

**TERRITÓRIO E FRAGMENTAÇÃO:
ANÁLISE DO PROCESSO RECENTE DE
CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO PARANÁ**
*Territory and fragmentation: analysis of the recent process of
municipality creation in Paraná's State*

Adilar Antonio CIGOLINI*

RESUMO

O movimento pela instalação de novos municípios tem chamado muito a atenção, sobretudo, pela intensidade com que vem ocorrendo nos últimos anos. Na década de 90, o estado do Paraná saltou de 323 para 399 municípios. Este trabalho analisa o fenômeno recente de fragmentação territorial que resultou na criação e instalação dessas novas unidades político-administrativas, investigando como a combinação de fatores de ordem política, econômica e jurídica contribuiu nesse processo. *Palavras-chave:* Fragmentação territorial, território, espaço, municípios.

ABSTRACT

The movement for the settlement of new municipalities has drawn considerable attention, mainly for the intensity of its occurrence lately. In the 90's, the State of Paraná moved from 323 to 399 municipalities. The present study analyzes the recent phenomenon of territorial fragmentation which has resulted in the creation and establishment of these new political-administrative units, investigating on how the combination of political, economical and forensic factors have contributed to such process. *Key-words:* Territorial fragmentation, territory, space, municipalities.

*Graduado em Geografia pela UFPR – Universidade Federal do Paraná e Mestre em Geografia: Desenvolvimento Regional e Urbano pela UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina. Funcionário da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos

INTRODUÇÃO

A criação do Estado de Tocantins, em 1988, e os freqüentes debates sobre a criação de outros estados, a exemplo do Estado do Iguaçu, 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. 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 investiga 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.

AS MOTIVAÇÕES PARA EMANCIPAÇÃO: UMA ANÁLISE CRÍTICA

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 pequenos 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, p. 167-168). As três esferas governamentais brasileiras, federal, estadual e municipal, exercem simultaneamente sua jurisdição, sobre o mesmo território. Em conseqüência, 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 deferirá 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, p. 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. Com objetivo de verificar os argumentos alegados para criação de municípios no Paraná, pesquisamos um dos itens que compõe os projetos de lei para criação de novos municípios: a justificativa. Nela constam os motivos utilizados em favor da emancipação de determinada área. Ao pesquisa-los junto à Assembléia Legislativa do Estado do Paraná, 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 (número de municípios criados durante a década de 90) processos que pretendíamos pesquisar, tivemos acesso a apenas 22, os quais analisamos, por considerarmos importante a verificação dos motivos que levam a emancipação, haja vista 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. 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 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, o autor 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”, 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 permitiu 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 adicionado¹ 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

¹ Total do valor (em R\$) que o município participa no total da renda do Estado.

em detrimento do restante dos municípios. Apesar disso, a localização do novo município de Itaipulândia, próximo a Foz do Iguaçu (uma das maiores cidades turísticas do Brasil) e lindeiro 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 popula-

ção 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 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, p. 288).

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, p. 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 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. 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 dezoito 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, Fior 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, Carimbei, 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, pode-se concluir que, além dos motivos apresentados nos projetos de emancipação, existem 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.

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 evoluiu 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, pas-

sando 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, p. 11). Como vimos no capítulo anterior, a alocação de recursos, 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 (repasse obrigatório) 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. 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 vinte mil 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. 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 quanto antes (1996, p. 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 publicada no ano de 1996, que passou a exigir 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 rediscutir 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 constitui-se, portanto, numa das principais motivações inerentes à fragmentação territorial.

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 90, poderia estar ligado ao crescimento de núcleos urbanos desses distri-

tos durante as duas décadas anteriores. Assim, analisamos 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, excluímos desta análise treze dos 76 municípios novos: Goioxim, Marquinho, Pontal do Paraná, Saudade do Iguaçú, 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, 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, foram analisados os dados existentes, dos 50 municípios-mãe e seus 63 respectivos distritos que geraram novos municípios, encontrando os seguintes resultados: em oito novos municípios, originados de oito municípios-mãe houve uma dinâmica dupla: acréscimo de população na sede do município e decréscimo no distrito emancipado. Em quatro novos municípios originados de três municípios-mãe houve, igualmente, uma dinâmica dupla. Essa dinâmica, no entanto, foi contrária a anterior. Enquanto o município-mãe perdia população, aumentava a população do distrito emancipado. Em onze municípios originados de dez municípios-mãe, houve um aumento populacional geral, tanto na sede, quanto nos distritos emancipados. No entanto, em 39 novos municípios originados de 28 municípios-mãe, a grande maioria, houve um decréscimo populacional geral, tanto na sede como nos distritos emancipados. Conclui-se que, 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 e naqueles onde houve acréscimo populacional tanto nas sedes como nas áreas emancipadas. 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, 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. 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. O número de habitantes e sua dinâmica não constitui, portanto, explicação para as emancipações ocorridas no Estado.

ASPECTOS LEGAIS: AS ÁREAS EMANCIPADAS E OS CRITÉRIOS PARA EMANCIPAÇÃO

A Constituição Federal, de 1988, determinava que a criação, o desmembramento de municípios deveria preservar a continuidade e a unidade histórico-cultural do meio ambiente urbano, obedecer os requisitos previstos em lei complementar estadual e ser feita mediante plebiscito, com as populações diretamente interessadas. Em consequência, a Constituição do Estado do Paraná, promulgada no ano de 1989, estabeleceu, que a criação de municípios dependeria de lei própria, citando requisitos que deveriam ser observados por esta Lei: realização do plebiscito, preservação do meio ambiente urbano, clareza nos limites municipais e informar os procedimentos para encaminhamento de pedidos para emancipação. Em 02 de fevereiro de 1991, foi publicada a Lei Complementar número 56/91, que dispôs sobre a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios, estabelecendo que nenhum município seria criado sem a verificação da existência de população estimada superior a cinco mil habitantes, eleitorado não inferior a 20% da população e centro urbano já constituído com mais de cem casas. 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. O plebiscito na área do pretense município é 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. Cum-

pridas as exigências legais, a criação do município é publicada 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 buscaram emancipar-se foi 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 (dados do ano de 1998) dos novos municípios, vimos 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. A situação ocorreu por dois motivos: as certidões que foram fornecidas pelo IBGE eram baseadas em projeções populacionais que não correspondiam a realidade e, a definição do território dos novos municípios era feita sobre uma base que nem sempre foi a mesma daquela que constituiu 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, p. 169). Os limites municipais constituíram, 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. Se observarmos a legislação, notamos que a Constituição exigiu que a área a ser emanci-

pada 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, Iguaçu, 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, nota-se que, 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 com as atuais exigências, o processo de fragmentação, nas atuais proporções, chegou ao seu limite, pela inexistência de grande número de áreas qualificadas para emancipação. No ano de 1996, o governo Federal publicou uma emenda Constitucional que torna mais rígidos os critérios para emancipação, 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.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pela análise dos aspectos jurídicos, notou-se que a legislação não é restritiva e que, mesmo assim, grande parte dos novos municípios foram criados burlando-se a legislação. Pela análise dos argumentos emancipatórios, percebe-se que além dos 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 que dão controle sobre recursos econômicos e acesso a representatividade política. A análise da dinâmica populacional 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. Ape-

sar disso, financeiramente, a emancipação constitui-se em vantagem para as áreas desmembradas. Embora, possamos fazer tais afirmações, acreditamos que, 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 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. 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

- BRASIL. Constituição de 1969. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1969.
- BREMAEKER, F. E. J. de. Limites à criação de novos municípios: a emenda constitucional n.º 15. *Revista de administração municipal*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 219, p. 118-128, 1996.
- _____. *Os novos municípios: surgimento, problemas e soluções*. Rio de Janeiro: IBAM, 1992. (Série Estudos Especiais, n. 4).
- BRITO, L. N. de. *Política e espaço Regional*. São Paulo: Nobel, 1986.
- CIGOLINI, A. A. *Processos políticos territoriais da Região Metropolitana de Curitiba: o impacto da criação de novos municípios*. Curitiba, 1996. Trabalho Acadêmico (Graduação) - Universidade Federal do Paraná-UFPR.
- FAISSOL, S. *O espaço, território, sociedade e desenvolvimento brasileiro*. Rio de Janeiro: IBGE, 1994.
- FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – FIBGE. *Anuário Estatístico do Brasil*. Rio de Janeiro: FIBGE, 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, M. F. R. O município. In: IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Org.). *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. *Caracteri-*

zação e tendências da rede Urbana. Estudos Regionais, Região Sul. Brasília: IPEA, 2000.

MOURA, R.; ULTRAMARI, C. *Territorialidades em movimento*. Metrópole, Grande Curitiba: teoria e prática. Curitiba: IPARDES, 1994.

NEVES, R. G. Territorialidade, desterritorialidade, novas territorialidades (algumas notas). In: SANTOS, M.; SOUZA, M. A. e; SILVEIRA, M. L. (Orgs.). Território – globalização e fragmentação. São Paulo: Hucitec/Anpur, 1996, p.261-270.

NORONHA, R. *Emancipação municipal: implicações espaciais da divisão político-administrativa do território fluminense*. Rio de Janeiro, 1997. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ.

_____. Criação de novos municípios: o processo ameaçado. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 219, p. 110-117, 1996.

ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO PARANÁ – AMP. *Perfil financeiro dos municípios paranaenses*, Curitiba: AMP, 1998.

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

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ. Lei complementar nº 56/91. Curitiba, 1991.

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

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

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

SOUZA, M. J. L. de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E. de; COSTA, P. C. da; CORRÊA, R. L. (Orgs.). *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995. p. 77