



II ENDER - Encontro Interdisciplinar de Desenvolvimento Regional

IV SEMAGE - Seminário de Avaliação e Disseminação do Grupo de Pesquisa GERA

14, 15 e 16 de Agosto de 2018

Eixo: Desenvolvimento Regional

Criação de Municípios no Brasil após a Constituição Federal de 1988: Uma Análise sobre Localidades da Mesorregião Centro Ocidental Do Paraná

Adalberto Dias de Souza¹

Ceres A. M. Ribas²

Alexandra Andrade de A. Cardoso³

Omar Matheus G. D. de Souza⁴

Resumo: Este estudo teve como objetivo analisar o processo de emancipação político administrativa, em municípios na Mesorregião Centro-Ocidental do Estado do Paraná. Pesquisamos a partir da origem do município procurando trazer um enfoque do mesmo, como institucionalização da escala local. Utilizamos referencial teórico no âmbito da Geografia e da Gestão Pública, bem como, de outras ciências quando necessário. Coletamos dados secundários através dos principais Institutos de Pesquisas do Brasil, assim como também utilizamos informações primárias obtidas por meio de aplicação de questionários e entrevistas realizadas nos municípios objeto de estudo. Os resultados indicaram a relevância das emancipações municipais para as localidades estudadas, pois demonstraram que houve avanços, os quais se traduzem em melhorias dos equipamentos e serviços públicos, disponibilizados para a população, proporcionando assim, significativos ganhos sociais para a sociedade local.

Palavras-chave: Gestão pública Municipal. Mesorregião Centro-Ocidental Paranaense. Governo Local. Geografia do Paraná. Desenvolvimento regional.

Introdução

A melhoria dos espaços de convivência para as pessoas e, por consequência, a melhoria da condição de vida dos cidadãos, deveria ser, senão o principal motivador, uma das principais forças motivadoras de todas as ações políticas, realizadas pelos gestores públicos nos municípios e nas demais escalas territoriais, pois, entendemos que, mesmo tendo parte de suas atividades inerentes a vida em

¹ Administrador, Doutor em Administração e Geografia, Docente da Unespar, ad.unespar@gmail.com.

² Pedagoga, Mestre em Educação, Docente da Unespar, ceresribas@yahoo.com.br .

³ Administradora, Especialista em Marketing, Docente da Faculdade Unicampo, alexandraandrade7@hotmail.com.

⁴ Advogado, Especialista em Direito Processual Civil. omarmatheusadv@gmail.com.



II ENDER - Encontro Interdisciplinar de Desenvolvimento Regional

IV SEMAGE - Seminário de Avaliação e Disseminação do Grupo de Pesquisa GERA

14, 15 e 16 de Agosto de 2018

sociedade no espaço geográfico, planejada, organizada e conduzida pela política administrativa em escala nacional, é nos municípios que as pessoas vivem e realizam a maior parte de suas atividades cotidianas, podendo ainda ser o município considerado também como a dimensão espacial em que no cotidiano pode ser acionada como espaço político (SOUZA, 2016).

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

No intuito de se desenvolver ações que ajudem a melhorar a condição de vida dos cidadãos, a emancipação de distritos municipais, elevando-os ao patamar de município, parece ter sido uma das saídas encontradas e utilizadas por algumas lideranças políticas, em muitas localidades brasileiras e, por conseqüência, também em 87 localidades no Estado do Paraná, no período entre 1987 a 1996. Apesar de muitas vezes as motivações serem alheias a finalidade de melhorar a vida da sociedade local, esse resultado tem aparecido como parte do processo.

As estatísticas oficiais brasileiras informam que o número de municípios no Brasil se elevou significativamente nos últimos trinta anos passando de 2.766 em 1960 para 5570 em 2013, ou seja, um aumento superior a 100%. Bremaeker (2001) salienta que, muito se discute sobre a emancipação de novos municípios no Brasil, havendo quase uma unanimidade nos meios técnicos, acadêmico, político e da mídia contra tal processo, pelo fato de muitos acreditarem na inviabilidade do mesmo. Segundo ele, a principal alegação diz respeito a inviabilidade financeira da grande maioria desses novos municípios e do custo que representam para o País.

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



II ENDER - Encontro Interdisciplinar de Desenvolvimento Regional

IV SEMAGE - Seminário de Avaliação e Disseminação do Grupo de Pesquisa GERA

14, 15 e 16 de Agosto de 2018

Assim, muitos têm sido os debates e diversas são as conclusões de estudos, em torno da temática da instituição município e de novas emancipações no Brasil, havendo quem as condene, mas também, muitos que as defendem.

Metodologia

Esta pesquisa de caráter exploratório descritivo conforme Gil (1999) teve como objetivo demonstrar as implicações do processo de emancipação político-administrativa, em municípios da Mesorregião Centro-Ocidental do Estado do Paraná, no período de 1988 a 2016, no tocante ao desempenho socioeconômico, a configuração espacial e criação de novos espaços sociais e políticos, bem como, verificar o alcance destes como espaços sociais e políticos para cidadãos residentes nessas localidades.

O recorte temporal, de 1988 a 2016, deu-se devido a promulgação da última Constituição Federal do Brasil, em 1988, a qual definiu que, no País, as emancipações municipais fossem de competência dos estados federados, os quais determinariam os parâmetros para a emancipação, através de lei estadual.

O recorte espacial centra-se na Mesorregião Centro-Ocidental do Paraná, que é formada pelas microrregiões de Campo Mourão e de Goioerê, conforme demonstramos na Figura 1.



II ENDER - Encontro Interdisciplinar de Desenvolvimento Regional

IV SEMAGE - Seminário de Avaliação e Disseminação do Grupo de Pesquisa GERA

14, 15 e 16 de Agosto de 2018

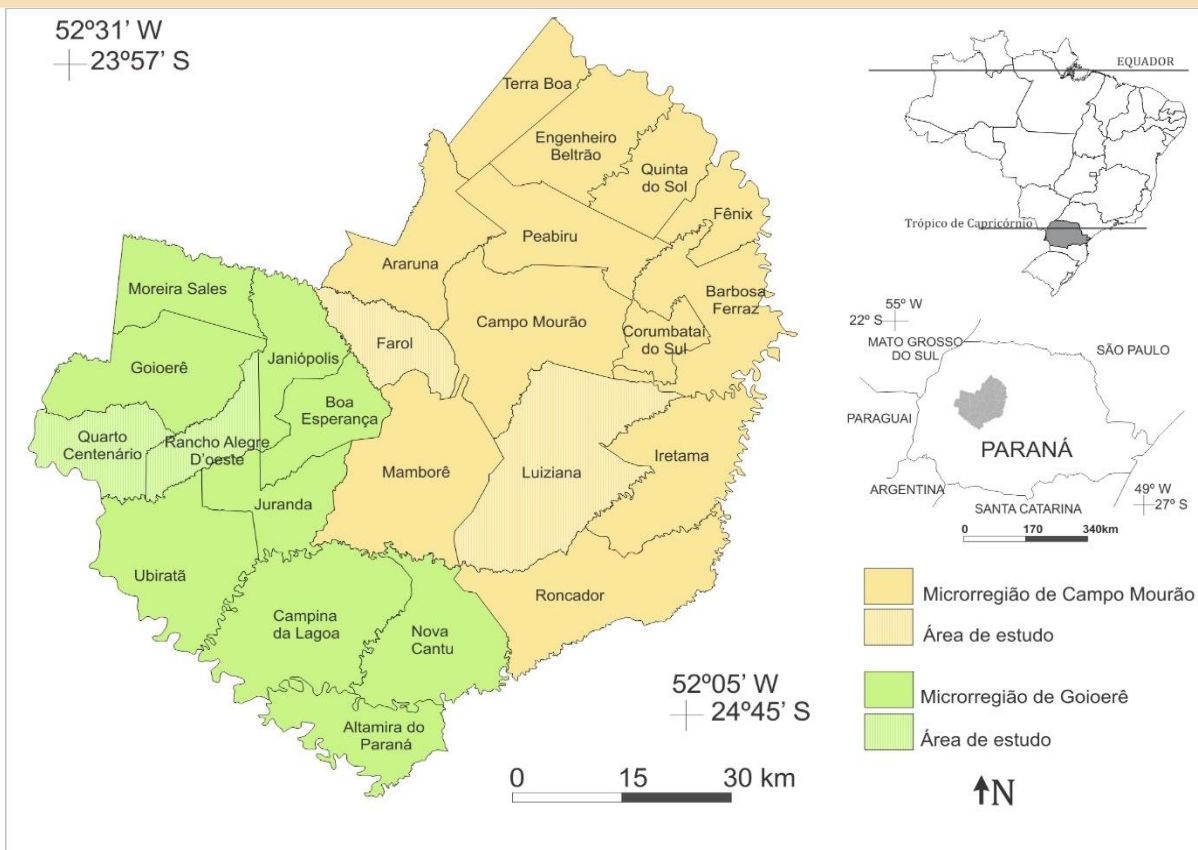


Figura 1 – Mesorregião Centro-Ocidental Paranaense. Localização dos municípios estudados, 2018.

Fonte: Elaborado pelo Autor. Adaptado da Base Cartográfica IBGE, 2015.

Fizeram parte como recortes específicos para estudo nesta pesquisa, os seguintes municípios desta Mesorregião: Farol (emancipado de Campo Mourão em 01/01/1993), Luiziana (emancipado de Campo Mourão em 01/01/1989), Quarto Centenário (emancipado de Goioerê em 01/01/1997) e Rancho Alegre d'Oeste (emancipado de Goioerê em 01/01/1993). Os dois primeiros são pertencentes a microrregião de Campo Mourão e os dois últimos, pertencentes a microrregião de Goioerê. Levantamos dados secundários em publicações de institutos de pesquisas oficiais, visando consubstanciar os resultados da pesquisa.

Resultados e Discussão

A problematização desta pesquisa é compreendida como parte de outras dinâmicas regionais expressivas, do ponto de vista social. Um dos desafios desta



II ENDER - Encontro Interdisciplinar de Desenvolvimento Regional

IV SEMAGE - Seminário de Avaliação e Disseminação do Grupo de Pesquisa GERA

14, 15 e 16 de Agosto de 2018

Mesorregião neste contexto, a qual tem apresentado perda populacional nos últimos anos (IBGE, 2015), principalmente no campo, em decorrência de fatores diversos, tendo sido identificar perspectivas para viabilizar a permanência e melhorar a condição de vida, dos cidadãos residentes nas localidades que integram a Mesorregião Centro-Occidental Paranaense.

No intuito de atendermos a proposta do estudo lançamos um olhar ao estado da arte, na intenção de mapear a produção acadêmica sobre a emancipação de municípios, em diferentes áreas do conhecimento, para conhecer em que aspectos e dimensões vêm sendo destacados e privilegiados, estudos referentes ao tema proposto nesta pesquisa, mas sem a pretensão de exaurir o tema.

Constatamos que antes da emancipação estes distritos eram carentes de recursos para sanar as necessidades básicas de seus habitantes, justamente por essas carências foram em busca da emancipação como forma de melhorar a disposição dos equipamentos e serviços públicos que até então não eram satisfatórios: “a criação de municípios implica tanto a elevação do status do antigo distrito quanto a implantação de uma estrutura administrativa e de serviços minimamente suficientes para o atendimento da população do território emancipado” (FLEURY, 2003, p. 62).

Entretanto, nos parece ser perceptível que a elevação de um distrito à categoria de município causou modificações, tanto de ordem estrutural quanto de ordem social, pois à medida que esse direito foi conquistado, os novos municípios juntamente com seus moradores e administradores tinham por objetivo a busca por melhorias e estas interferem de alguma forma, no cotidiano e na infraestrutura do novo município.

Para tanto precisamos compreender que o espaço social é diferente do espaço territorial, pois o espaço territorial é compreendido pelo espaço físico, que se pode observar, enquanto que o espaço social pode ser construído a partir do territorial, mas implica condições sociais adequadas e apropriação social, portanto diversas redes de relações estabelecidas entre as pessoas (EGLER, 2003).



II ENDER - Encontro Interdisciplinar de Desenvolvimento Regional

IV SEMAGE - Seminário de Avaliação e Disseminação do Grupo de Pesquisa GERA

14, 15 e 16 de Agosto de 2018

O espaço social para se realizar precisa de uma base territorial. Sem isso, não poderá haver concreticidade. Este espaço implica o econômico, mas não se resume a ele diretamente. Ele pode ser compreendido como resultado das relações de interação entre os homens que formam um ser coletivo que almeja um dado objetivo comum e se movem para obter o mesmo, como forma de conseguir modificar o espaço físico e conseqüentemente sua condição social.

Assim, podemos inferir que a emancipação desses municípios ocorreu como forma de modificação do espaço físico e social, mas principalmente do social, pois as comunidades e seus representantes em conjunto faziam parte de um meio social carente por mudanças e foi justamente este espaço social que, precisando de mudanças, se moveu para alcançar um objetivo em comum: a emancipação municipal.

Acreditamos ser possível afirmar que o processo de emancipação desses municípios, não garantiu por si só uma significativa alteração nas condições sociais e econômicas de sua população. Cabe aqui salientar que as alterações nos indicadores municipais, dependeram principalmente, da eficiência da administração local, o que, por sua vez, dependeu de opções de natureza política, no âmbito de cada administração municipal. É preciso avançar na vida política local, com transparência e participação para romper velhas práticas locais. A instituição do município representa um passo, mas há muito ainda a superar.

Isso pode ser observado por meio do comparativo e da evolução do IDHM, de cada município pesquisado, conforme Tabela 1, a qual foi elaborada de acordo com a base de dados do Atlas Brasil (2013), do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, IBGE (2015), Ipardes (2015) e PNUD (2015).



II ENDER - Encontro Interdisciplinar de Desenvolvimento Regional

IV SEMAGE - Seminário de Avaliação e Disseminação do Grupo de Pesquisa GERA

14, 15 e 16 de Agosto de 2018

Tabela 1 Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), Comparativo entre os municípios de Farol, Luiziana, Quarto Centenário e Rancho Alegre d'Oeste com Estado do Paraná, Mesorregião Centro-Ocidental e Microrregiões de Campo Mourão e Goioerê

Ano →	1991				2000				2010			
Dimensão →	Renda	Educação	Longevidade	IDH-M	Renda	Educação	Longevidade	IDH-M	Renda	Educação	Longevidade	IDH-M
Localidade												
Farol	0,523	0,188	0,627	0,395	0,595	0,432	0,726	0,571	0,671	0,665	0,818	0,715
Luiziana	0,534	0,116	0,667	0,346	0,581	0,370	0,694	0,530	0,659	0,580	0,781	0,668
Quarto Centenário	0,558	0,138	0,690	0,376	0,578	0,402	0,761	0,561	0,724	0,603	0,819	0,710
Rancho A. D'Oeste	0,650	0,136	0,690	0,394	0,661	0,392	0,767	0,584	0,673	0,625	0,831	0,698
MRG de Goioerê	0,577	0,192	0,669	0,417	0,606	0,429	0,745	0,577	0,685	0,615	0,819	0,701
MRG Campo Mourão	0,542	0,216	0,664	0,423	0,606	0,464	0,731	0,589	0,687	0,627	0,812	0,704
MSR Centro-Ocidental	0,557	0,205	0,666	0,420	0,606	0,448	0,737	0,584	0,686	0,621	0,815	0,703
Estado do Paraná	0,644	0,298	0,679	0,507	0,704	0,522	0,747	0,650	0,757	0,668	0,830	0,749

Fonte: Elaborada pelo Autor (2018), com base em dados Atlas Brasil (2013), do IBGE (2015, Iperdes (2015), PNUD (2015)

Ao analisarmos o IDHM de cada município após a sua emancipação, em relação ao período recém-emancipado, em 1991, percebemos que esse índice era muito baixo, como mostra a Tabela 1. Esse índice é referente ao desenvolvimento humano, isto é, olha para as oportunidades e capacidades das pessoas. Para mensurar o IDH municipal, o estudo é dividido em três dimensões do desenvolvimento humano, ou seja, o indicador busca identificar as oportunidades de: viver uma vida longa e saudável [longevidade], ter acesso a educação e ter um padrão de vida que garanta as necessidades básicas [renda] (PNUD, 2015). Embora meçam os mesmos fenômenos, os indicadores levados em conta no IDH municipal (IDHM) são mais adequados para avaliar as condições de núcleos sociais menores. Pela escala do estudo, é considerado muito baixo o IDHM entre 0 e 0,49, baixo entre 0,5 e 0,59; médio de 0,6 e 0,69, alto 0,7 e 0,79 e muito alto entre 0,8 e 1,0. Como se percebe,

Diferentemente da perspectiva do crescimento econômico, que vê o bem-estar de uma sociedade apenas pelos recursos ou pela renda que ela pode gerar, a abordagem de desenvolvimento humano procura olhar diretamente para as pessoas, suas oportunidades e capacidades. A renda é importante, mas como um dos meios do desenvolvimento e não como seu fim. É uma



II ENDER - Encontro Interdisciplinar de Desenvolvimento Regional

IV SEMAGE - Seminário de Avaliação e Disseminação do Grupo de Pesquisa GERA

14, 15 e 16 de Agosto de 2018

mudança de perspectiva: com o desenvolvimento humano, o foco é transferido do crescimento econômico, ou da renda, para o ser humano (PNUD, 2015, p. 1).

Observando a evolução do IDHM dos municípios após serem emancipados, constatamos que somente Luiziana apresenta um índice médio (0,668), sendo que os outros três chegaram a um nível alto. Farol com 0,715; Quarto Centenário 0,710; e Rancho Alegre d'Oeste 0,704. Esses índices apontam que nestes municípios a educação, saúde e renda, obtiveram um alto desenvolvimento humano, o que se traduz em melhorias e ganhos sociais.

Considerações finais

A proposta deste estudo foi o de analisar algumas das implicações do processo de emancipação político-administrativa, em municípios da Mesorregião Centro-Ocidental do Estado do Paraná, no período de 1988 a 2016, no tocante ao desempenho socioeconômico, a configuração espacial e criação de novos espaços sociais e políticos para os cidadãos destes e nestes municípios.

Tivemos ainda a intenção de demonstrar a importância de olhar as emancipações municipais, não somente sob o ponto de vista econômico e pelo viés enfatizado por lideranças políticas, presentes nas escalas, nacional e estadual, mas também sob a ótica do cidadão que vive nas localidades emancipadas. Enfatizamos a necessidade de se pensar tais emancipações, como sendo uma possibilidade para a obtenção de melhorias nas localidades onde vivem as pessoas, o que pode ser verificado por meio da evolução do IDHM dos municípios pesquisados, tendo ainda como premissa básica o fato de que um dos objetivos principais da existência do Estado é proporcionar disponibilização de equipamentos públicos, atendimento e prestação de serviços públicos adequados e condições de vida digna à população.

Assim, as implicações do processo de emancipações político-administrativas de distritos da Mesorregião Centro-Ocidental do Estado do Paraná, no período de 1988 a 2015, revelaram também que, muito mais do que uma divisão dos limites territoriais, produziu-se uma nova teia de relações econômicas, sociais e políticas entre os moradores e os agentes desses novos espaços. Logo, podemos



II ENDER - Encontro Interdisciplinar de Desenvolvimento Regional

IV SEMAGE - Seminário de Avaliação e Disseminação do Grupo de Pesquisa GERA

14, 15 e 16 de Agosto de 2018

argumentar que os diferentes espaços sociais tendem a se sobrepor, na distribuição espacial dos recursos e dos bens privados ou públicos que se realizam em um dado momento do tempo, na base local considerando sua posição em uma região.

Por fim esclarecemos que este estudo, não tem a pretensão de esgotar o assunto à partir destas constatações e debates suscitados a respeito do tema. O que nos parece ser possível é estabelecermos um marco teórico, sobre a importância do adequado entendimento a respeito do significado das emancipações municipais no País, tanto no meio acadêmico, quanto político, servindo assim de ponto de partida para que novas pesquisas sejam suscitadas em relação a este tema, o qual consideramos de suma importância para a vida das pessoas, principalmente daquelas que residem em localidades ainda não emancipadas.

Referências

Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. 2013. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>. Acesso em: 20/10/2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Senado Federal: Secretaria Especial de Informática, Brasília, DF, 2013a.

BREMAEKER, F. E. J. **Evolução do quadro municipal brasileiro no período 1980 e 2001.** Estudos especiais, Rio de Janeiro: Ibam, 2001, 11p.

EGLER, T.T,C. **Espaço social e política urbana global.** 2003. Disponível em: www.espaco.ippur.ufrj.br/textos/espaco-social_politica-urbana-global.pdf. Acesso em: 27/04/2018.

ENDLICH, A. M. **Desafios da escala local no Brasil.** In: **As novas geografias dos países de língua portuguesa – paisagens, territórios, políticas no Brasil e em Portugal.** CEI – Centro de Estudos Ibéricos, 2009.

FLEURY, S. F. **Emancipação de municípios: um exame de indicadores.** Revista do Legislativo. 2003. p. 58-73. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/xmlui/bitstream/handle/11037/1513/1513.pdf?...1>. Acesso em: 11/11/2017.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** São Paulo: Atlas, 1999.



II ENDER - Encontro Interdisciplinar de Desenvolvimento Regional

IV SEMAGE - Seminário de Avaliação e Disseminação do Grupo de Pesquisa GERA

14, 15 e 16 de Agosto de 2018

IBGE **Cidades**. 2015. Disponível em:

<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?lang=&codmun=410755&idtema=118&search=parana|farol|Índice-de-desenvolvimento-humano-municipal-idhm>. Acesso em: 23/10/17.

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Atlas do Desenvolvimento Humano dos Municípios. 2015**. Disponível em:

http://www.pnud.org.br/IDH/Default.aspx?indiceAccordion=1&li=li_AtlasMunicipios. Acesso em 10/11/2017.

_____. **O que é o IDHM**. 2015. Disponível em:

http://www.pnud.org.br/idh/IDHM.aspx?indiceAccordion=0&li=li_IDHM. Acesso em 10/11/2017.

SOUZA, A. D. de. **Novos municípios como espaços sociais e políticos: implicações do processo de emancipação político-administrativa na mesorregião Centro-Ocidental do Paraná**. Tese de doutorado. UEM - Maringá, 2016.