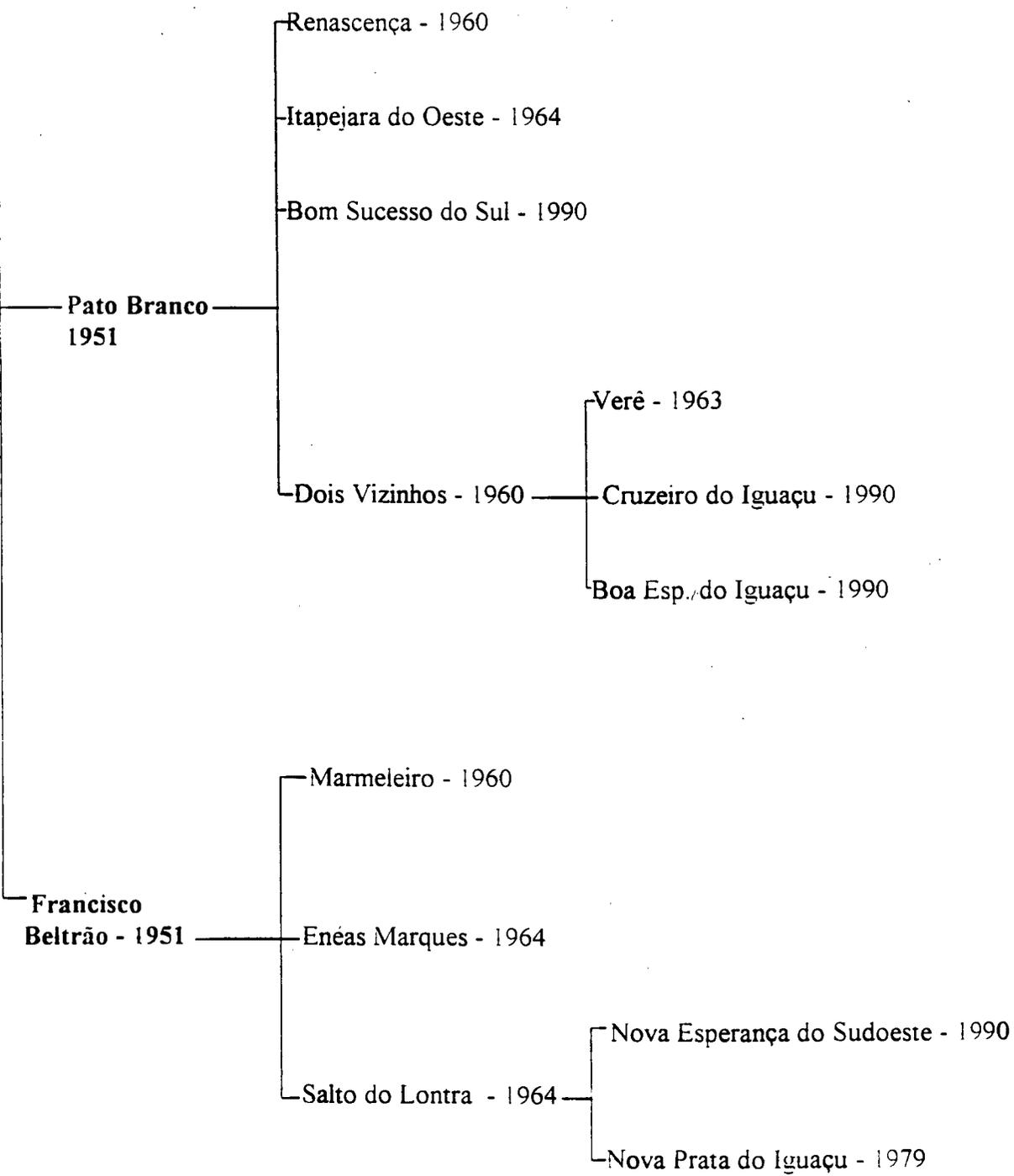
Bom Sucesso

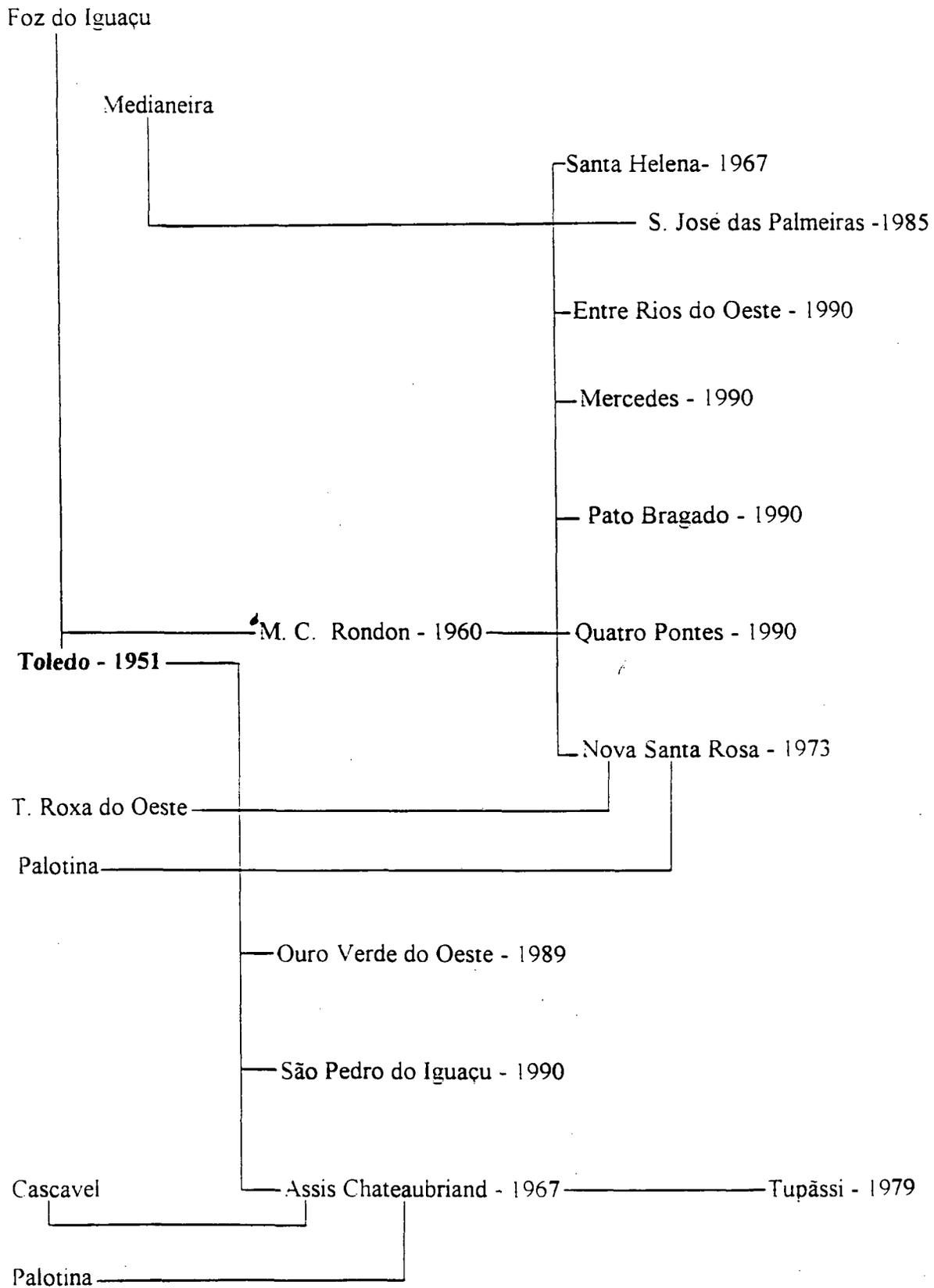


Foz do Iguaçu



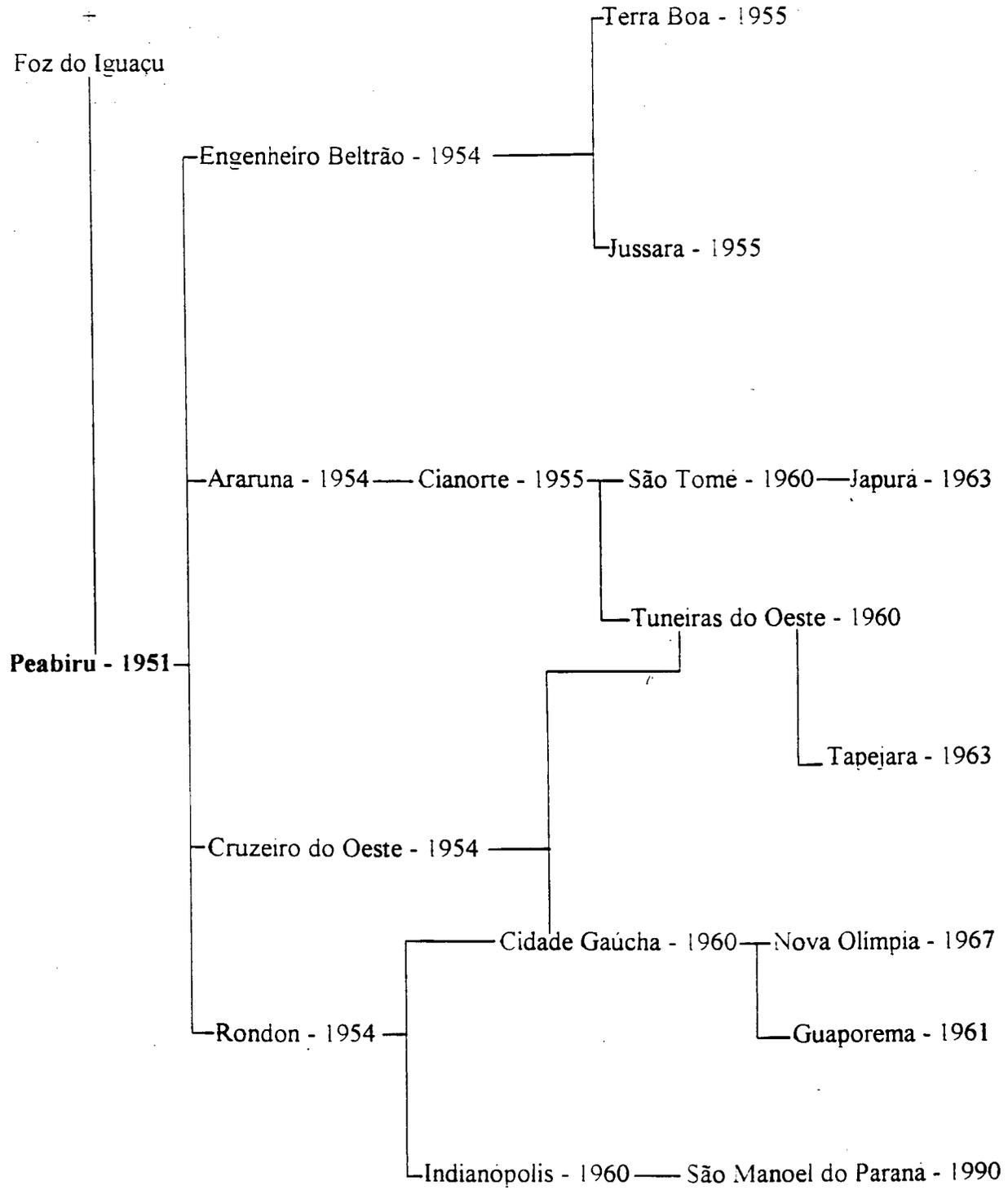
Cleveândia





Campo Mourão

Foz do Iguaçu



Peabiru - 1951

Engenheiro Beltrão - 1954

Terra Boa - 1955

Jussara - 1955

Araruna - 1954

Cianorte - 1955

São Tomé - 1960

Japurá - 1963

Tuneiras do Oeste - 1960

Tapejara - 1963

Cruzeiro do Oeste - 1954

Cidade Gaúcha - 1960

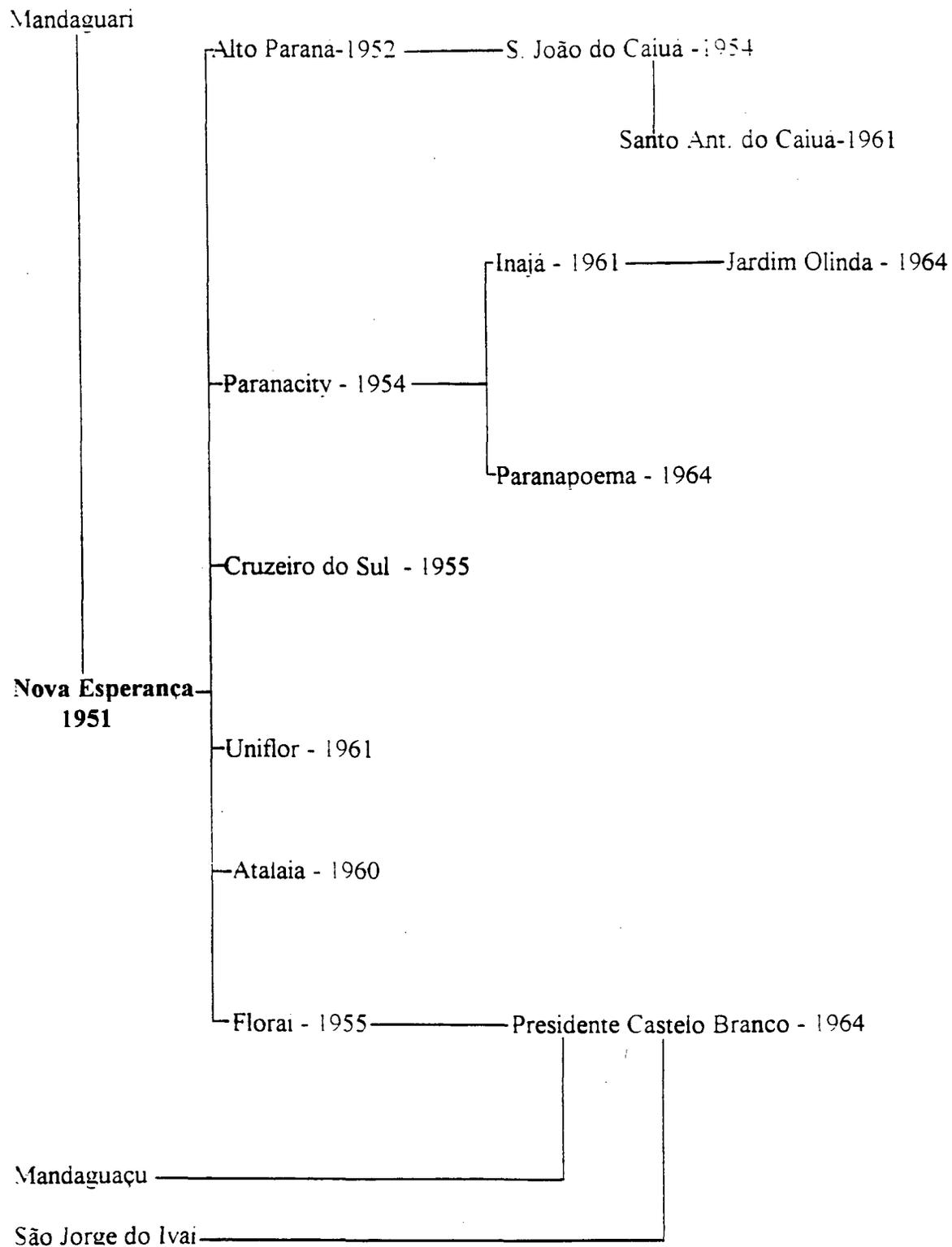
Nova Olímpia - 1967

Rondon - 1954

Guaporema - 1961

Indianópolis - 1960

São Manoel do Paraná - 1990



Mandaguari

