

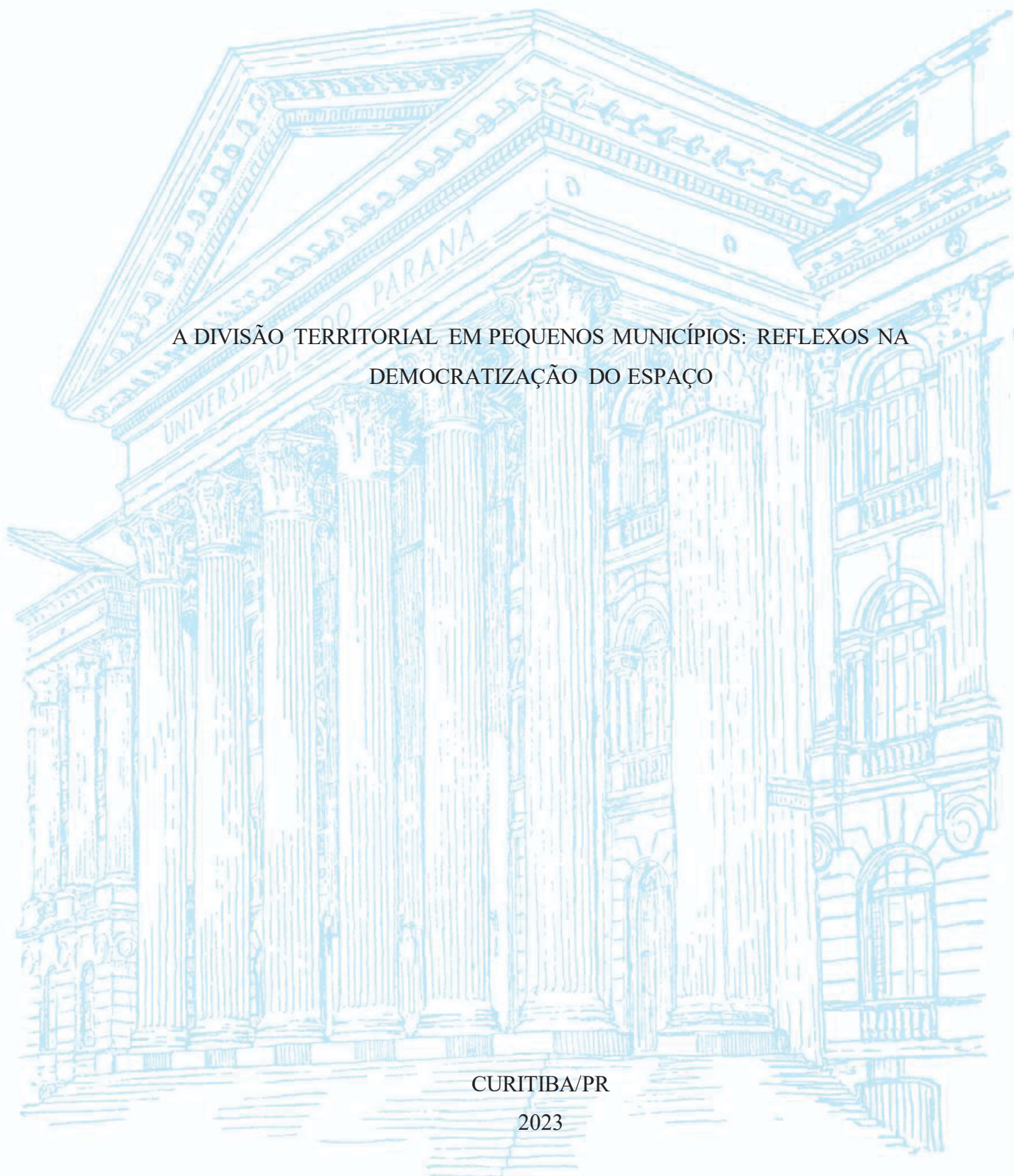
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

IDAIR AUGUSTO ZINKE

A DIVISÃO TERRITORIAL EM PEQUENOS MUNICÍPIOS: REFLEXOS NA
DEMOCRATIZAÇÃO DO ESPAÇO

CURITIBA/PR

2023



IDAIR AUGUSTO ZINKE

A DIVISÃO TERRITORIAL EM PEQUENOS MUNICÍPIOS: REFLEXOS NA
DEMOCRATIZAÇÃO DO ESPAÇO

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Geografia, curso de Doutorado, Setor de
Ciências da Terra da Universidade Federal do
Paraná, como requisito parcial para obtenção do
título de Doutor em Geografia.

Orientador: Dr. Adilar Antonio Cigolini

Linha de pesquisa: Produção do Espaço e Cultura

CURITIBA/PR

2023

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA

Zinke, Idair Augusto

A divisão territorial em pequenos municípios: reflexos na democratização do espaço / Idair Augusto Zinke. – Curitiba, 2023.

1 recurso on-line : PDF.

Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências da Terra, Programa de Pós-Graduação em Geografia.

Orientador: Adilar Antonio Cigolini

1. Divisões territoriais e administrativas. 2. Democratização. 3. Municípios. I. Universidade Federal do Paraná. II. Programa de Pós-Graduação em Geografia. III. Cigolini, Adilar Antonio. IV. Título.

Bibliotecário: Elias Barbosa da Silva CRB-9/1894



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE CIÊNCIAS DA TERRA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO GEOGRAFIA -
40001016035P1

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação GEOGRAFIA da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da tese de Doutorado de IDAIR AUGUSTO ZINKE intitulada: **A DIVISÃO TERRITORIAL EM PEQUENOS MUNICÍPIOS: REFLEXOS NA DEMOCRATIZAÇÃO DO ESPAÇO.**, sob orientação do Prof. Dr. ADILAR ANTONIO CIGOLINI, que após terem inquirido o aluno e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua **APROVAÇÃO** no rito de defesa.

A outorga do título de doutor está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 15 de Dezembro de 2023.

Assinatura Eletrônica

21/12/2023 08:20:36.0

ADILAR ANTONIO CIGOLINI

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

22/12/2023 10:38:25.0

CLÁUDIA SIQUEIRA BALTAR

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE ESTADUAL DE LONDRINA)

Assinatura Eletrônica

30/01/2024 16:57:59.0

JULIANA NUNES RODRIGUES

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE)

Assinatura Eletrônica

25/01/2024 10:14:42.0

CLEITON COSTA DENEZ

Avaliador Externo (SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

21/12/2023 14:16:24.0

OLGA LÚCIA CASTREGHINI DE FREITAS

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Av. Cel. Francisco H dos Santos, 100 - Ed. João José Bigarella - 1º andar - sala 108 - CURITIBA - Paraná - Brasil

CEP 81531-980 - Tel: (41) 3361-3450 - E-mail: posgeografia@ufpr.br

Documento assinado eletronicamente de acordo com o disposto na legislação federal Decreto 8539 de 08 de outubro de 2015.

Gerado e autenticado pelo SIGA-UFPR, com a seguinte Identificação Única: 333291

Para autenticar este documento/assinatura, acesse <https://siga.ufpr.br/siga/visitante/autenticacaoassinaturas.jsp> e insira o código 333291



A minha mãe, Marlei Perret Zinke (*in memoriam*), pelo exemplo de luta, carinho e bondade. Segui [...] como sei que você gostaria, em busca de um caminho melhor. Obrigado por tudo! Com imensa saudade, seu filho amado!

AGRADECIMENTOS

Quando iniciamos um curso de doutorado não paramos para pensar que a vida continua sendo uma caixinha de surpresas. Adversidades, mudanças e readaptações chegam, afinal, em quatro ou cinco anos seria impossível evitá-las. Assim foi a minha trajetória nestes últimos anos, carregada de mudanças e desafios que constantemente me faziam pensar se conseguiria concluir este curso.

Iniciei este trabalho dedicando-o à minha mãe (*in memoriam*). Em toda minha vida, ela foi a pessoa que mais deu incentivo a minha educação, sempre preocupada com o meu futuro e com os próximos passos que iria tomar, ela foi minha “rede de apoio”, uma verdadeira mãe coruja. De 2021 para cá, não a ter mais no cotidiano da vida deixou tudo mais difícil, meus objetivos perderam um pouco de sentido, em meio ao turbilhão que foi, para todos nós, seguir sem a nossa base familiar.

Hoje, aqui nesta tese, só posso deixar minha homenagem e um grande obrigado mãe, por tudo! Sinto muito que o ciclo da vida não tenha permitido me ver chegar neste tão sonhado momento.

Ao mesmo tempo, encontrei suporte nas pessoas que amo, que me amam e que sempre estiveram disponíveis para ajudar, dar um conselho ou uma palavra de conforto. Por isso, registro aqui o meu enorme agradecimento ao meu pai, Idair Zinke, por estar sempre por perto quando necessário, com motivação e ajuda. Obrigado pai, agradeço todos os dias por tê-lo comigo.

As minhas irmãs Manu e Charli, registro o meu agradecimento por serem sempre fonte de alegria e de sorrisos. Mesmo quando os piores momentos apareceram, vocês me acalmavam vendo o melhor da vida. Amo vocês.

A minha irmã Poliane, obrigado por ser fonte de força e inspiração. Nestes dois últimos anos, enquanto trava uma luta por sua saúde, nos mostra a garra de mulher e de mãe. Simplesmente obrigado, por tanto. Te amo!

Agradeço também aos meus “pimpolhos”, também conhecidos como meus xerox, sobrinhos Raphael, Miguel e Joaquim. Sei que estive um pouco ausente nestes últimos anos, mas o “Tio Maninho” espera que sirva de inspiração para que, um dia, vocês tenham momentos tão especiais quanto este.

Aos meus padrinhos, Tia Rejane e Tio Glênio, por serem a nossa base emocional em 2021. Nos ajudaram a recolher os “caquinhos” e continuar a labuta, sempre com palavras de amor e carinho em nossos encontros, ligações e troca de mensagens.

Aos meus amigos de Pitanga/PR, tão importantes nessa caminhada e que sem dúvida sempre tornaram o caminho mais leve. Obrigado Lucas, Evandro, Denise e Luiz, estar com vocês é sempre uma festa e um alívio enorme.

Aos meus amigos de Itajaí/SC, queridos e sempre atentos, agradeço pelo afeto e acolhida de sempre, vocês têm se tornado minha segunda família. Obrigado Bruno, Dan, Fábio e Tiago.

Ao Marcos e ao Ton, quero registrar um agradecimento mais que especial. Nos momentos em que o meu emocional parecia não permitir mais a continuidade do texto, eles estiveram ao meu lado, fazendo uma “jantinha”, conversando e colaborando com ideias. Eu não sei o que seria de mim sem os tantos momentos de desabafo. Do fundo do meu coração, obrigado.

Ao Thiago C. (*in memoriam*), por me apresentar essa cidade que amo e compartilhar ótimos momentos comigo. Lá em 2021, no meu desespero para escrever, você se mostrou um grande amigo, com palavras de conforto e motivação, não apenas na tese, mas para que eu começasse a cuidar um pouco mais de mim mesmo.

Aos meus amigos do EBMT, em especial a Jaqueline, Paula, Ana Paula, Débora, Rosália e Silvia, com quem sempre mantive troca de ideias, crescimento pessoal e profissional. Ao Carlos, doutorando da UDESC, obrigado por compreender e compartilhar as angústias de um doutorado, isso sempre me deixava mais calmo.

Aos meus amigos do GEPES/Guarapuava, meus eternos irmãos, obrigado por tudo, desde a graduação. Meus agradecimentos a Larissa, João Matheus, Daniel, Liamar, Tatiellen, Prof. Márcia e Prof. Karla.

Ao Francisco, meu querido amigo do Maranhão, pelo papel fundamental que teve desde quando prestei o processo seletivo para o doutorado na UFPR e por estar ao meu lado nos momentos mais difíceis. Você é luz. Obrigado por ser tão generoso e gentil.

Registro também um obrigado aos grandes amigos que conheci no NuPoTe, João, André, Mirian, Ana e Reginaldo. Obrigado pelos bons momentos em 2019 e 2020, antes da pandemia chegar e mudar tudo.

Ao Fernando um agradecimento especial, por estar sempre ao meu lado, mesmo quando a distância se colocou entre nós no início da Pandemia. Você é um amigo-irmão e uma das melhores pessoas que conheci em toda a minha vida. Obrigado por existir, menino.

Aos meus professores da educação básica, em especial aos de Geografia, Márcio Vitor, Thaís, Márcia e Valdenice, vocês me ajudaram a planejar a vida e a trilhar caminhos

para tornar os planos possíveis. Me orgulho sempre de encontra-los na rua e ainda os chamar de “Profe”, com vocês, hoje compartilho a profissão e a Geografia.

Ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Paraná, por ser tão organizado e cuidadoso. Um obrigado também à Alexandra, Secretária do PPGGEO, por sanar minhas dúvidas quando necessário.

Agradeço também aos Professores com quem tive a honra de cursar algumas disciplinas e compartilhar as minhas indagações do projeto de pesquisa, em especial ao Francisco Mendonça, Olga, Adilar e Luiz Diniz.

A banca de qualificação, Prof. Claudia Baltar (UEL) e Juliana Nunes Rodrigues (UFF), obrigado por tantas contribuições, reflexões e direcionamentos para este trabalho. Agradeço também aos demais professores que estiveram na banca final, Prof. Cleiton da Costa Denez (SEED/PR) e Olga Lúcia Castreghini de Freitas (UFPR). Muito obrigado!

Ao meu Orientador, Professor Adilar Cigolini, pela imensa paciência com os meus “sumiços”, meus atrasos e minhas inseguranças. Desenvolver esse trabalho ao seu lado foi a realização de um sonho. Com você, além do aprendizado e da experiência acadêmica, aprendi sobre a vida e a necessidade de curti-la sempre que possível.

Aos membros dos Conselhos Municipais entrevistados, em Guarapuava e Campina do Simão, caça-los e convence-los não foi uma tarefa fácil, pois poucos se disponibilizaram em ajudar. Espero que, de certa forma, a pesquisa e o debate tragam contribuições para uma melhor compreensão sobre os pequenos municípios e a importância dos Conselhos municipais para a democracia e a gestão pública.

A Capes e a Proex, a quem devo toda minha trajetória acadêmica, muito obrigado.

RESUMO

A década de 1990 marcou profundas transformações territoriais e sociais no Brasil, pois, ao mesmo tempo em que a Constituição Federal de 1988 permitiu um significativo aumento de pequenos municípios no país, também criou e ampliou mecanismos do sistema democrático afim de descentralizar a participação social para a escala local, tendo os Conselhos Municipais papel fundamental na inserção de camadas sociais na participação, elaboração e fiscalização de políticas públicas. Os recentes debates políticos, midiáticos e científicos sobre a criação de pequenos municípios e suas viabilidades estimularam revisitar o tema em uma perspectiva pouco explorada na literatura, onde se teve como objetivo geral compreender se a criação de pequenos municípios possibilitou ampliar a democratização do espaço via Conselhos, qualificado aqui como maior acesso e inclusão da sociedade nos processos decisórios em áreas de interesse coletivo. A tese se desenvolveu com base em duas realidades, sendo a primeira a compreensão da democratização do espaço via Conselhos Municipais em um pequeno município e, a segunda, os desafios e possibilidades da democratização de um Distrito, afim de explorar o fenômeno em diferentes divisões territoriais. Para tanto, o recorte se deu no município de Campina do Simão/PR e no Distrito de Palmeirinha-Guarapuava/PR, em que ambos pleitearam sua emancipação de Guarapuava/PR no decorrer da década de 1990, mas apenas Campina do Simão/PR se elevou a categoria de município. No campo dos Conselhos Municipais, foram selecionados para análise os Conselhos de Assistência Social, Educação e Saúde, em virtude de sua obrigatoriedade para repasse de recursos federais e por estarem relacionados a serviços públicos essenciais à população. Por meio de entrevistas com conselheiros e representantes políticos e análise documental, a tese demonstra que a divisão territorial em pequenos municípios refletiu na ampliação de Conselhos municipais, porém, as oportunidades de acesso e inclusão da sociedade civil nos processos decisórios ainda é um desafio para um cenário de democratização do espaço, em virtude da baixa atividade cívica da população, da baixa eficiência e do controle político dos Conselhos, que diretamente fragilizam o emergir de espaços políticos. Ao mesmo tempo, a divisão territorial em distritos demonstrou um cenário de possibilidades para a democratização do espaço, por meio da institucionalização de Conselhos Locais nas áreas essenciais à população, como um espaço de apresentação de demandas e busca por políticas públicas, mas que, assim como os Conselhos Municipais, apresentam frágil ocupação pela sociedade civil.

Palavras-chave: Pequenos municípios; Democratização; Conselhos municipais; Espaços políticos.

ABSTRACT

The 1990s marked profound territorial and social transformations in Brazil, as, at the same time that the 1988 Federal Constitution allowed a significant increase in small municipalities in the country, it also created and expanded mechanisms of the democratic system in order to decentralize social participation to the local scale, with Municipal Councils having fundamental roles in the inclusion of social layers in the participation, elaboration and supervision of public policies. Recent political, media and scientific debates on the creation of small municipalities and their viability encouraged revisiting the topic from a perspective little explored in literature, where the general objective was to understand whether the creation of small municipalities made it possible to expand the democratization of space via Councils, qualified here as greater access and inclusion of society in decision-making processes in areas of collective interest. In this way, the thesis was developed based on two realities, the first being the understanding of the democratization of space via Municipal Councils in a small municipality and, the second, the challenges and possibilities of democratization in a District, in order to explore the phenomenon in different territorial divisions. To this end, the selection took place in the municipality of Campina do Simão/PR and in the District of Palmeirinha-Guarapuava/PR, in which both claimed their emancipation from Guarapuava/PR during the 1990s, but only Campina do Simão/PR raised the category of municipality. In the field of Municipal Councils, the Social Assistance, Education and Health Councils were selected for analysis, due to their obligation to transfer federal resources and because they are related to essential public services for the population. Through interviews with counselors and political representatives and documentary analysis, the thesis demonstrates that the territorial division into small municipalities reflected in the expansion of municipal councils, however, the opportunities for access and inclusion of civil society in decision-making processes is still a challenge for a scenario of democratization of space, due to the low civic activity of the population, the low efficiency and political control of the Councils, which directly weaken the emergence of political spaces. At the same time, the territorial division into districts demonstrated a scenario of possibilities for the democratization of space, through the institutionalization of Local Councils in areas essential to the population, as a space for presenting demands and searching for public policies, but which, thus like Municipal Councils, they are weakly occupied by civil society.

Keywords: Small Municipalities; Democratisation; Municipal Councils; Political spaces.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Distribuição dos Conselhos Municipais ativos no Brasil, por município.....	70
Figura 2: Evolução de municípios no Brasil entre 1940 e 1970.....	99
Figura 3: Notícia sobre o entendimento do STF (2021).....	108
Figura 4: Material de divulgação do "Plano Mais Brasil".....	119
Figura 5: Distrito Industrial implementado em Campina do Simão em 2015.	148
Figura 6: Reportagem sobre emancipações em Guarapuava, 1990.....	156
Figura 7: Reportagem "Emancipações fortalecem Guarapuava" de 1993.	157
Figura 8: Reportagem "Em nome do atraso" de 1994.....	159
Figura 9: Vista aérea do Distrito de Palmeirinha.	161
Figura 10: Área Urbana de Palmeirinha.....	161
Figura 11: Escola Municipal na sede de Palmeirinha.	161
Figura 12: UBS de Palmeirinha.	161
Figura 13: PR 364 na década de 1990.....	162
Figura 14: PR 364 no início da década 2000.....	162
Figura 15: Prefeitura Municipal até 2005.	165
Figura 16: Atual Prefeitura Municipal.	165
Figura 17: Construção com recursos federais, 2021.	165
Figura 18: Construção de Centro de Eventos com recursos estaduais, 2022.	165
Figura 19: Construção de Creche com recursos federais.	166
Figura 20: Construção de Portal da Cidade, recursos federais.....	166
Figura 21: Secretaria Municipal de Assistência Social de Campina do Simão.....	179
Figura 22: Convite para Conferência Municipal de Assistência Social.....	184
Figura 23: Conferência Municipal de Assistência Social em Campina do Simão, 2023.....	184
Figura 24: Convite para a Conferência Municipal de Saúde de Campina do Simão, 2023..	194
Figura 25: Similitude de palavras - percepções dos conselheiros sobre o município e a participação.....	196
Figura 26: Reunião do CMAS de Guarapuava, em fevereiro de 2023.	205
Figura 27: Reunião do CMAS de Guarapuava, em dezembro de 2022.	205
Figura 28: Centro de Referência de Assistência Social de Palmeirinha.	207
Figura 29: Posse dos Conselheiros Locais de Saúde, em Guarapuava (2021).....	215
Figura 30: Similitude de palavras - percepções dos Conselheiros sobre o distrito e a participação.....	218

LISTA DE MAPAS

Mapa 1: Localização de Campina do Simão/PR, Guarapuava/PR e do Distrito de Palmeirinha/PR.....	28
Mapa 2: Número de municípios afetados no Brasil caso a PEC 188/2019 for aprovada.	121
Mapa 3: Divisão municipal do Paraná em 1900.....	126
Mapa 4: Municípios criados e instalados no Paraná na década de 1990.....	131
Mapa 5: Municípios paranaenses criados na década de 1990 que registraram perda populacional nos últimos censos demográficos.....	136
Mapa 6: Municípios paranaenses com população de até 5.000 habitantes.	139
Mapa 7: Municípios criados na Região Imediata Geográfica de Guarapuava na década de 1990.	141

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Evolução do número de municípios no Brasil entre 1933 e 2023.....	104
Gráfico 2: Evolução do número de municípios no Paraná ao longo das décadas.	127
Gráfico 3: Resultado do plebiscito em Campina do Simão/PR em 1995.....	163
Gráfico 4: Composição do Conselho Municipal de Assistência Social de Campina do Simão.	181
Gráfico 5: Conteúdo das reuniões do Conselho de Assistência Social de Campina do Simão.	185
Gráfico 6: Composição do Conselho Municipal de Educação de Campina do Simão.....	186
Gráfico 7: Conteúdo das reuniões do Conselho Municipal de Educação de Campina do Simão.....	188
Gráfico 8: Composição do Conselho Municipal de Saúde de Campina do Simão.	190
Gráfico 9: Conteúdo das reuniões do Conselho Municipal de Saúde de Campina do Simão.	193
Gráfico 10: Composição do Conselho de Assistência Social de Guarapuava/PR.....	204
Gráfico 11: Conteúdo das reuniões do Conselho de Assistência Social.	208
Gráfico 12: Composição do Conselho Municipal de Educação de Guarapuava/PR.	209
Gráfico 13: Conteúdo das reuniões do Conselho Municipal de Educação de Guarapuava. .	211
Gráfico 14: Composição do Conselho de Saúde de Guarapuava.	212
Gráfico 15: Conteúdo das reuniões do Conselho Municipal de Saúde de Guarapuava.	214

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Número de Conselhos temáticos por quantidade de município.....	69
Tabela 2: Evolução de municípios por estado da federação após 1988.	105
Tabela 3: Distritos que se enquadram nos critérios populacionais.....	116
Tabela 4: Evolução demográfica dos municípios criados no Paraná na década de 1990.....	134
Tabela 5: População Urbana, Rural e Grau de urbanização dos municípios criados na Região Geográfica Imediata de Guarapuava.	144
Tabela 6: Composição do PIB dos municípios criados na Região Geográfica Imediata de Guarapuava, dados de 2021.....	146
Tabela 7: Finanças dos municípios criados na região e do município de Guarapuava/PR. ..	149
Tabela 8: Variação do IDHM dos municípios criados na região entre os anos de 1991, 2000 e 2010.	151

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Síntese de entrevistas com os Conselheiros municipais.....	36
Quadro 2: Síntese de entrevistas com representantes políticos e ex-representantes.....	36
Quadro 3: Dimensões da democratização do espaço.....	67
Quadro 4: Estruturas territoriais: experiências internacionais.	79
Quadro 5: Constituições do Brasil e os municípios.	86
Quadro 6: Síntese do Projeto de Lei nº 98/2002.....	113
Quadro 7: Síntese do Projeto de Lei nº 104/2014.....	115
Quadro 8: Síntese do Projeto de Lei nº 137/2015.....	116
Quadro 9: Distrito Castelo dos Sonhos, Altamira/PA.....	117
Quadro 10: Conselhos Municipais em Campina do Simão/PR.....	175
Quadro 11: Atribuições dos Conselhos Municipais analisados em Campina do Simão/PR.	176
Quadro 12: Síntese de informações dos Conselhos Municipais analisados em Campina do Simão.....	178
Quadro 13: Conselhos Municipais em Guarapuava/PR.....	200
Quadro 14: Atribuições dos Conselhos Municipais analisados em Guarapuava/PR.	201
Quadro 15: Síntese de informações dos Conselhos Municipais analisados em Guarapuava.	202

LISTA DE ORGANOGRAMAS

Organograma 1: Esquema da tese.....	26
Organograma 2: Espaço e democracia.....	52
Organograma 3: Tendências da estrutura territorial.....	78

LISTA DE SIGLAS

ALEP/PR	Assembleia Legislativa do Paraná
ALEPA	Assembleia Legislativa do Pará
CF	Constituição Federal
CFA	Conselho Federal de Administração
CMAS/CS	Conselho Municipal de Assistência Social de Campina do Simão
CMAS/G	Conselho Municipal de Assistência Social de Guarapuava
CME/CS	Conselho Municipal de Educação de Campina do Simão
CME/E	Conselho Municipal de Educação de Guarapuava
CMS/CS	Conselho Municipal de Saúde de Campina do Simão
CMS/G	Conselho Municipal de Saúde de Guarapuava
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IP'S	Instituições Participativas
IPARDES	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
MDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
MUNIC	Pesquisa de Informações Básicas Municipais
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Partido Liberal
PLS	Projeto de Lei do Senado
PSBD	Partido Social Democracia Brasileira
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro

RIG	Região Geográfica Imediata de Guarapuava
STF	Supremo Tribunal Federal
SUS	Sistema Único de Saúde
TCE/PR	Tribunal de Contas do Paraná
TCU	Tribunal de Contas da União
TRE/PA	Tribunal Regional Eleitoral do Pará
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UNCME	União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação
UNICENTRO	Universidade Estadual do Centro-Oeste

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	21
Do tema ao problema.....	21
Objetivos.....	29
O percurso metodológico e a estrutura da tese.....	32
 1. Apreendendo os municípios brasileiros pela democratização do espaço	
1.1. Introdução.....	40
1.2. Da democracia a democratização do espaço: elementos e conceitos para o debate.....	40
1.2.1. Município: escala política para a democracia?.....	53
1.2.2. Espaço político: primeiras discussões	56
1.3. Apreendendo os municípios pela democratização do espaço.....	61
 2. A criação de municípios: literatura, tendências e proposições	
2.1. Introdução.....	74
2.2. Para uma reflexão: os governos locais e as tendências da divisão territorial no mundo...75	
2.3. Município e criação de municípios no Brasil.....	84
2.4. A criação de municípios e a diversidade da literatura.....	109
2.5. As proposições recentes para criação e fusão de municípios no Brasil.....	112
 3. A criação de pequenos municípios no estado do Paraná e na Região Geográfica Imediata de Guarapuava	
3.1. Introdução.....	124
3.2. Apontamentos sobre a criação de pequenos municípios no Paraná.....	124
3.2.1. Um olhar para os municípios criados na Região Imediata de Guarapuava.....	140
3.3. Guarapuava/PR: contextos no movimento para emancipação do distrito de Palmeirinha e na criação de Campina do Simão.....	153
 4. Guarapuava/PR e a criação de pequenos municípios: reflexos na democratização do espaço	
4.1. Introdução.....	168
1.2. Os Conselhos Municipais e os cenários da democratização.....	169
4.3. Os Conselhos Municipais em Campina do Simão/PR: maior democratização?.....	174

4.4. Os Conselhos Municipais em Guarapuava e a adesão do Distrito de Palmeirinha: desafios e possibilidades à democratização do espaço.....	198
4.5. Tecendo considerações: a divisão territorial como basilar a democratização?	219
Considerações finais.....	224
Referências.....	227
Anexos.....	239

INTRODUÇÃO

Todo município é produto dos cidadãos que vivem nele.

Antônio Carlos Junior

Do tema ao problema

A divisão territorial em novos municípios, após a Constituição Federal de 1988, foi alvo de diversos debates políticos, econômicos, sociais, midiáticos e científicos ao longo dos anos e, especialmente, até o fim dos anos 2000, demonstrou uma diversidade de interpretações sobre os seus impactos. Parte da literatura especializada no tema apontou que as novas divisões territoriais potencializaram o desenvolvimento socioeconômico em diversas localidades brasileiras, por meio de um cenário favorável ao aumento significativo dos indicadores sociais relativos à melhoria da qualidade de vida da população, como reflexo, também, da redistribuição de recursos importantes, como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Ao mesmo tempo, outras fontes de investigação evidenciam que o fenômeno trouxe, para a malha territorial do país, uma série de municípios com descoordenações econômicas e sociais, além de que serviram como fator estimulante a propagação de oligarquias locais, uma vez que muitos dos municípios criados neste período apresentam reprodução de poder político ao longo dos anos, centralizando os mesmos grupos políticos, partidários e familiares na gestão destes, favorecendo a reprodução de territórios conservadores.

As múltiplas investigações sobre o tema apontaram que a divisão territorial em novos municípios é um debate intenso e carregado de possibilidades analíticas e que demonstra o município como um território de sobreposição de interesses políticos, econômicos e sociais. Ao mesmo tempo, se até o fim da década de 2000 este tema parecia ter esgotado suas possibilidades investigativas, pela própria gama de dissertações e teses desenvolvidas, os anos seguintes mostraram que o tema continuaria em evidência, não apenas pelos novos debates políticos, mas pela necessária compreensão de que as proporções continentais do Brasil apresentam peculiaridades regionais e locais e, desta forma, destoam diferentes e complexos impactos territoriais.

O Projeto de Lei nº 137/2015 que busca regulamentar o processo de criação de municípios no Brasil e a PEC 188/2019, do ex-Presidente Jair Bolsonaro (PL) que propõe a fusão e incorporação de pequenos municípios, demonstraram que o tema segue chamando atenção nas diversas áreas de pesquisa interessadas na temática. Primeiro, porque os Estados

possuem a tendência de reconfigurar seus territórios, de acordo com os interesses de seus governos, sejam estes econômicos ou políticos e, segundo, porque os municípios criados ao longo da década de 1990, em especial os de pequeno porte, continuam sendo moradas de significativa parcela da população brasileira e, portanto, as principais interessadas em possíveis novas reformas na malha territorial do país.

Com isso, mesmo que diferentes pesquisas – em áreas distintas, como Geografia, Administração, Direito e História, por exemplo – já tenham se debruçado na compreensão sobre o caráter político-processual e os diferentes impactos da criação de municípios no Brasil, o tema ainda gera novas problemáticas de pesquisa à medida que novos contextos políticos e econômicos emergem e propõe alterações na ordem territorial e nos sistemas políticos¹.

Ao longo do governo do ex-Presidente Jair Bolsonaro (PL), entre 2019 e 2022, não apenas a PEC 188/2019 trouxe polêmicas, mas também os inúmeros ataques ao sistema democrático do país, como foi a extinção de vários Conselhos Nacionais de participação social na elaboração e fiscalização de políticas públicas em áreas essenciais a sociedade, ainda no início de seu governo. Tais fatos, reforçaram que o governo bolsonarista se configurou como bastante centralizador na tomada de decisões e de ferimentos constantes na democracia brasileira. Para Koupak et. al (2021) o governo de Jair Bolsonaro (PL) demonstrou que o liberalismo econômico e o autoritarismo político se refletiram na obstrução da democracia brasileira, dando origem a uma convergência sobre as minorias e a exclusão de espaços participativos que, desde a Carta Magna de 1988, permitiam a vocalização dos interesses politicamente secundarizados. Para se ter uma ideia, o Decreto nº 9.759/2019, que excluiu inúmeros Conselhos, poupou somente aqueles criados por Leis específicas e que detalham suas atribuições e composições, como o Conselho Nacional de Saúde (CNS), o Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) e o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) (Koupak, et. al, 2021).

Com relação aos demais não extintos, se destaca as várias reduções de composição de membros, inclusive na representação da sociedade civil, como o Conselho Nacional dos

¹ Se destaca aqui, a recente criação de um novo município no Brasil. Em Outubro de 2023, o Supremo Tribunal Federal autorizou a criação do município de Esperança do Norte, em Mato Grosso, fruto do desmembramento de Nova Ubiratã e Sorriso, tornando-se o 5.569º município brasileiro. Com 7 mil habitantes o município foi criado mesmo sem Lei Complementar que regulamente a criação, fusão, desmembramento ou incorporação de municípios no Brasil. No entanto, o STF criou o município tendo como justificativa a aprovação de Lei pela Assembleia Legislativa de Mato Grosso, que aprovou a criação do mesmo no ano de 2000 e tendo como base o Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF). Tal fato corrobora para a discussão dos conflitos institucionais que nos últimos anos rodeiam a criação de municípios no Brasil, como apresentado por Mendes e Cigolini (2020).

Direitos da Pessoa Idosa, que passou de 28 para 6 membros, o Conselho de Erradicação do Trabalho Escravo que passou de 18 para 8 e o Conselho de Combate à Discriminação que passou de 90 para apenas 7 membros.

A redução de espaços essenciais a democracia e a elaboração de políticas públicas, bem como os diversos ataques aos movimentos sociais e a ciência brasileira, marcaram um governo de extrema redução dos aparatos democráticos e de socialização da política. Esse cenário fez novas problemáticas de pesquisas surgirem, como a de viabilidade social e econômica dos pequenos municípios, que no Paraná já havia sido apontado pelo Tribunal de Contas do Estado no texto de Fernandes et. al (2015) que tratava da fragilidade econômica dos municípios com população até 5.000 habitantes, os apontando como verdadeiros gastos a máquina pública e um problema à economia de escala.

Ao mesmo tempo, as próprias questões sobre o federalismo e as engenharias institucionais da democracia, implementadas no território, são elencadas como importantes parâmetros de pesquisa, uma vez que reduzir o número de municípios no Brasil significaria também excluir inúmeros Conselhos municipais em áreas diversas e que são, em essência, possibilidades locais para o exercício da democracia.

Abrucio (2015), ao tratar do federalismo brasileiro, afirma que a criação de municípios na década de 1990 se configura como um fator de aprendizagem política, não apenas porque convidou a população a votar em plesbicio, mas porque aproximou populações, antes distantes, do próprio Estado. A divisão territorial em novos municípios, portanto, oportunizou a diversas localidades a presença mais efetiva de engenharias institucionais do sistema democrático com a criação dos espaços de participação, como os Conselhos municipais, fóruns de políticas públicas e a possibilidade de implementação do Orçamento Participativo, sendo estas Instituições Participativas (IP'S) que se espalharam no vasto espaço brasileiro, por meio das novas municipalidades.

Cigolini (2009) afirmou que a criação de novos municípios serviu como um trampolim para a oportunidades, que vão desde a possibilidade de novos investimentos, redistribuição de recursos no território até a ampliação de Instituições Participativas atuando localmente e, assim, com fortes contribuições ao desenvolvimento.

Zorzanello (2015), com base na região central do Paraná e Dias (2016), que estudou os municípios emancipados no Goiás, concluíram que o fenômeno atribuiu melhorias nos índices sociais e na infraestrutura dos municípios, que passou a contar com novos equipamentos urbanos, ao mesmo tempo que favoreceram a reprodução de poder por meio dos mesmos grupos políticos, que ocuparam várias gestões em cargos de Prefeitos e Vereadores. Na

mesma perspectiva, Souza (2019) afirma que a criação de municípios na década de 1990, apesar de estarem vinculados ao discurso do desenvolvimento, demonstraram diversas estratégias eleitorais de grupos políticos, que veem no processo emancipatório uma chance para ocupar cargos públicos².

Já Azevedo (2012), ao se referir aos novos municípios criados no estado do Rio Grande do Sul e Piauí afirmou que o fenômeno contribuiu para a ampliação dos Conselhos municipais e para a melhorias dos indicadores sociais em algumas regiões dos estados, ao mesmo tempo em que outras não foram capazes de combater as desigualdades com a melhorias de áreas essenciais, como saúde, educação e renda.

Nota-se que o tema apresenta pluralidade de resultados, isto porque é preciso encarar o município – seja ele recente ou não – como um território marcado por relações múltiplas de poder, onde estão justapostos diversos interesses da sociedade e dos grupos políticos, mas que em especial a ciência geográfica, se prevalece o entendimento das melhorias sociais e da redução das desigualdades espaciais.

Sendo assim, parte-se da premissa de que a criação de municípios é um processo político transescalar e marca a intrínseca relação entre sociedade e território, isto porque envolve as diferentes escalas em suas legislações e atores, bem como seus diversos interesses (Cigolini, 2017). Além disso, a criação de municípios elenca uma arquitetura política que permite a descentralização de políticas públicas participativas para o local, que possibilita a socialização da política e o exercício da cidadania e da democracia por diferentes canais.

Nesta tese a problemática se encontra com as justificativas elencadas acima, não apenas da criação de municípios como possibilidade, mas também do município como contexto político que pode intensificar a cidadania e fortalecer a democracia. Assim, democracia como um sistema político tem relação com o território, trazendo proximidade entre a população e as instituições do Estado e permitindo o acesso e a inclusão de camadas sociais nos processos decisórios.

Assim, esta tese traz a reflexão do município como escala política capaz de fortalecer a democracia, aprimorando-a de forma processual o que consideramos aqui como democratização do espaço. Para Castro (2013) a democracia é um sistema de governo capaz de alcançar o bem comum, mas para isso diversas são as variáveis territoriais de influência,

²Ao pesquisar os municípios emancipados no Centro-Sul do Paraná, Zinke (2021) encontrou resultados similares, onde para além de cargos de Prefeitos e Vereadores, a criação de municípios esteve vinculada a estratégias eleitorais regionais, com atuação de Deputados Estaduais autores dos projetos emancipacionistas e que, após a criação do município, obtiveram parcela significativa dos votos nestas localidades.

tais como extensão do território, distância, população, densidade, escala, estrutura social, urbanização e infraestrutura.

Desta forma, a problemática surge com as seguintes questões: é o município uma escala política favorável a democracia? A criação de pequenos municípios é um potencializador da democratização do espaço? Essas questões centrais, que deram origem a pesquisa, vinculam-se a nossa hipótese: a criação de pequenos municípios aproxima população e Estado, cria maiores possibilidades do exercício da democracia por meio da implementação de Conselhos Municipais, fator que favorece a inclusão da sociedade civil nos processos decisórios de interesse local e contribui para o exercício da cidadania e da política.

Ao mesmo tempo, assume-se que os municípios brasileiros, sejam estes pequenos ou não, são marcados por diversos interesses políticos internos e externos e que, muitas vezes, se apresentam como variável territorial capaz de fragilizar o sistema democrático e suas institucionais, enfraquecendo o princípio da cidadania, a implementação de políticas públicas eficazes e a prática da accountability, entendido por O'Donnel (1997) como a capacidade deliberativa e fiscalizatória das instituições democráticas e, por Lira (2021) como a liberdade de expressão e denúncia frente aos desvios de conduta das gestões governamentais.

Afim de melhor expressar nossa tese e os elementos que a norteiam, apresentamos o organograma 1, como síntese das discussões conceituais e dos elementos abordados no texto.



Organograma 1: Esquema da tese.
Org: ZINKE, Idair Augusto (2023).

Como conceito norteador e que dá luz a tese, a democratização do espaço é apreendida como um processo de crescente socialização política com maior participação das camadas sociais e, sobretudo, como reflexo da ampliação das engenharias institucionais democráticas, que consigam promover o acesso e a inclusão da sociedade civil na tomada de decisões. Ao mesmo tempo, fundamentar a democratização do espaço na perspectiva da criação de pequenos municípios nos levou a apreensão de outros conceitos, tais como a do município como escala política, não apenas no sentido de limite territorial metricamente definido, mas como território demarcado por ações e agentes políticos, no cotidiano, na organização social e das instituições.

Ao mesmo tempo, a discussão sobre espaço político também emergiu como necessário ao debate sobre democratização do espaço, pois consideramos que os espaços políticos se constituem além do que a presença e ampliação de Conselhos municipais, mas propriamente como forma de apropriação destes, transformação social e rompimento do *status quo*. Ainda

no campo de nível conceitual, a tese vislumbra a descentralização como fator da arquitetura política do Brasil, pós-Constituição Federal de 1988 que, agregado ao modelo federalista, descentralizou para a escala local as instituições participativas e políticas públicas, em especial, afim de combater as desigualdades territoriais pautadas em maior participação e controle social (Abrucio, 2015). Na mesma direção, se faz importante citar que o conceito de espaço político aproxima com maior fervor a discussão dos Conselhos com sua efetividade, pois como afirmou Arretche (2010) a democracia tem mais relação com a qualidade das instituições do que, propriamente, com a existência destas.

Em nível concreto, a tese tem como objeto de discussão os Conselhos Municipais nas áreas de Assistência Social, Saúde e Educação. Delimitar a pesquisa nestes Conselhos não ocorreu por acaso, mas sim pelo caráter de existência obrigatória frente ao repasse de recursos federais nas respectivas áreas e, não menos importante, pelo fundamento social que estas áreas representam para a sociedade, no acesso e na garantia de serviços essenciais a população, sendo, em tese, áreas de maior interesse e ocupação social.

A inclusão, a composição e a efetividade dos Conselhos municipais também foram especificadas como elementos concretos da tese, em virtude de se configurarem como variáveis capazes de melhor apresentar a qualidade destas instituições e, com isso, demonstrar o aflorar - ou não - de espaços políticos no âmbito de pequenos municípios emancipados na década de 1990.

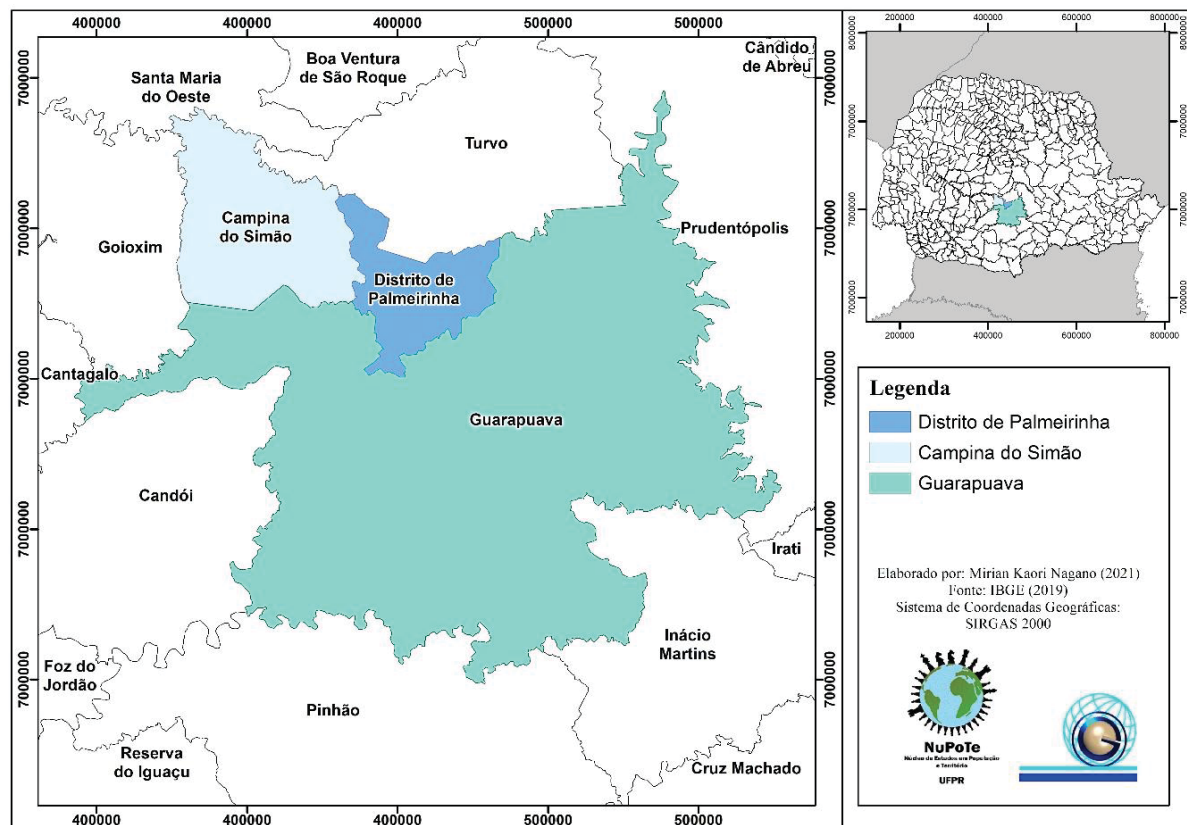
O recorte territorial da tese e o município de Campina do Simão/PR, emancipado do território de Guarapuava em 1995. De acordo com o Censo de 2022 esse município tem uma população de 3.936 habitantes e grau de urbanização em 34,05%. Esses dados o caracterizam como de baixa expressão populacional e predominantemente rural.

Além de Campina do Simão/PR, a tese busca também compreender os reflexos da democratização em distritos municipais e, para isso, apresentamos como recorte, o distrito de Palmeirinha, em Guarapuava, que pleiteou emancipação na década de 1990, no entanto, não chegou a se elevar a categoria de município.

A definição em analisar duas realidades distintas na divisão territorial – ao mesmo tempo em que se encontram no contexto regional do centro do Paraná – permite que a discussão se aproxime aos debates políticos recentes sobre a malha territorial do Brasil, em especial, a PEC 188/2019 e sua proposição para que municípios com população até 5.000 habitantes e com baixa arrecadação própria retornem à condição de distrito. A democratização do espaço, no viés de abordagem desta tese, traz visibilidade também aos distritos municipais,

como forma de investigação analítica, sobre os desafios e possibilidades em terem suas populações representadas nos espaços de participação, como os Conselhos municipais.

Desta maneira, a possibilidade em compreender se o fenômeno criação de municípios pode oportunizar maior democratização do espaço, se constrói por meio de uma análise em um distrito que chegou ao status de município e de um espaço que permaneceu com o status de distrito. Isso permite a comparação entre duas realidades distintas e a maneira como a divisão territorial contribui para a implementação de mecanismos da democracia brasileira. O mapa 1, a seguir, apresenta a localização do município de Campina do Simão, do distrito de Palmeirinha e do município de Guarapuava.



Mapa 1: Localização de Campina do Simão/PR, Guarapuava/PR e do Distrito de Palmeirinha/PR.

A escolha de Campina do Simão/PR e do Distrito de Palmeirinha como recorte espacial desta tese se deu pelo vínculo entre o pesquisador e o objeto de pesquisa que, desde a graduação e o mestrado na Universidade Estadual do Centro-Oeste (Unicentro) realizou pesquisas na temática de criação de municípios na região central do Paraná, o que levou a proximidade com o contexto regional destes municípios, sendo eles em sua grande maioria municípios criados na década de 1990, marcados por pela baixa expressão populacional e baixo grau de urbanização, o que os coloca como municípios essencialmente rurais. Há,

portanto, uma formação socioespacial semelhante nesses dois espaços, embora estejam em escalas diferentes dentro da estrutura territorial de distribuição de poder e recursos do ordenamento jurídico brasileiro.

Além disso, até o início do século XX Guarapuava se apresentava como um dos maiores municípios do Brasil em extensão territorial, sendo, na época, o maior município da região Sul, ocupando quase todo o oeste do estado do Paraná. Ao longo das décadas, Guarapuava/PR fora recortado em inúmeros municípios, mas em especial após a Constituição Federal de 1988, deu origem a municípios de pequeno porte populacional e que, atualmente, estão entre os piores Índices de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) do estado do Paraná, sendo eles: Campina do Simão e Candói.

Neste contexto, Campina do Simão/PR é um entre tantos municípios brasileiros que apresentam as características apresentadas na PEC 188/2019 do ex-governo bolsonarista e, caso fosse aprovada, retornaria ao anexo territorial de Guarapuava/PR. Ao mesmo tempo, mesmo pleiteado sua emancipação no contexto político favorável a criação de municípios na década de 1990, Palmeirinha marca a permanência distrital e abre um leque comparativo na discussão em torno das (in)viabilidades da divisão territorial experimentada no Brasil entre os anos de 1988 e 1996, no caso desta tese, em torno dos reflexos da democratização do espaço.

Com isso, apresentamos o objetivo central e os objetivos específicos da pesquisa:

Objetivo Geral:

- Compreender como a divisão territorial, em pequenos municípios, na década de 1990, resultou em maior democratização do espaço, com a proximidade entre população e instituições participativas, bem como se estas são capazes de permitir o acesso e a inclusão das camadas sociais nos processos decisórios.

Objetivos específicos:

- Discutir a democracia no âmbito espacial e territorial, afim de compreendê-la na perspectiva dos municípios brasileiros e a maneira pela qual a divisão territorial em novos municípios pode favorecer a democratização.
- Analisar os processos político-constitucionais vinculados a criação de municípios no Brasil e no Estado do Paraná, em especial após a Constituição Federal de 1988, bem como a diversidade da literatura explicativa.
- Averiguar, por meio de estudo de caso em Campina do Simão/PR e Palmeirinha/Guarapuava/PR, quais são os impactos da divisão territorial no acesso e na

inclusão, da população, junto aos Conselhos municipais nas áreas de Assistência Social, Saúde e Educação.

- Compreender se a existência e a ocupação dos Conselhos municipais, em realidades territoriais distintas, contribuem para a democracia, tornando os Conselhos municipais atuantes em suas funções, bem como, na prática da accountability.

Compreender como a democratização do espaço ocorre em um município e em um distrito viabiliza uma leitura mais apurada do fenômeno e permite identificar elementos diversos que interferem no processo, sejam eles em termos de prática da atividade cívica, ou mesmo, com embasamento em leis federais que permitem a ampliação dos espaços participativos ou das leis orgânicas municipais, que promovem a efetivação destes.

Ao mesmo tempo, a democracia na perspectiva do município brasileiro, ou mais propriamente por meio da criação de municípios como trabalhamos nesta tese, sugere uma compreensão do território como oportunidade de inclusão, que ocorre com a maior proximidade entre o Estado e a população, principalmente, através de suas instituições que garantem o acesso e a liberdade de expressão e de participação, na busca contínua por um sistema democrático mais inclusivo e que atue na transformação social.

Cabe ressaltar que os Conselhos municipais, por onde fazemos nossa leitura da democratização, são espaços participativos que representam ferramentas importantes da democracia brasileira atuando localmente e, por isso, possuem funções que visam efetivamente contribuir para a aprendizagem política da sociedade e para a melhoria de políticas públicas essenciais à população, como são as áreas elencadas como recorte nesta tese e, para tanto, são por muitos pesquisadores encarados como Conselhos municipais de políticas públicas, pela própria contribuição para a governança local (Tonella, 2003).

Ao tratar dos Conselhos, Gohn (2004, p.30) afirma ainda que “a participação de segmentos da sociedade civil na gestão da vida social assume fundamental importância no contexto democrático”, isto porque atribui sentido a um grupo ou a um movimento social, tornando-o protagonista de sua história e desenvolvendo consciência crítica e mobilizadora, bem como agregando novos valores a cultura política do país.

Não obstante, os inúmeros ataques a democracia brasileira protagonizados pelo ex-governo de Jair Bolsonaro (PL) demarcaram um período de retrocesso da democracia, pois, entre suas primeiras iniciativas ao longo de 2019 foi excluir Conselhos Nacionais de participação social e limitar a atuação de tantos outros, ações características de governos

autoritários que buscam negligenciar a voz da população, mesmo em um país que fortemente ampliou os canais de participação social, após a Carta Magna de 1988.

Mesmo que o debate em torno do governo federal pareça distante dos governos locais, é importante citar que enfraquecer as instituições participativas em qualquer uma das escalas é retirar da sociedade civil o direito de exercer a democracia em sua forma mais pura, participando, contribuindo e fiscalizando. Em entrevista para esta tese, Ana Lúcia Rodrigues, Presidente da União dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME-Sul) e Vice-Presidente do Conselho Nacional do Fundeb (CNF) destacou o seguinte:

Eu acho que os Conselhos precisam caminhar muito, porque eles ainda não estão sendo ouvidos, além disso, nós tivemos nos últimos seis anos um grande desrespeito aos Conselhos, tanto que muitos foram extintos no governo anterior. Foi uma das primeiras coisas que o governo fez, extingui-los para não ter que ouvi-los, porque eles são paritários, é uma forma de ouvir a sociedade civil. Agora neste novo governo os Conselhos que foram extintos foram retomados, o Presidente já deu vários indícios de retomar o debate sobre os Conselhos e de fortalece-los, mas mesmo assim vejo que ainda há muito para caminhar. Muitos governos ainda são autoritários e desconsideram o papel dos Conselhos (Entrevista, 27 de junho de 2023).

Com isso, em especial, as ações nacionais de enfraquecimento dos Conselhos se refletem diretamente em outras escalas de governo, como os municipais, que em muitos casos passaram a descredibilizar e desmobilizar ainda mais a importante função dos Conselhos, em atuar diretamente nas políticas públicas e na accountability.

Em 2022, a eleição do atual Presidente do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva (PT) resgatou os Conselhos Nacionais extintos anteriormente e criou outros, como o Conselho de Participação Social, composto por membros do Poder Executivo e representantes de organizações da sociedade civil. Durante a cerimônia de criação do Conselho, o Presidente afirmou "Eu quero que vocês saibam que esse conselho vai servir para uma participação popular efetiva. E que vocês sejam tratados em igualdade de condições, que possam dizer sim da mesma forma que podem dizer não"³.

Além da criação de um novo Conselho, o atual Presidente também reestabeleceu os Conselhos extintos anteriormente, sendo eles: o Conselho Nacional da Juventude; o Conselho Nacional dos Direitos das Pessoas LGBTQIA+; o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente; o Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia; o Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas; o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial; o Conselho

³ Trecho retirado da reportagem "Lula assina Decreto que cria o Conselho de Participação Social", do do Jornal o Globo, sessão Política. Link: [Lula assina decreto que cria Conselho de Participação Social | Política | G1 \(globo.com\)](https://g1.globo.com/politica/noticia/lula-assina-decreto-que-cria-conselho-de-participacao-social-1.7011111)

Nacional dos Direitos de Pessoas Idosas; e o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar.

Nesse sentido, retomar o debate sobre a importância social e governamental dos Conselhos é, também, apresentar aos governos municipais e estaduais atitudes que mobilizem e incentivem a própria sociedade civil, em atuar com maior afinco nos espaços de participação, tornando-os espaços políticos de transformação social e de redução da atuação de grupos políticos oligárquicos.

A frase *“Todo município é produto dos cidadãos que vivem nele”* de Antônio Carlos Junior é de onde nos permitimos algumas reflexões para a continuidade do texto. Os municípios, como escala política para a democracia, são recortes territoriais que possibilitam o emergir de espaços fundamentais para a participação social, mas dependem sobretudo da atuação cívica da população em ocupá-los e torná-los efetivos. Não menos importante, os governos municipais e a própria política externa, como os governos estaduais e federais, devem atuar de forma colaborativa e mobilizadora, tanto na composição plural dos Conselhos como no respeito pela liberdade de expressão que, em consequência, se desdobram em políticas públicas mais eficazes para toda a população.

No próximo tópico da introdução, apresentamos os caminhos metodológicos adotados ao longo da pesquisa e a estrutura da tese, que se divide em 4 capítulos, além da introdução.

O percurso metodológico e a estrutura da tese

Entende-se como procedimentos metodológicos o conjunto de procedimentos racionais que, junto com o método, dão caráter científico a pesquisa. O método aqui é apreendido como “um instrumento intelectual e racional que possibilite a apreensão da realidade objetiva pelo pesquisador, quando este pretende estabelecer verdades científicas para sua interpretação” (SPÓSITO, 2004, p. 23). Ainda, para Hissa (2002, p. 169) o método diz “respeito as concepções amplas de interpretação do mundo, referentes a postura filosófica, lógica, ideológica e política que fundamentam a ciência e os cientistas na produção do conhecimento”, sendo as técnicas de pesquisa um instrumento para se chegar a estes objetivos.

Dessa forma enxergamos a realidade de forma dialética, uma vez que consideramos o fenômeno em constante movimento, sendo isso primordial para compreender as transformações da sociedade contemporânea e, posteriormente, discutir com criticidade o estudo do espaço geográfico (GOMES, 1991). Parte-se do princípio de que essa abordagem

permite a melhor compreensão da processualidade dos fenômenos geográficos, como a divisão territorial em novos municípios e as variáveis territoriais, que impactam diretamente na forma como a democracia se institui no espaço e é moldada pelas questões territoriais. Demonstra, igualmente, as contradições existentes nos debates políticos e públicos sobre a divisão territorial brasileira e, sobre a participação social na democracia.

Desta maneira, a revisão bibliográfica em torno dos conceitos e teorias que regem sobre o sistema democrático e a democracia brasileira, bem como da revisão de literatura sobre a criação de municípios no Brasil, subsidiaram os primeiros momentos desta tese e se apresentam como a busca pelo encontro entre os temas que abordamos, demonstrando a processualidade do espaço em sua dinâmica temporal.

Com isso, a sequência de análise documental permitiu uma melhor apreensão dos processos de divisão territorial por meio de informações relevantes sobre a criação de municípios na década de 1990 e das Leis locais que regem a participação social. As informações documentais subsidiaram a construção de mapas, tabelas, gráficos, fluxogramas dentre outras formas de organização dos dados coletados, bem como, permitiram uma maior compreensão dos processos políticos que permeiam a criação de municípios e demonstram o fenômeno ao longo do tempo, correlacionado com a várias teorias que explicam o fenômeno, em suas causas e consequências.

A priori, destaca-se pesquisas junto a Assembleia Legislativa do estado do Paraná, IBGE, IBAM, Portal da transparência dos municípios, órgãos municipais que, além de fontes de documentos importantes, trouxeram para o debate a análise de dados importantes, como a evolução do IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal), da evolução populacional e de dados financeiros dos municípios pesquisados.

Junto a jornais locais, como o Jornal Esquema Oeste, no acervo da UNICENTRO, em Guarapuava/PR, permitiu-se a coleta de passagens importantes na compreensão sobre o período político local nos movimentos emancipatórios do distrito de Palmeirinha/Guarapuava/PR e do município de Campina do Simão/PR.

Somado a isso se destaca, conforme Gil (2008, p. 147) que “para fins de pesquisa científica são considerados documentos não apenas escritos utilizados para esclarecer determinada coisa, mas qualquer objeto que possa contribuir para a investigação de determinado fato ou fenômeno”. Desta maneira, a utilização de fotos e figuras também surgiram como instrumento comparativo da paisagem ao longo dos anos, em especial, para apreensão das transformações e permanências ao longo dos anos de Campina do Simão como município e Palmeirinha como distrito.

Os trabalhos de campo foram momentos de suma importância no âmbito desta pesquisa, pois trouxeram um contato maior com a dinâmica das realidades pesquisadas e se desdobraram tanto em forma de registros, observações, como também em entrevistas. Teixeira e Silva (2015, p. 10) definem este momento da pesquisa como crucial para o encontro com os objetivos, pois:

É uma investigação que o pesquisador faz em termos das transformações e relações no espaço, representando uma realidade empírica e sua caracterização tendo em vista que está submetida às dinâmicas da que elegeram estudar, e auxiliando na concretização do objetivo proposto como também na busca da compreensão da problemática de sua investigação.

Neste sentido, os trabalhos de campo foram realizados em três momentos, sendo o primeiro em dezembro de 2022, o segundo em janeiro de 2023 e o terceiro em julho de 2023, com o objetivo de coletar dados sobre os municípios pesquisados, tanto fotográficos como documentais, que subsidiaram as abordagens em torno da composição dos Conselhos municipais de Assistência Social, Saúde e Educação e também a coleta das Atas de reuniões, onde se elencou o recorte temporal para análise das Atas de 2021 e 2022⁴.

Este recorte se fez necessário por dois motivos, primeiro porquê abrangem um período completo de gestão dos Conselheiros nos Conselhos pesquisados – Assistência Social, Educação e Saúde – tanto no município de Campina do Simão como Guarapuava/PR, este último, de onde promovemos a discussão em torno dos desafios e possibilidades de democratização do espaço do distrito de Palmeirinha.

Já ao que se refere as entrevistas, Oliveira (2010, p. 86) afirma que “são excelentes instrumentos de pesquisa, pois permitem a interação entre pesquisadores e entrevistados, com a obtenção de descrições detalhadas sobre o que se está pesquisando”. Tendo esta pesquisa caráter qualitativo de análise, as entrevistas foram sustentáculos importantes no melhor entendimento dos Conselhos municipais e do próprio movimento emancipatório de Campina do Simão e do distrito de Palmeirinha na década de 1990.

Ao se tratar de uma pesquisa de ordem política e que, de todo modo, poderiam causar tensões interpessoais nos conselheiros entrevistados no âmbito dos municípios em que atuam,

⁴ Cabe destacar que muitas das Atas dos Conselhos municipais analisadas do município de Campina do Simão/PR não estavam disponíveis no site da Prefeitura e no Jornal do Estado do Paraná e foram coletadas apenas em trabalho de campo e durante as entrevistas com os Presidentes dos respectivos Conselhos. Além disso, a ausência de material de anos anteriores, também em decorrência da ausência de reuniões ao longo do período pandêmico, foram fatores que dificultaram a ampliação do período de análise de Atas. Desta maneira, se optou por analisar as Atas de 2021 e 2022, por permitirem análise de uma gestão completa dos Conselheiros das áreas de Assistência Social, Educação e Saúde tanto em Campina do Simão/PR como Guarapuava/PR, município ao qual pertence o Distrito de Palmeirinha.

a pesquisa foi encaminhada para análise e aprovação junto ao Comitê de Ética em pesquisa em Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal do Paraná (UFPR), garantindo-lhes o direito de ter suas identidades preservadas. A pesquisa, inscrita no número CAAE nº 67055423.3.0000.0214 foi aprovada com o parecer nº 6.169.935, emitido em 7 de junho de 2023 pelo CEP de Ciências Humanas e Sociais da UFPR.

Foram realizadas 15 entrevistas com conselheiros de seis Conselhos. Nos Conselhos municipais de Assistência Social, Educação e Saúde de Campina do Simão/PR foram entrevistados nove conselheiros e, nos Conselhos municipais de Guarapuava/PR outros cinco, sendo mais um entrevistado membro do Conselho Local de Saúde em Palmeirinha.

As entrevistas objetivaram compreender a dinâmica dos Conselhos, suas formas de inserção, atuações, concepções de contribuições sociais e fatores que enfraquecem a atuação dos mesmos, como as interferências políticas. Além disso, buscaram apreender as diferentes concepções dos Conselheiros em torno da divisão territorial em pequenos municípios como fator propulsor de maior participação dos Conselhos.

O quadro 1 apresenta a síntese das entrevistas realizadas junto aos conselheiros, nele, também se destaca entrevista cedida por Ana Lúcia Rodrigues, da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME) e Vice-Presidente do Conselho Nacional do Fundeb. Ressaltamos ainda que as entrevistas foram realizadas com os conselheiros que aceitaram participar da pesquisa, sendo o convite enviado para todos os membros a partir dos Conselhos pesquisados.

Entrevistas com conselheiros e identificação no texto	
Conselho Municipal de Educação (CME) – Campina do Simão	Conselheiro A, CME/CS. Conselheiro B, CME/CS. Conselheiro C, CME/CS. Conselheiro D, CME/CS.
Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) – Campina do Simão	Conselheiro E, CMAS/CS. Conselheiro F, CMAS/CS.
Conselho Municipal de Saúde (CMS) – Campina do Simão	Conselheiro G, CMS/CS. Conselheiro H, CMS/CS. Conselheiro I, CMS/CS.
Conselho Municipal de Educação (CME) – Guarapuava	Conselheiro J, CME/G

Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) – Guarapuava	Conselheiro K, CMAS/G Conselheiro L, CMAS/G.
Conselho Municipal de Saúde (CMS) – Guarapuava	Conselheiro M, CMS/G. Conselheiro N, CMS/G.
Conselho Local de Saúde/Palmeirinha	Conselheiro Local de Saúde/G
Rede Local de Assistência Social/Palmeirinha	Membro da Rede Local de Assistência Social de Palmeirinha
Coordenadora UNCME da Região Sul e Vice-Presidente do Conselho Nacional do Fundeb	Ana Lúcia Rodrigues

Quadro 1: Síntese das entrevistas com os Conselheiros municipais.

Org: ZINKE, Idair Augusto (2023).

Ao que se refere as entrevistas com representantes políticos e ex-representantes, se destaca que estas foram realizadas em janeiro de 2023 e, por se tratarem de concepções públicas, não necessitaram de aprovação junto ao CEP da UFPR e também não foi necessário preservar a identidade, por concordância dos mesmos. No quadro 2, se observa a lista dos entrevistados.

Entrevistas com representantes políticos	
Prefeito Municipal de Campina do Simão	André Junior de Paula (PSD)
Ex-Prefeito Municipal de Campina do Simão/Membro do Projeto emancipacionista	Emilio Altemiro Lazzaretti (PSC)
Vereador de Campina do Simão	Josmar Soares (PSC)
Vereador de Guarapuava/Palmeirinha	Cristovão da Cruz (DC)
Ex-Vereador de Guarapuava/Membro do Projeto emancipacionista de Palmeirinha	Joarez Campos Ribas

Quadro 2: Síntese das entrevistas com representantes políticos e ex-representantes.

Org: ZINKE, Idair Augusto (2023).

Em relação as Atas das reuniões dos Conselhos municipais, entre os anos de 2021 e 2022, foram identificadas e analisadas em Campina do Simão/PR 18 Atas do Conselhos municipal de Assistência Social, 16 Atas do Conselho municipal de Educação e 14 Atas do Conselho Municipal de Saúde. Em Guarapuava/PR, 29 Atas do Conselho municipal de

Assistência Social, 17 Atas do Conselho municipal de Educação e 15 do Conselho municipal de Saúde.

A análise das Atas foi qualitativa e se deu a partir da codificação das informações por variáveis pré-estabelecidas, sendo elas: Debates e informes; Inclusão de pautas; Leis e normas; Conferências; Demandas; Fiscalização de Orçamento e de políticas públicas; Estratégias e metas do respectivo Conselho; Capacitação dos conselheiros; Adesão em projetos e recursos, tendo, nos Conselhos de Saúde o acréscimo da variável “Ações de mobilização” em virtude das orientações de funções pelo Tribunal de Contas da União. Nos Conselhos de Guarapuava, foi adicionado a variável “Demandas do distrito de Palmeirinha”.

Considera-se que a codificação das Atas em variáveis permitiu uma compreensão mais ampla e objetiva em torno das principais atividades e características dos Conselhos municipais analisados, pois permite uma análise da efetividade dos mesmos, tanto nos debates em torno de temas importantes como nos princípios da accountability.

A tese se estrutura em quatro capítulos, além da introdução e das considerações finais. O primeiro, intitulado “*Apreendendo os municípios brasileiros pela democratização do espaço*” é um esforço teórico em busca da aproximação do tema criação de pequenos municípios com a democratização do espaço. Neste, conceitos basilares da Geografia Política, como escala política e espaço político, são absorvidos como uma ponte na dimensão espacial da democracia e na acepção do município como base para a democratização do espaço em uma relação dialética, também, nos moldes da democracia em diversos contextos regionais.

O capítulo dois “*A criação de municípios: literatura, tendências e proposições*” traz um resgate da evolução do número de municípios no Brasil em diferentes contextos políticos, mas dedica-se, em especial, a criação de pequenos municípios no pós-Constituição Federal de 1988. A literatura explicativa de suas causas e consequências demonstra a variedade de concepções sobre os municípios recentes, ao mesmo tempo que reforça a necessária perspectiva relacional de análise dos municípios brasileiros como territórios de sobreposição de interesses e oportunidades. Experiências e tendências internacionais também são abordadas, não como forma comparativa de realidades – em populações, Leis e competências – tão diferentes, mas como forma de elucidar diferentes pontos de vista sobre a divisão territorial em governos locais no mundo. Os Projetos de Leis recentes que buscam regulamentar o processo criação, fusão, incorporação e desmembramento municipal do Brasil, travado desde a Emenda Constitucional nº 15/1996, também são abordados neste capítulo, junto a seus possíveis impactos. Ainda neste capítulo é discutido com maior profundidade os impactos possíveis da PEC 188/2019.

No terceiro capítulo “*A criação de pequenos municípios no estado do Paraná e na Região Geográfica Imediata de Guarapuava*” a discussão se volta para a criação de pequenos municípios no estado do Paraná e na Região Geográfica Imediata de Guarapuava, onde são analisados os aspectos de legislação, dinâmica populacional e econômica destes municípios, como forma de apresentar o contexto regional onde se localizam o município de Campina do Simão/PR, Guarapuava/PR e o distrito de Palmeirinha.

Por fim, o quarto capítulo “*Guarapuava/PR e a criação de pequenos municípios: reflexos na democratização do espaço*” é dedicado ao objetivo central da tese, ao apresentar os aspectos dos Conselhos municipais nas áreas analisadas e os resultados da pesquisa. Neste capítulo, a problemática da tese aflora junto aos resultados e apresenta a diversidade de fatores favoráveis ou não a democratização do espaço no contexto da divisão territorial.

Capítulo I

Apreendendo os municípios brasileiros pela democratização do espaço

1.1. Introdução

O município brasileiro se apresenta como escala política possível para a democracia. Questões como proximidade do Estado, da administração pública, proporção entre representantes e representados, inclusão e acesso da população em processos decisórios de políticas públicas influem como possibilidade de fortalecer a democracia local e, atrelado a criação de novos municípios, de promover uma maior democratização no espaço. A criação de municípios, nesse sentido, é apreendida nesta tese como possibilidade de ampliação desses elementos, pois a criação de um novo município aparece como mecanismo de maior proximidade entre população e Estado e, principalmente, como fator estimulador para a criação de espaços participativos, advindos sobretudo com o federalismo da Constituição de 1988 e os princípios da descentralização, que significativamente valorizaram a escala local.

Deste modo, este primeiro capítulo tem como objetivo apreender o município na perspectiva da democratização do espaço, qualificado como propulsor de um espaço acessível, inclusivo e capaz de abertura político-institucional para a participação da sociedade civil em deliberar, fiscalizar e controlar a implementação de políticas públicas e ações governamentais, em outras palavras, em efetivamente promover o controle social.

Iniciamos com reflexões sobre a democracia, com base em autores como Bobbio (2017), Dahl (1997), Dantas (2015), Bourdieu (1989), Putnam (1996), Santos Junior (2001), Castro (2023), Azevedo (2013) e O'Donnell (1998) que permitem o debate sobre a democracia como sistema político capaz de promover a inserção da maioria nos processos decisórios e na configuração de um Estado de bem-estar social, tendo como base a garantia de direitos, as liberdades individuais e a inclusão das classes mais excluídas da sociedade.

Para tanto, buscamos conceitos possíveis para compreender de que forma o município a evidencia e pode contribuir para um cenário de maior participação, controle social e que evidencie o fortalecimento da democracia. Com isso, consideramos que o município é a escala política possível para isso, por meio da criação de espaços políticos como os Conselhos municipais, que demonstram ainda mais a proximidade da população local em poder participar, debater, fiscalizar e construir agendas políticas no âmbito municipal.

1.2. Da democracia à democratização do espaço: elementos e conceitos para o debate

Compreender a dinâmica espacial da democracia não é uma tarefa fácil, pois trata-se, antes de tudo, de discutir o próprio regime democrático e sua relação com as variáveis

territoriais que se diferenciam em tempos e espaços diferentes. Torna-se um maior desafio, também, quando nos propomos adentrar teórico e empiricamente neste tema de diversas interpretações, pontos de vista e que constantemente é colocado em dúvida pela própria sociedade civil, especialmente no Brasil e em seu recente cenário político.

O fato é que este regime é adotado em grande parte dos países do mundo, mas se fortaleceu muito recentemente, sobretudo nos países da América Latina, que a partir da década de 1980 viram suas Constituições voltarem-se mais aos direitos sociais, a descentralização e a redemocratização do Estado após longos períodos ditatoriais e centralizadores. Isto fortalece a necessidade em compreender a democracia como sistema político e a maneira pela qual suas instituições garantem sua implementação no território, em especial em países com experiências recentes, como é o caso do Brasil.

Para Bobbio (2017, p. 177) “o termo democracia foi sempre empregado para designar uma das formas de governo, ou melhor, um dos diversos modos de se exercer o poder político”. Sendo assim, o autor afirma que na história do pensamento político, é imprescindível destacar a democracia dentro de um sistema de conceitos que o norteiam e que permitem sua exposição seguindo seus diversos usos, principalmente, pela singularidade em que a democracia foi tratada em tempos e espaços distintos.

Os usos destacados em Bobbio (2017) são os seguintes: *descritivo*, *prescritivo* e *histórico*. Sobre o primeiro, ele afirma que de forma geral as atribuições para democracia correspondem a forma de governo ao qual o poder é exercido por todo povo, ou pelo maior número possível, e por isso se distingue das outras formas de governo como aristocracia e monarquia, onde o poder é exercido por poucos.

No prescritivo, o autor afirma (2017, p. 182) que há uma dualidade na interpretação de democracia. Por isso “ela pode ser considerada como um sinal positivo ou negativo, ou seja, como uma forma boa e recomendável de governo, mas por outro, reprovada pela maioria”. É neste quesito, que a democracia facilmente pode ser esfacelada dentro de um território, como decorrência de controle político ou casos de corrupção entre representantes políticos, por isso, o autor cita o uso prescritivo como uma das formas de explicar as controvérsias dentro deste sistema.

Por fim, o uso histórico é a maneira como a democracia fora tratada em alguns dos grandes sistemas. Ao citar Platão em *à República*, argumenta que (2017, p. 192) “nas histórias regressivas, a democracia geralmente ocupa o último posto numa sucessão que prevê a monarquia como primeiro e a aristocracia como segundo plano”. Destarte, é na democracia moderna que sua acepção mudou, se antes disso a democracia era visualizada como possível

apenas para Estados pequenos, é com a Revolução Francesa que se chama atenção para seu uso em grande escala, especialmente com sua implementação nos Estados Unidos da América.

Apesar das concepções e usos atribuídos por Bobbio, é importante frisar que em termos gerais a democracia consiste em um governo que busque o bem comum, as liberdades individuais e a participação da sociedade nos processos decisórios, seja de maneira direta ou indireta. A democracia direta elenca o povo como palavra-chave nas decisões, e se consolida quando o povo se pronuncia sobre questões nacionais, sejam elas questões políticas ou administrativas, ocorrendo principalmente por meio da participação direta da população e, nas democracias contemporâneas, a partir de plebiscitos. Na indireta, a democracia se exerce pelo voto, por isso é também considerada como democracia representativa, e a tomada de decisões ocorre a partir dos candidatos devidamente eleitos (Dantas, 2015).

Robert Dahl (1997) ao discutir a democracia ao longo da história, apresentou que na Grécia antiga a democracia era exercida na cidade-Estado e a tomada de decisões envolviam a participação direta da população, mas, com a ampliação do regime para a nação, país ou Estado-nação, a democracia passou a ser exercida de forma representativa, onde indivíduos eleitos pela população passaram a tomar as decisões de cunho coletivo.

No cerne dos objetivos democráticos, principalmente na Europa, iniciou-se então movimentos para a ampliação da base eleitoral e de maior participação, surgindo desta forma a legislatura e o parlamento que poderiam vir a ser transformado em um órgão mais verdadeiramente democrático para atender as demandas dos representados. Contudo, as questões em torno da diversidade e do pluralismo se mantiveram, dando origem aos conflitos, característica normal da política e altamente aceitável até os dias atuais (Dahl, 1997).

Portanto, ao debater o sistema político, Dahl (1997, p.13) afirma que “uma característica chave da democracia é a contínua responsabilidade do governo às preferências dos seus cidadãos, considerados, neste regime, como politicamente iguais”. Assim, para o autor, algumas oportunidades devem ser garantidas aos cidadãos, sendo elas: *a)* oportunidade de formular suas preferências, *b)* de expressá-las através de uma ação individual ou coletiva e *c)* ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo (Dahl, 1997).

Para o autor, a democracia representativa surgiu como característica de um regime que governa em grande escala de atuação, por isso, a democracia representativa é a que melhor se adapta e se torna possível em países com grandes extensões territoriais e/ou demográficas. Porém, cabe a cada Estado estabelecer aparatos institucionais para a democracia direta, que surgem por meio de participação social em canais como os Conselhos,

por exemplo, e que promovem gradativamente a inclusão e a oportunidade de debater e tomar decisões de interesse coletivo.

Com isso, o regime democrático possui duas dimensões essenciais, a primeira é um sistema representativo de governo que ocorre por meio de eleições competitivas, como resultado da aposta institucionalizada e includente e que permite garantir que todos os cidadãos tenham o direito de votar e de ser votado. A segunda dimensão relaciona-se ao sistema legal, isto é, em termos de Leis, que garantam as liberdades e os direitos fundamentais ao exercício da cidadania política e, conseqüentemente, da democracia (Dahl, 1997).

As liberdades destacadas dizem respeito as de associação, de informação, expressão, voto e eleições justas. Estas liberdades, essenciais as três condições citadas mais acima são necessárias a democracia, entretanto, podem não ser suficientes, o que muitas vezes elenca o regime democrático como uma utopia e o coloca no cenário de diversas dúvidas, especialmente, no embate político entre grupos ideologicamente contraditórios.

A democracia direta, portanto, é um dos mecanismos do regime que busca a resolução ou amenização dos conflitos. A participação aparece como um direito essencial ao exercício da democracia. Ainda para Dahl (1997, p.15) “participar é decidir, ter voz em um sistema político e, quando um regime garante este direito aos seus cidadãos, se abre a um debate público mais amplo e democrático”.

Bobbio (2017) concorda com o autor ao afirmar que a consolidação da democracia representativa não impediu o retorno da democracia direta, mesmo que na democracia moderna ela desempenhe um papel secundário. Assim:

Ao contrário, o ideal da democracia direta como a única e verdadeira democracia nunca desapareceu, tendo sido mantida em vida por grupos políticos radicais, que sempre tenderam a considerar a democracia representativa não como uma inevitável adaptação do princípio de soberania popular às necessidades dos grandes Estados, mas como um condenável ou errôneo desvio da ideia originária do governo do povo, pelo povo e através do povo (Bobbio, 2017, p. 201).

É a partir disso que se legitimou organizações da sociedade civil que possuem interesses homogêneos para facilitar a formação de uma vontade “coletiva”, onde a pluralidade de ideias, concepções e interesses é bastante vasta. Assim, no campo da democracia, é possível identificar alguns critérios que levam ao processo de um governo de associação para satisfazer a exigência de que todos os membros estejam igualmente capacitados para participar nas decisões políticas.

Sendo assim, o primeiro critério é a *participação efetiva*, uma política adotada onde todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas para fazer com que os outros membros tenham acesso a opiniões diversas. O segundo, diz respeito a *igualdade de voto*, momento de decisão onde todos os membros devem ter igualdade no voto e na contabilização destes. A *inclusão dos adultos*, caracteriza-se pela garantia de que todos os adultos tenham seus direitos de cidadãos para participarem do processo democrático. Depois, temos o critério de *entendimento esclarecido*, onde os membros devem ter a oportunidade de aprender sobre políticas alternativas e suas prováveis consequências. Por fim, o critério de *controle do programa de planejamento* é a garantia que as ações políticas continuem abertas para mudanças de acordo com as decisões dos membros, fazendo com que os critérios anteriores não se encerrem (Dahl, 2001).

Desta forma, é possível pensar que para a efetivação de um regime democrático que leve em consideração a prática direta e indireta é necessário que os membros da sociedade sejam politicamente iguais. Por isso, quando qualquer um dos critérios destacados for violado, os membros não serão politicamente iguais e conseqüentemente não terão a mesma oportunidade para discutir propostas e programas de cunho coletivo. Há de se destacar, ainda, que um cenário desigual na participação democrática favorece a formação de oligarquias de partidos ou grupos familiares, fragilizando o desempenho democrático e excluindo pautas importantes das classes menos favorecidas.

Por isso, mesmo que não encarado como uma utopia, a democracia é um regime frágil e com fraquezas territoriais. Na democracia representativa, o risco se estende a possibilidade de exclusão de segmentos “derrotados” no resultado de eleições e, concomitantemente, seus interesses e projetos, mesmo que representem um interesse social. É justamente em meio aos riscos que Dahl (1997) reitera a necessidade de um regime inclusivo e aberto à contestação, para isso, apresenta o conceito de *poliarquia*, enfatizando que para além de seu significado de “governo de muitos”, a democracia deve estar aberta ao diálogo que permeie entre participação, contestação e oposição. Sobre isso, cabe destacar que:

As diferentes classes e frações de classes estão envolvidas numa luta propriamente simbólica para imporem a definição do mundo social mais conforme aos seus interesses, e impõe o campo das tomadas de posições ideológicas produzindo em qualquer forma [...] é enquanto instrumentos estruturais e estruturantes de comunicação e conhecimento que os sistemas cumprem a sua função política de instrumentos de imposição (Bourdieu 1989, p. 12).

Nesse sentido, para Putnam (1996) quatro pilares são essenciais a manutenção de um sistema democrático inclusivo e que leve um contrapeso para o diálogo político, sendo eles *a)* a participação cívica, onde os indivíduos buscam o atendimento dos interesses coletivos *b)* a igualdade política, que se rege na forma de respeito aos direitos e deveres iguais para todos *c)* a solidariedade, a confiança mútua e a tolerância, que atue no sentido de lutar contra as práticas oportunistas e criem um espaço comum onde as opiniões diferentes sobre as questões políticas possam coexistir e *d)* associações, como organismos sociais de cooperação que desenvolvam nos indivíduos o hábito de cooperação e espírito público.

Neste contexto, tanto Bobbio como Dahl elucidam que uma democracia efetiva em grande escala só é possível por meio de um aparato que regule e traga um equilíbrio entre a democracia direta e a indireta. Apesar de atualmente os países democráticos utilizarem a representação por meio de candidatos eleitos como principal fomento, é indispensável que a democracia indireta se desenvolva para manter o equilíbrio nas decisões entre sociedade civil e Estado, participando, planejando, controlando e avaliando o elencar de diversas políticas⁵.

Para Dantas (2015) é relevante pensarmos que em inúmeros países democráticos existem ferramentas de maior participação, como os plebiscitos, referendos ou leis de participação popular. No Brasil, eles são garantias da Constituição Federal de 1988, mas o pouco uso destas afasta o cidadão da relevância dessas garantias.

Sendo assim, a participação social deve ser uma prática habitual e durável nas instituições democráticas, entendendo-as como um trampolim para as transformações sociais e uma gestão do território que leve em consideração suas necessidades e particularidades (Putnam, 1996). Dahl (2001, p. 98) acrescenta que quando “um Estado não-democrático passa para o regime democrático, os arranjos iniciais para a democracia devem estar apoiados nas instituições, como materialidade do processo e também como prática social”.

O'Donnell (1998) ao contribuir no debate sobre a poliarquia, em defesa de um governo de muitos, destaca que a *accountability* é outro conceito importante na manutenção do sistema democrático, principalmente ao que diz respeito ao efetivo controle social das práticas governamentais que devem, em suma, ser acompanhadas e fiscalizadas.

Assim, em termos conceituais, *accountability* é um atributo do Estado que precisa estar sujeito a estruturas formais e institucionalizadas de constrangimento de suas ações frente a gestão pública. Desta forma, o governo se vê obrigado a prestar contas e tornar transparente

⁵ Neste sentido, é indispensável pensar nas instituições que favoreçam o processo de democratização, pois o conhecimento das instituições políticas básicas pode nos ajudar a criar uma estratégia para realização uma transição completa para uma democracia representativa concreta e moderna (DAHL, 2001).

sua administração, publicizando as ações e iniciativas de políticas públicas, bem como seus gastos orçamentários⁶. Desta forma, esse conceito se relaciona a necessidade do governo em prestar contas de suas decisões e, se necessário, sofrer sanções nos casos de irregularidades (Lira, 2021).

Em termos conceituais, a *accountability* ainda se refere a sensibilidade das autoridades públicas em relação ao que os cidadãos pensam e também na existência de mecanismos que os convidem a falar, fiscalizar e decidir. Para Dantas (2015) e Abrucio (2022) um dos principais mecanismos de *accountability* no Brasil é o orçamento participativo, ferramenta que permite aos cidadãos definirem em conjunto com o poder público o destino de parte das verbas utilizadas em investimentos, contribuindo para o sentimento de responsabilidade e pertencimento dos cidadãos.

Desta forma, *accountability* atrela-se ao controle social via participação popular nas decisões governamentais e pode ser exercida também por meio dos Conselhos municipais, em especial, pela parcela representativa de usuários dos serviços públicos, bem como, pela população interessada através de participação no orçamento participativo, audiências e assembleias governamentais.

Para tanto, O'Donnell (1998) chama atenção para a existência de três vertentes na *accountability*, sendo a vertical, a horizontal e a societal. O primeiro, se relaciona com as eleições como mecanismo periódico de prestação de contas e de controle social à disposição da população. Assim, essa vertente ocorre de tempos em tempos, quando os cidadãos tem a oportunidade de votar e fazer o julgamento dos agentes públicos eleitos no último pleito.

No campo da horizontal, ocorre pela existência de agências estatais que tem o direito e o poder legal para realizar sanções, que vão desde o ato de supervisionar e fiscalizar até a sanções como o impeachment, por exemplo. Elas se apresentam em diversas escalas, como nas Câmaras federais, estaduais ou municipais.

Sobre a *accountability* societal, que é uma ramificação da vertical, se configura como uma ampliação da participação dos atores sociais, onde os cidadãos podem “vigiar” através de diferentes modalidades de participação política, como a partir dos mecanismos de transparência, audiências públicas, orçamento participativo ou, de forma mais eficaz, por

⁶ Para Dantas, além dos mecanismos constitucionais, é necessário salientar a importância das ferramentas de governo eletrônico, que permitem aos cidadãos um acompanhamento transparente das ações e gastos públicos pela Internet, pois, muitos dos escândalos recentes deflagrados pela imprensa contra os mais diferentes governos nasceram do cruzamento de informações públicas disponíveis em bancos de dados. Além da relevância desses mecanismos, algumas ferramentas de participação colocam o Brasil no rol de exemplos de países democráticos destacados pela Organização das Nações Unidas em relatórios sobre o desenvolvimento humano de 2002, cujo tema central era a democracia.

instituições deliberativas e fiscalizatórias como os Conselhos participativos. Para O'Donnell (1998, p. 7) “se trata de uma voz que espera e deseja ser ouvida, de tal forma a agência estatal adote ou deixe de adotar as decisões a que se refere aquela voz”. Assim:

A accountability societal pressupõe a liberdade de expressão e de associação, isto porque ela depende essencialmente da intensa participação política popular que deve estar atenta quanto a condução político-administrativa do Estado, estando prontos para denunciar possíveis desvios de conduta ou de casos de má gestão ou de corrupção. Os indivíduos desse tipo de accountability são, portanto, os cidadãos, os movimentos sociais e as organizações formais (Lira, 2021, p. 86).

Assim, é importante destacar que o processo de alargamento da democracia na sociedade atual não ocorre único e exclusivamente através da integração entre os dois modelos de democracia⁷, mas deve se estender a democratização, entendida como instituição e exercício de procedimentos que permitem a participação dos interessados nas deliberações de um corpo coletivo, ou seja, é efetivamente encarar o indivíduo como cidadão, capaz de acompanhar as mais variadas decisões de seu governo. Assim:

Uma vez conquistado o direito à participação política, o cidadão das democracias mais avançadas percebeu que a esfera política está por sua vez incluída numa esfera muito mais ampla, a esfera da sociedade e seu conjunto. Portanto, uma coisa é a democratização da direção política, o que ocorreu com a instituição dos parlamentares, outra coisa é a democratização da sociedade (Bobbio, 2017, p. 205).

Portanto, antes de qualquer coisa, podemos afirmar que a efetivação da democracia em seus dois modelos também é um desafio, pois o ser cidadão ou emancipar-se como cidadão de fato é diferente para a realidade de cada país ou cada região. Se as instituições são elementos basilares para a democracia e para o processo de democratização, é indispensável que o uso destes aparatos democráticos ocorra também de forma favorável.

É com isso que surge uma questão importante sobre os desafios da democracia. Se Dahl (1997) elucidou anteriormente a liberdade como fundamental a este sistema, seria possível pensarmos em democracia sem vinculá-la ao ser cidadão? Obviamente, este é um dos maiores desafios da democratização da sociedade, pois garantir acesso, liberdade e

⁷ Em sua obra publicada em 2001, Robert Dahl já chamava atenção para outras formas do exercício da democracia. Em um contexto de comunicação cada vez mais fácil e democratizada, afirmou que seja possível resolver problemas territoriais com o emprego dos meios de comunicação eletrônicos, assim, os cidadãos disseminados por uma área muito grande se encontrarão para discutir variadas questões e para votar. Porém, uma coisa é possibilitar reuniões eletrônicas e outra é resolver o problema apresentado por um grande número de cidadãos.

emancipação para que os indivíduos atuem como cidadãos e, de fato, costurem suas necessidades e ajudem a construir políticas para atendê-las talvez seja um dos principais empecilhos na democracia moderna.

Para Dantas (2015) a necessidade desses aparatos participativos surge como respostas a crise da democracia representativa, em delegar uma aproximação maior entre representantes e representados. A distância, a falta de capacidade de entender e decodificar desejos e a acentuação de conflitos na esfera política são questões que muitas vezes levam as crises no sistema democrático.

No entanto, vários são os elementos que influem cenários de dificuldade para a democracia. Santos (1987) afirma que a liberdade não é uma dádiva, mas sim uma conquista que deve ser mantida e estendida para que outros também possam adquiri-la. Assim, existem cidadanias e cidadanias, por exemplo, em países subdesenvolvidos há cidadãos de classes diversas, há aqueles que são mais cidadãos e aqueles que são menos e, também, aqueles que sequer tiveram acesso ao significado desta palavra⁸.

É neste sentido que Santos Junior (2001) diz que desigualdade e liberdade individual andam na contramão, ser cidadão em um contexto de pobreza extrema é difícil, até mesmo porque não se elenca a liberdade como prioridade nestes ambientes. Por isso, para ele (2001, p. 94) há “pobreza legal e pobreza material, a primeira marcada pela baixa efetividade do sistema legal e a segunda, pela carência básica de sobrevivência humana, na ausência de oportunidades e recursos”.

É por meio desta afirmação que passamos para a seguinte discussão: qual a espacialidade da democracia? Como os contextos territoriais influenciam diretamente em sua concretização e no processo de democratização? Posto isso, iniciamos pela passagem de Santos (1987, p. 123) quando nos diz que “há desigualdades sociais que são, em primeiro lugar, desigualdades territoriais, porque sempre derivam do lugar onde qual se encontra”.

Neste campo, também se encontra democracia, não enquanto processo de democratização, mas como desafio para tal. Se Castro (2013, p.25) elenca que “o problema central em torno da democracia é como estabelecer uma forma de governo que seja capaz de

⁸ Jaime Osorio (2019), em “*O Estado no centro da mundialização*”, na América Latina, observamos a consolidação de um projeto econômico e social altamente excludente, no mesmo momento em que se coloca em marcha um projeto político de democratização que convoca a inclusão social. Sendo assim, seria um imaginário pensarmos em inclusão e democratização em um contexto de projeto econômico, especialmente na “década perdida”. Para ele (2019, p. 245) trata-se, ao longo da década de 1980 em diversos países da América Latina, de “uma economia que expulsa frente uma organização política que inclui”. Tal afirmação costura-se com a de Santos (1987) onde se questiona o ato de ser cidadão, especialmente em um cenário econômico bastante excludente.

melhor alcançar o bem comum” é necessário refletir de que forma as diversas variáveis territoriais eclodem como desafios e possibilidades para este problema.

É indissociável pensar democracia como forma de governo sem levar em consideração a sociedade e o território, isto porque, em termos gerais este modelo institucional possui uma dimensão geográfica. Para Castro (2013, p. 24) a democracia pode ser facilmente afetada por questões como “extensão, distância, acessibilidade, escala, população, densidade, infraestrutura, urbanização e estrutura social”.

Desta forma, não é possível costurar um processo de democratização sem equipamentos essenciais, como instituições educacionais ou espaços participativos, por exemplo, por serem basilares na emancipação do indivíduo como verdadeiramente cidadão. Ao mesmo tempo, a infraestrutura e o acesso às instituições democráticas também dependem da distância, torna-se difícil ser cidadão há 100 quilômetros de distância da representação política, da câmara de vereadores ou dos Conselhos participativos. Por isso, os elementos destacados por Castro (2013)⁹ são essenciais para se pensar na dinâmica entre democracia, território e sociedade.

No campo da democratização, o próprio conceito já nos leva a entendê-lo como algo a dar acesso e tornar popular. Assim, democratizar o espaço é torna-lo acessível perante suas adversidades que são, sobretudo, territoriais. Em entrevista a Caló (2014) Boaventura de Souza Santos afirmou que democratizar o território é promover uma (re)distribuição de garantias e oportunidades no espaço, de forma que o torne mais acessível especialmente aos grupos subalternos e excluídos da sociedade. É nesta dinâmica que Santos (2016) exemplificou o processo por meio da luta pelo acesso à terra e a política dos movimentos indígenas como ‘movimentos’ de democratizar o espaço.

Ao mesmo tempo, também citou sua participação na nova Constituição do Equador, promulgada em 2008, demonstrando que a justiça social e ambiental, o direito ao espaço público e a descentralização são elementos fundamentais no processo de democratização do espaço, justamente por permitir acesso, participação e transformação da realidade de constituição democrática a grupos até então desassistidos.

Assim, pode-se dizer que o espaço é o lugar da política, que não existe no vazio da imaginação e tão pouco é apenas imaterial, e a democracia se configura como a política em

⁹ Castro (2013) afirma que apesar da natureza espacial da democracia, a reflexão ou a curiosidade sobre ela como teoria ou como realidade empírica é estranhamente débil na geografia, mesmo que temas relacionados as políticas públicas, ao Estado, à justiça social, ao poder e a gestão do território façam parte da agenda de pesquisa da Geografia brasileira e internacional. É necessário estabelecer uma discussão mais puramente ‘geográfica’ sobre a democracia, destoando conceitos que deem conta de sua explicação na perspectiva do espaço geográfico.

sua forma mais pura para o encontro dos indivíduos livres e diferentes, mas tornados iguais perante a Lei (Castro, 2003).

Ao mesmo tempo, o espaço e o território não devem ser uma base secundária na discussão sobre democracia, isto é, apenas como elementos de análise do fenômeno, ou como reflexo quantitativo de sua aplicação¹⁰. Deve-se lembrar que ambos são encarados como produto e prática social, dinâmicos e em movimento, complexos e desiguais e assim, refletem em diferentes formas de se exercer a democracia.

Pode-se pensar em espacialidade da democracia, por meio da localização e da distribuição de suas instituições, ou mesmo em democratizar o espaço, o que nos leva a pensá-lo de forma acessível, legítimo e que garanta os direitos constitucionais aos cidadãos, sem negligenciar as dinâmicas territoriais do poder em diversas facetas. Assim, a democratização do espaço se refere a presença de instituições que permitam a participação e a representação das classes sociais nos processos democráticos, no sentido de inclui-los na socialização da política, na tomada de decisões e na construção de políticas públicas que atendam as demandas daquela realidade territorial.

Para Castro (2013) e Azevedo (2016) a democracia requer engenharias institucionais que se adaptem as condições particulares do território e promovam seu fortalecimento. Essas engenharias são capazes de fomentar o processo de democratização na medida em que promove uma descentralização e um equilíbrio de poderes. Nesse sentido, Azevedo (2016, p. 146) afirma que “a escala se apresenta como elemento-chave de engenharias institucionais e político-geográficas em qualquer modelo de democracia”.

Contudo, é na escala local onde se apreende a melhor possibilidade para estas engenharias e para a própria experiência da democracia. Primeiro, porque é a escala mais próxima do cidadão e conseqüentemente, dos representantes políticos eleitos, bem como mais acessível para a participação social. Desta forma, é no local onde se tem a dimensão do cotidiano e a experiência da proximidade entre população e governo, tornando-a um verdadeiro laboratório de experimentação política (Dombrowski 2008).

Para Castro (2013, p. 12) “a democracia, embora respeite a vontade da maioria, protege os direitos das minorias”. É neste sentido que a democracia tem por objetivo proteger o cidadão do poder excessivo dos governos centrais e propõe a descentralização do governo,

¹⁰ Para Azevedo (2016, p. 107) há uma lacuna em um conceito geográfico para a democracia. O espaço geográfico fora tratado com papel secundário nas discussões sobre democracia em diversos Estados pelo mundo, mas, apesar disso, há possibilidades de discussão por meio de conceitos como espaço público, espaço político e escala política.

fortalecendo a escala local e apresentando condições de contrapesos necessários ao processo de garantia de direitos¹¹.

Tobar (1991, p. 2) afirma que a descentralização possui como função “diminuir a burocracia, respeitar as prioridades e necessidades locais, facilitar uma maior representatividade na formulação de decisões e uma maior equidade na alocação de recursos públicos”. Portanto, a descentralização está ligada a conotações como democracia, solidariedade e participação, especialmente, por propor uma melhor autonomia e recursos no espaço. Vieira (2012, p. 9) concorda com o autor, afirmando que “a descentralização condiz com maior participação de indivíduos, em número e intensidade, em programas e atividades governamentais, favorecendo o desenvolvimento do processo democrático. Pode-se dizer, de uma maneira gera que:

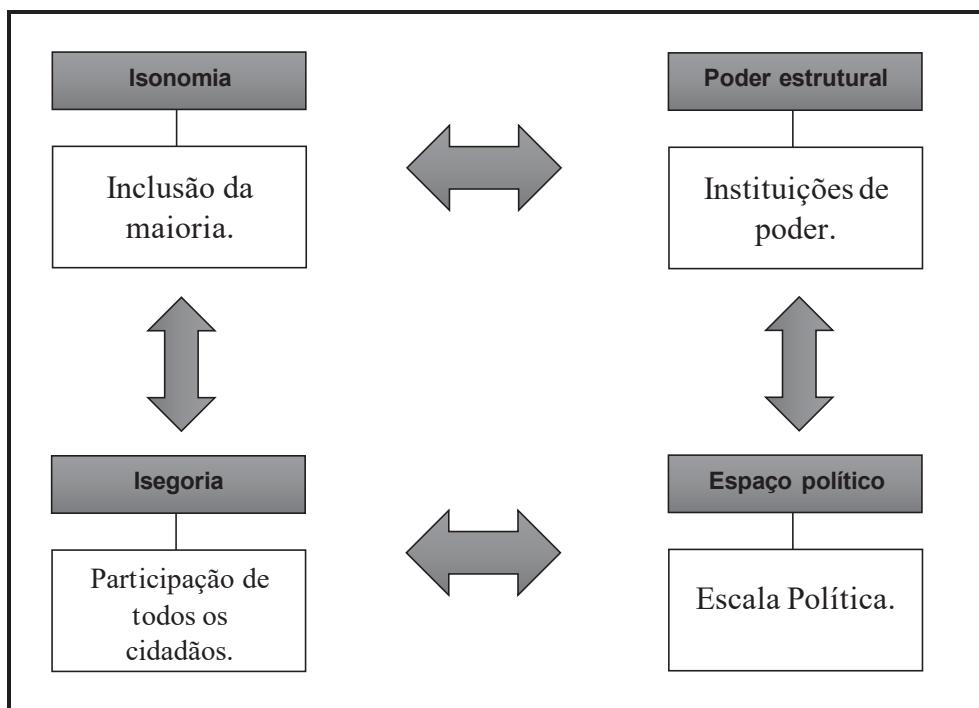
[...] a descentralização foi defendida tanto em nome da ampliação da democracia quanto do aumento da eficiência do governo e da eficácia de suas políticas. Supunha-se que o fortalecimento das instâncias subnacionais, em especial dos municípios, permitiria aos cidadãos influenciar as decisões e exercer controle sobre os governos locais, reduzindo a burocracia excessiva, o clientelismo e a corrupção (Almeida, 2005, p. 51).

Assim, as forças que empurraram a democratização e a descentralização no Brasil significaram o fortalecimento da escala local. Estes, na medida do possível, devem arcar com a responsabilidade da provisão de oferta dos serviços sociais essenciais, por isso, a descentralização quase sempre significou municipalização (Almeida, 2005).

Assim, uma das transformações mais importantes do século XX foi a revalorização da escala local como um espaço de definição das formas de convivência, de organização social e coletiva, bem como da possibilidade da realização de desejos de bem-estar social, por meio da participação e da intervenção da sociedade civil que advém de processos descentralizadores (Azevedo, 2016).

Desta forma, assim como os elementos citados acima, é importante acrescentar outros que permitam uma possibilidade teórica para a democratização do espaço, organizados no esquema abaixo.

¹¹ Magdaleno (2013) afirma que são as Leis que desempenham esta função, simultaneamente os papéis de estruturador das práticas sociais, com capacidade de criação de interdependências entre os componentes do espaço geográfico e de reflexo dessas práticas sociopolíticas que, na maioria das vezes, são resultantes de interações entre os representantes eleitos e o território.



Organograma 2: Espaço e democracia.
Adaptado de: AZEVEDO, Daniel Abreu (2016).
Org: ZINKE, Idair Augusto (2021).

Por meio do organograma, é possível observar a relação entre quatro conceitos basilares da democracia e sua relação com o espaço, que buscam aqui, antes de tudo, dar conta de nossa discussão sobre a democratização. Eles encontram-se, mesmo que em outras palavras, nas discussões já apresentadas neste tópico, como os critérios democráticos apresentados em Dahl (1997).

O primeiro em destaque é a isonomia, caracterizada pela inclusão da maioria dos cidadãos na tomada de decisões e que, por isso, é uma das centralidades na discussão sobre democracia. O segundo é a isegoria, definida como a participação de todos os cidadãos no processo democrático e, mesmo que se pareça uma utopia em sistemas democráticos de países subdesenvolvidos ou emergentes, compõe um cenário ideal para a democracia ou, ao menos, aquilo que se deve buscar dentro dela. Ainda, cabe destacar que os conceitos se aplicam a democracia direta ou indireta e assim, aplicam-se tanto por meio do voto ou da participação social.

Por fim, dois conceitos aparecem relacionando-se entre si e com os dois citados anteriormente. Poder estrutural e escala política compõe e propõe uma dimensão mais espacial do processo democrático, pois são materiais e imateriais. Sobre o poder estrutural, Cesarino (2012) o define como o poder que organiza e administra a interação sistêmica na

sociedade e entre elas, com a direção das forças econômicas, políticas e ideológicas, aos quais moldam ideias, crenças e valores, sendo assim, é um poder estratégico e de negociação.

Por fim, a escala política aparece como possibilidade de leitura espacial, definida como uma prática política que molda o território de acordo com seus agentes. Ainda, podemos considerar como escala política um bairro, uma cidade ou um município. A perspectiva em que se encontra estes quatro conceitos é a de sintetizar a teoria que discorreremos no tópico, apresentando elementos importantes da democracia e suas principais questões espaciais.

Assim, dar conta da discussão entre democracia e espaço exige a utilização de outros conceitos. Azevedo (2016) cita que uma possível ponte para este debate encontra-se nos conceitos de escala política, espaço político e espaço público, por adentrarem mais nitidamente na intrínseca relação entre sociedade, território e democracia, permitindo uma compreensão do fenômeno em uma perspectiva geográfica. Nas próximas páginas, discorreremos brevemente estes três conceitos, não como centrais a discussão, mas como sustentáculos a democratização do espaço, entendida aqui como um espaço/território democrático que inclua a população nos processos decisórios e viabilizem a accountability e o controle social mais efetivo.

1.2.1. Município: escala política para a democracia?

Iniciamos o debate pelo conceito de escala política, demonstrando-o como elemento estruturante de quaisquer modelos de democracia. Entretanto, o conceito de escala política também nos leva a problemática da própria discussão de escala na ciência geográfica, não pelo sentido de controvérsias epistemológicas, mas pela relevância em considera-la como uma dimensão dos fenômenos sociais.

A escala no seu sentido próprio da palavra, é frequentemente utilizada no cotidiano para se designar uma relação de proporção entre objetos e sua representação em mapas, maquetes ou desenhos, e indica o conjunto infinito de possibilidades de representação, entretanto, sempre em uma abordagem bastante cartográfica. Castro (2000; 2014) afirma que a escala não deve ser apenas apreendida como uma representação gráfica da superfície, em outras palavras, como um modelo matemático de representação, pois esta visão esconde a complexidade do conceito quando se trata de recortar a realidade a partir dos fenômenos observados e gera, por consequência, uma barreira metodológica. Com isso:

A problemática operacional da escala na Geografia está na sua libertação de um ponto de vista fortemente cartográfico, evoluindo para uma acepção também ligada ao fenômeno social complexo, cujas escalas de observação apontam para mudanças de conteúdo e de sentido do próprio fenômeno (Castro, 2000, p. 137).

Partindo da perspectiva de que cada escala possui elementos que as diferenciam, ela deve ser compreendida, também, como uma experiência na qual vivemos nosso cotidiano, suprimos nossas necessidades básicas, como emprego, moradia e consumo. Além disso, ela deve ser elucidada por meio de um sistema-mundo, entendendo que as atividades diárias que se vive no cotidiano não são exclusivas do local, mas adentram para o sistema globalizado que cada vez mais molda a forma de viver e perceber as relações sociais (Azevedo, 2020).

Com isso, a escala não assume apenas um sentido de dividir o espaço entre global, nacional, regional e local, mas uma verdadeira sobreposição de fatores que constroem a realidade de cada espaço. Por isso Castro (2014, p. 89) argumenta que ela é “uma forma de dar um significado, um ponto de vista que modifica a percepção da natureza deste espaço e, finalmente, um conjunto de representações coerentes e lógicas”.

Portanto, os limites das escalas seriam melhor representados como interfaces, e não mais como escalas maiores (global ou nacional) que contêm escalas menores, mas como um conjunto indissociável entre elas e as escalas menores, desconsiderando a própria métrica em um sentido analítico da geografia (Azevedo, 2020). É neste sentido que se deve atribuir algumas dimensões para a escala, como forma de continuar o debate para entendê-la a partir da política, assim:

A escala como recurso metodológico: 1. A escala não existe, o que existe é o fenômeno; 2. A escala é uma estratégia intelectual para abordar o real; 3. A escala como medida é uma abstração, ou convenção; 4. A escolha da escala define o que é significativo no fenômeno, o que terá visibilidade (Castro, 2014, p. 92)

Neste sentido, a escala dá visibilidade ao fenômeno e permite sua apreensão em suas particularidades, adentrando também como o sistema-mundo o altera por meio da comunicação, das redes técnicas ou ações político-econômicas em nível global. É neste sentido que se deve ter a visibilidade da dimensão política dos fenômenos e desvendar a complexidade de fatos entrelaçados, que são identificados e explorados a partir de escalas espaciais diferenciadas.

Com isso, as escalas políticas são categorias práticas e não se configuram, necessariamente, como o bairro ou a província, mas a escala onde a política ganha sentido e se constrói a partir de seus agentes com o território. Portanto, Azevedo (2020) assume que na

escala política também há um grau de hierarquia, daquelas que se configuram como unidades político-administrativa ou aquelas que afloram em ambientes privados, por exemplo. Neste aspecto, o de maior valor para a Geografia é entender de que maneira essas escalas são definidas, quais são os valores e interesses embutidos neste processo, quais são os limites e quais os reais benefícios dessa criação.

Diante do exposto, tanto Castro como Azevedo assumem que a escala política se refere ao *locus* institucional central da política em suas diversas ramificações, mas que não se define apenas ao Estado e suas respectivas instituições, pois, para Azevedo (2020, p. 165) “uma vez estabelecidas, as escalas não são reduzidas a esses atores e instituições”.

Em meio ao exposto, o município pode vir a vislumbrar essas relações e ter sua leitura por meio deste conceito, especialmente quando se propõe discutir a democracia. Para Castro (2014) o pacto federativo é um desses exemplos, por ser um tema inerentemente espacial, pois definiu novas escalas políticas e alterou a regulação e a organização social, política e econômica, sobretudo, dos municípios no Brasil.

É possível afirmar que a Constituição de 1988, então, elencou o município como escala política que materializa as ideias embutidas em “escala local”, pois todos passam a funcionar no cotidiano considerando que fazem parte do município, vivendo, agindo e defendendo um território delimitado metricamente, mas que se estende também para um conjunto de práticas políticas que o caracteriza de determinada forma específica.

Diante disso, a escala local pressupõe pensarmos um debate que visualize a democracia em sua dinâmica espacial e os processos de democratização. Sem dúvida o município aparece como uma escala política basilar para tal feito, uma vez que além das relações sociais do cotidiano, vislumbram a implementação de políticas públicas, a eleição de seus representantes executivos e legislativos, a possibilidade de ampliação de participação social e, não menos importante, os conflitos político-partidários que naturalmente compõe o sistema democrático.

No tópico a seguir, adentramos uma pequena discussão sobre espaço público e espaço político, reconhecendo-os como conceitos importantes na apreensão do município como fundamento territorial importante à democratização do espaço, bem como, exemplificando um pouco mais sobre a materialidade da política e do espaço público e vislumbrando elementos discutidos anteriormente, como acessibilidade e poder estrutural.

1.2.2. Espaço político: primeiras discussões

Inicialmente é necessário afirmar que a noção de espaço político não surgiu a partir das indagações da Geografia, mas sim como um conceito possível para explicar a dinâmica espacial dos conflitos eleitorais e do voto no campo da Ciência Política norte-americana. É a partir disso que se firma então um consenso de que espaço político é uma expressão que busca indicar o quanto o espaço e a política estão interligados e extrapolam o único e exclusivo uso no campo eleitoral, para uma compreensão espacial de toda prática política, tendo como base, a pluralidade humana.

Para Castro (2018) o espaço político tem sido usado na geografia política como uma das formas de demonstrar a interação entre o espacial e o político, tendo como parâmetro a espacialidade da política ou na ideia de que há uma essência política no espaço. Todavia, a ideia do espaço político se encontra, muitas vezes, resumidas nas discussões sobre o espaço da política ou o espaço público que, de certa forma, apresentam particularidades. Para Gomes (2012) enquanto o espaço público é o lugar onde os conflitos se transformam em debates e os problemas ganham significado, o espaço político, por sua vez, é a qualificação do espaço a partir da política com uma certa instância e grau de autonomia.

Por isso, o espaço político surge como uma possibilidade para reflexão em torno da conflitualidade das relações sociais, dos papéis normativos da política e dos arranjos e estratégias dos conflitos de interesses (Castro, 2018). Com isso, é importante destacar que a política não se dá no vazio, pois são nos conflitos que ela tem visibilidade e é esta condição que dá caráter ao espaço político.

Para Abdala e Nunes (*apud*. Borges, 2020) esse conceito abrange espaços que tenham como base espaços político-institucionais e estruturas participativas, assim, é resultado de uma articulação de diferentes atores da sociedade civil e estatais, que em processos de tomada de decisões, constituem os espaços políticos.

Como observado em Arendt (1993) a sociedade é repleta de pluralidade e é no convívio e confronto dos diferentes que a política ganha seu real significado. Por isso, é importante que o sistema político-institucional sirva como um aparato para tal, buscando sempre ultrapassar o limite da tirania dos grupos políticos e econômicos mais fortes, abrindo espaço para a participação, a contestação e a transformação da realidade.

É neste aspecto que é importante que um sistema político, como a democracia, sirva por meio de suas instituições como um mediador dos interesses e dos confrontos, garantindo as liberdades individuais de participar e decidir. Castro (2012, p. 59) afirma que “os aparatos

estatais de força se tornam progressivamente disponíveis e possibilitam que o espaço político flua como oportunidade de participação das minorias”. Assim:

A reflexão sobre o espaço da política aponta para um espaço organizado pela força e pelo poder, no qual indivíduos detém a força e a maioria detém o poder [...] se avançarmos para a ideia da polis como referência aos limites territoriais, percebemos como as regras necessárias ao ordenamento social, criado para superar a precariedade das condições que surgem do convívio entre livres e diferentes, são condicionantes fundadores do espaço político (Castro, 2012, p. 61).

Da mesma forma em que há um esforço para compreender os fenômenos imateriais pela lógica da espacialidade, na discussão do espaço político e da relação intrínseca entre espaço e política, o mesmo acontece, principalmente porque nos direciona para fenômenos imateriais e materiais. Castro (2012) e Azevedo (2016) corroboram ao afirmar que três atributos devem ser levados em consideração, sendo eles: isonomia, liberdade e instituições de poder, pois é a partir destes que se pode pensar o espaço político como um construto que abarque a dimensão conflitual das relações sociais e, principalmente, pelo valor político de transformações do status quo que perpassam pela sociedade e pelo espaço.

Para Azevedo (2016, p. 78) “somente existe espaço político em democracias, pois o constrangimento do diferente eliminaria a próprio sentido defendido de política”, assim, o espaço político é onde os diferentes se encontram, falam e tem que escutar, e por isso é por meio dele que a democracia se fortalece¹².

A partir disso, é possível pensar o espaço político pelas próprias relações de poder que se encontram no embate democrático entre os diferentes e desenham estratégias e conflitos distintos, mas que, por intermédio dos espaços político-institucionais, possibilitam uma equidade na participação entre Estado, sociedade civil e seus representantes, em especial ao que se refere as decisões que impactem o coletivo, como as políticas públicas.

Por isso, a democracia deve favorecer a amplitude de espaços decisórios, torna-los acessíveis e inclusivos, afim de permitir a participação de diferentes grupos sociais que representem suas demandas. Ao que diz respeito a acessibilidade, Azevedo (2016, p. 93) acrescenta que ela “é uma palavra-chave para a qualificação do espaço político, pois ele se constrói na presença dos diferentes”. Assim, é importante que os diversos membros da sociedade tenham condições igualitárias de ter acesso ao espaço político, especialmente, para que os grupos subalternos tenham a oportunidade para debater, cobrar, fiscalizar e colocar em pauta as demandas sociais.

¹² Para Castro (2012, p. 67) acrescenta que o espaço político, ao ser fundado pela liberdade e pela diferença, permite incorporar uma perspectiva das democracias contemporâneas que instituem as regras que modelam os lugares da vida em sociedade e que são também moldadas por elas.

Por isso, questões sociais como raça, classe social, orientação sexual, gênero e ideologia política devem adentrar ao debate como forma de se pensar na ocupação dos espaços políticos, em especial os institucionais. Estes grupos, por consequência, devem ter o acesso garantido para qualificarem o espaço político como componente importante para a prática democrática.

Outro elemento importante para a acessibilidade é a localização do espaço político em relação aos cidadãos, isto é, a posição do espaço político no território deve permitir fácil acesso para os grupos sociais, pois em caso contrário, visualiza-se um processo de exclusão e dificuldade na pluralidade de ideias e necessidades, favorecendo um ambiente ideal para a expansão de grupos dominantes. Tal fato, desqualifica o próprio princípio do espaço político, compreendido como fundamental a democracia.

No campo da problemática deste trabalho, observa-se esta questão ao debatermos município como sustentáculo à democratização, pois entende-se que ele é elemento essencial para a acessibilidade a partir da proximidade entre Estado (e suas respectivas instituições democráticas) e sociedade civil (especialmente aos qualificados como cidadãos).

Dando continuidade, outro aparato da materialidade do espaço político institucional são as condições físicas para acesso e permanência dos membros. Para Azevedo (2016, p. 101) eles correspondem “ao tamanho, ao conforto e a segurança”. Em outras palavras, tamanho e conforto se complementam como condições físicas, pois é necessário que o espaço político tenha extensão espacial suficiente para que os membros consigam participar efetivamente¹³. No campo da segurança, um elemento predomina, o medo pela pressão e ameaças políticas, advindos especialmente por grupos políticos dominantes que controlam determinados territórios.

Com isso, antes de adentrarmos ao debate sobre espaço público, cabe deixarmos uma síntese do conceito de espaço político que melhor se enquadre nos objetivos estabelecidos neste trabalho. Azevedo (2016), portanto, o define como:

Aquele que se constrói e funciona como intermediação entre sociedade e o Estado, lugar de atos políticos, encaixando-se nos princípios que regem uma sociedade democrática. Desse modo, seu objetivo é a ação para a manutenção e aprimoramento da democracia, assim, duas funções cabem ao espaço político a) função de

¹³ Uma problemática importante que merece ser citada, é a questão da participação social em espaços virtuais. De fato, a conformação de redes virtuais tem possibilitado a formação de novíssimos movimentos sociais e interligado pessoas diferentes em pautas coletivas, como apontou Castells (2008) e Dahl (2001). Porém, Azevedo (2016) contesta esta tese, afirmando que no caso do espaço político, a participação ocorre de fato via instituições democráticas e dificilmente ganharia concretude nos espaços virtuais, primeiro porque facilmente pode-se excluir membros e pautas “indesejadas” e, segundo, porque os encontros poderiam ser facilmente não divulgados ou distorcidos.

influenciar a agenda política e b) função de construção de sujeitos democráticos (Azevedo, 2016, p. 102).

Pode-se considerar, portanto, que o espaço político permite uma socialização da política entre indivíduos com diferentes posicionamentos políticos e demandas sociais, estando associado a democratização da política de uma forma vertical, o que permite reflexos na ascendência de um poder popular e uma maior aprendizagem política (Castro, 2018).

Borges (2020) ao se dedicar a esta discussão, elucida que o espaço político é um recurso democrático, que se vislumbra por meio de ação política ativa de grupos de indivíduos unidos por um desejo em comum: comunicar, contestar e obter efeitos políticos, como a decisão sobre políticas públicas, por exemplo.

Sendo assim, os espaços políticos são espaços de demandas, de interação entre diferentes atores da sociedade civil com o Estado, que podem ser institucionais como os Conselhos participativos ou mesmo aflorar através de protestos ou manifestações em espaços públicos, como ruas e praças.

Para tanto, na discussão sobre o espaço público, retornamos a Castro (2012), quando afirma que apesar de muito similares em sua relação conceitual e virtudes democráticas, um não pode ser reduzido ao outro devido suas particularidades em termos de ação política. Enquanto o espaço político consiste em algo mais institucional que aproxima as diferenças na relação entre Estado e sociedade, o espaço público corresponde justamente ao debate social, muitas vezes em forma de resistência e ocupação, daquilo que se configura como público efetivamente, mas que abarca principalmente aos espaços de convivência. Entretanto, ambos são intrínsecos a discussão da democracia, por adentrarem ao encontro de diferentes, em classes sociais ou ideologias e por permitirem o debate político.

Assim, de uma forma geral, Gomes (2012, p. 24) conceitua espaço público como “lugares onde os problemas são assinalados e significados, um terreno onde se exprimem tensões, o conflito se transforma em debate e a problematização da vida social é posta em cena”. Por isso, os espaços públicos são encarados como verdadeiras arenas do debate, da resiliência ou do conflito, mas que marcam o convívio dos diferentes na vida pública, na busca por justiça, liberdade ou direitos.

É importante salientar que, assim como o espaço político, o espaço público também compreende as dimensões material e imaterial. Assim, a material corresponde ao concreto, físico, como as praças, as ruas, os jardins ou os equipamentos públicos como as escolas. Já a dimensão imaterial é aquela abstrata, mas explícita em meio a teorização do próprio conceito,

mas que traz a imensidão e a importância de apreende-lo sob a lógica da política e da democracia. Por isso, Gomes corrobora para o debate afirmando que:

Podemos dizer, de imediato, que espaços públicos correspondem à dimensão espacial da política em sociedades democráticas ou republicanas [...] Em outras palavras, esses espaços tem relação direta com a vida política, logo, tratam-se da organização da vida em comum de homens que se definem como indivíduos, diferenciados e racionais, que almejam coexistir e tirar proveito de uma vida em comum (Gomes, 2012, p. 21).

É neste sentido que o espaço público deve ser neutro às diferenças, seguindo um código de respeito mútuo. Por isso, o espaço público pode ser visto como o território da lei democrática, pois as afinidades particulares, estatutos sociais, identidades grupais ou qualquer outra preferência devem se submeter as regras de coabitação e da própria civilidade (Rodrigues & Jucá, 2005).

Dessa maneira, é imprescindível compreender o espaço público como o lugar onde o debate se torna possível, onde os conflitos afloram e tomam forma de política, bem como o lugar onde se tem a possibilidade de solucionar problemas e construir agendas políticas. A acessibilidade, neste sentido, assume papel essencial para que todos possam participar e por isso a isonomia é um atributo fundamental desse tipo de espaço (Gomes; Castro 2012).

Outro fundamento destacado por Gomes (2012) é a de que a única identidade possível no espaço público é a de cidadania, que corresponda a um ordenamento espacial do pacto que funda ou emerge para fortalecer a democracia. Por este motivo, a identidade de cidadão que flui nestes espaços deve sempre buscar a transformação social.

Nesta mesma perspectiva, podemos acrescentar ao debate Castells (2008) ao tratar do poder da identidade. Ele concorda com o autor acima ao afirmar que a identidade é fundamental para a transformação social dentro de um sistema democrático, por isso, apresenta três formas de identidade que podem contribuir na costura do espaço público e do espaço político, sendo elas a identidade legitimadora, a identidade de resistência e a identidade de projetos.

Sobre a primeira, é aquela onde se tem as instituições como ponto de partida, são dominantes e possuem a finalidade de expandir seu domínio sobre os atores sociais a partir de discursos ideológicos. Elas são legitimadas, muitas vezes, exatamente por compor os representantes dos governos e se apropriarem das instituições do Estado para alcançar objetivos específicos.

Já a identidade de resistência e de projeto, relacionam-se em seu teor de transformação social, pois fundamentam-se na ideia de contra- argumento e afloram pela contestação do

status quo por meio de grupos periféricos da sociedade. A identidade de resistência pode ser definida da seguinte maneira:

A identidade de resistência é criada por atores que se encontram em posições/condições desvalorizadas e/ou estigmatizadas pela lógica da dominação, construindo, assim, trincheiras de resistência e sobrevivência com base em princípios diferentes dos que permeiam as instituições da sociedade, ou mesmo opostos a estes últimos (Castells, 2008, p. 24).

No caso da identidade de projeto, que marca a busca pela transformação, surge quando os atores sociais utilizam-se de material cultural ao seu alcance para construir uma nova identidade capaz de redefinir sua posição na sociedade, a partir de transformação de toda a estrutura social, ou seja, da ordem espacial vigente. Os recursos culturais, portanto, entrelaçam-se aos espaços públicos, como ruas, praças e escolas e marcam um movimento de resistência e busca por transformações, os elevando também ao caráter de espaço político (Castells, 2008).

Por encermos esta discussão, cabe destacar que elencar espaço político e espaço público neste debate não foi por acaso, além de permitirem uma dimensão espacial da democracia, são conceitos basilares na interpretação dos municípios por este viés, especialmente os municípios brasileiros, que gozam de autonomia político-administrativa para sua gestão e, além disso, são a escala mais próxima do cidadão e permitem uma resolução de problemas mais efetiva por meio da participação social via espaços político-institucionais. de projeto, dado as motivações sociais do movimento de criação de municípios.

No próximo tópico, debatemos os municípios brasileiros como problemática para a democratização do espaço. Nele, os conceitos apresentados acima aparecem entrelaçados e permitem uma melhor visualização das teorias que discutimos aqui. É uma pequena síntese de elementos importantes que se fazem necessário para a compreensão dos próximos capítulos, apresentando também as dimensões em que propomos uma compreensão da democratização do espaço a partir dos municípios.

1.3. Apreendendo os municípios pela democratização do espaço

A discussão que seguimos neste momento é apreender o município como um aporte ou sustentáculo à democratização do espaço, o assimilando a partir de mecanismos legais da respectiva Constituição Federal de 1988 e das dimensões que apontamos na tese como fundamentais a este processo. Com isso:

A escala municipal é, portanto, significativa do fazer político no espaço e oferece um vasto campo para a geografia política contemporânea que vai desde a visibilidade de um espaço político de ações das organizações da sociedade civil até as decisões concretas que resultam em políticas públicas que impactam o território e a vida do cidadão (Castro, 2010, p. 134).

Para Rodrigues e Jucá (2005) é importante apontar que o município é uma entidade política autônoma, integrante da Federação e que abrange um determinado espaço geográfico. Para eles, essa peculiaridade brasileira se justifica pela diversidade geográfica, cultural e econômica existente nas localidades do país, sendo um reflexo, portanto, da proporção continental do Brasil.

Com isso, cabe destacar que foi somente com a Constituição de 1988¹⁴ que o município adquiriu o status de ente federado e passou a gozar de amplo grau de autonomia em sua gestão. No Art. 1º da Constituição, já podemos visualizar a seguinte passagem “a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito”.

Ainda, além de constituir o município como ente federado, a Constituição de 1988 é conhecida popularmente como ‘Constituição Cidadã’, por marcar a redemocratização do país após o período da Ditadura Militar e fortalecer, ao menos em termos de Leis, os aparatos democráticos. Assim, de acordo com a Constituição “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” (Brasil, 1988, s/p).

A partir disso, 1988 foi o marco da evolução municipal, não somente por facilitar a criação de um número expressivo de novos municípios – como veremos no próximo capítulo – mas pelo grau de autonomia que se tornou um importante instrumento de concretização de políticas públicas. Rodrigues e Jucá (2005, p. 81) acrescentam que “com essa descentralização, o município despontou como ente mais adequado para o desenvolvimento de planos sociais, bem como para a participação popular e para o exercício da cidadania”.

Gohn (2004) corrobora afirmando que é na esfera pública local, que é construído novas formas de fazer política e novos modelos de gestão pública, bem como a escala onde se tem desenvolvido experiências da sociedade civil por meio da participação social, seja por meio de Conselhos ou movimentos sociais fundados na esperança, mas que marcam a transição do autoritarismo à redemocratização.

¹⁴ Santin (2007) afirma que no contexto brasileiro o papel do município variou muito ao longo da história, conforme os regimes políticos adotados estes possuíam maior ou menor autonomia. Mas, na grande maioria das vezes, antes da CF de 1988, o município teve um papel subalterno, reduzido meramente a uma corporação administrativa.

Sendo assim, podemos dizer que é no município onde o indivíduo adquire o status formal de cidadão, pode exercer seus direitos políticos e onde podem participar das políticas públicas governamentais, desde seu planejamento até a sua materialização no espaço. Desta maneira:

O município foi considerado a escala mais adequada para estimular a participação da sociedade civil em fóruns de consulta e de decisão na escala local. Com efeito, a Constituição de 1988 instituiu diversos mecanismos de participação cidadã, dentre os quais a possibilidade de iniciativa popular para a concepção de projetos de lei e de interesse local [...] os municípios não apenas asseguram o provimento de bens e serviços públicos no interior do país, como constituem a escala de representação política que dá voz ao local (Rodrigues, 2013, p. 102).

Com isso, é inegável que a Constituição Federal de 1988 elencou o município como escala imprescindível à democracia do país, que desde então, passou a fazer parte do desenvolvimento do país. O município, como ente federado e parte do processo de descentralização, recebeu competências específicas para sua gestão. Em seu Art. 30º, elas estão descritas da seguinte maneira:

- 1º legislar sobre assuntos de interesse local;
- 2º Suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- 3º Instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- 4º Criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
- 5º Organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- 6º Manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;
- 7º Prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- 8º Promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- 9º Promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Por meio das competências gerais atribuídas aos municípios brasileiros, é possível observar que a ele coube, especialmente, atender aos interesses locais, por meio de recursos advindos do estado, da União ou a partir de sua própria arrecadação. Nesse quesito, apesar da participação social não aparecer como fundamento nestas competências, elas adquiriram também sua ampliação e fortalecimento na Constituição de 1988 e no Estatuto da Cidade de 2001.

Gohn (2004) afirma que a participação foi o ponto chave do processo de redemocratização, por valorizar a escala mais próxima dos cidadãos e por ela perpassar todos os outros debates da democracia nacional, como o debate sobre políticas públicas, representatividade política e aplicação de recursos.

Especialmente ao que cabe aos Conselhos Municipais, principais aparatos institucionais da participação, é importante frisar que correspondem e possibilitam uma nova cultura política que fundamente a relação entre Estado e sociedade civil, amenizando conflitos e levando em consideração a pluralidade política existente. Desta maneira, são os artigos 198º, 204º e 206º que fomentam a criação de Conselhos em áreas essenciais nos municípios brasileiros¹⁵:

As ações e serviços públicos de saúde integram a rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: I – descentralização, com direção única em cada esfera de governo; II – atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais; III – participação da comunidade. As ações governamentais na área de assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I – igualdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III – pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino, IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; V – valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos na forma de lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei (Brasil, 1988, s/p).

Com isso, percebe-se que os espaços para participação, como os Conselhos, surgem como uma maneira de garantir a participação e a gestão democrática no país, especialmente

¹⁵ Os Conselhos de Saúde, Educação e Assistência social são citados como imprescindíveis para o repasse de recursos e, por isso, a criação destes espaços políticos de participação e argumentação aflorou em grande quantidade nos municípios brasileiros.

nos municípios, que é onde as políticas públicas e as instituições ganham materialidade e podem melhor atender sua população. Importante frisar, também, que a participação via espaços participativos também é regulada no Estatuto da Cidade, em seus Art. 43º e 44º

Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: I Órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; II Debates, audiências e consultas públicas; III Conferências sobre os assuntos de interesse urbano nos níveis nacional, estadual e municipal; IV Iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. No âmbito municipal, a gestão orçamentária, participativa, incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas de plano plurianual (Estatuto da Cidade, 2001, p. 34).

Assim, as legislações se complementam entre a participação em áreas essenciais, como saúde, educação e assistência social, mas são também promovidas a partir do interesse da própria população, que pode buscar a criação de novos espaços políticos para representarem suas demandas. Espaços como Direito da Mulher, do Idoso, Turismo ou Meio Ambiente, por exemplo, surgem então como consequência do interesse da própria população ou da gestão pública em participar e construir junto ao Estado suas propostas e intervenções.

Não obstante, o território como oportunidade está muito ligado à sua acessibilidade. Ou seja, como pensarmos em acesso quando há uma distância geográfica e social significativa entre Estado e sociedade civil? É neste quesito em que reforçamos o município como sustentáculo ao processo de democratização e, especialmente, da criação de municípios como uma política de ampliação e fortalecimento da democracia, justamente por permitir aproximação entre população, Estado e autonomia ao território. Assim:

A criação de espaços políticos pode favorecer a democracia, pois aproxima o cidadão do centro da política, que muitas vezes está a milhares de quilômetros. Acrescente-se a isso a construção de toda máquina institucional de um novo Estado ou município capaz de gerar grandes desenvolvimentos sociais nessas áreas, favorecendo os direitos sociais do cidadão (Azevedo, 2013, p. 138).

Nesse sentido, os espaços participativos supõem uma mudança na natureza do Estado, que deixa de ser hierárquico e se organiza em múltiplos níveis institucionais e numa multipolaridade de centros de decisão e significam mudanças nas ações sociais e coletivas, que assinalam a preponderância das sociedades ao que se refere ao protagonismo dos indivíduos (Lira, 2021).

Assim, podemos afirmar que a divisão territorial em novos municípios é um processo capaz de beneficiar práticas democráticas, pois corrobora com a descentralização e a democratização – dando mais ‘sentido’ ao voto – a participação social e seu respectivo

impacto na formulação e implementação de políticas públicas. Azevedo (2013) afirma que a divisão territorial em municípios favorece a democracia em dois vieses: *(a)* o primeiro, pela possibilidade de criação de espaços políticos e participação social, como elencamos aqui, e, o segundo *(b)* pelo próprio processo necessário para alcançar a emancipação político-administrativa, por meio do plebiscito¹⁶.

Desta maneira, podemos afirmar que compreender o município pela democratização do espaço é enxergá-lo como uma base onde se sustenta valores e fundamentos essenciais da democracia, especialmente, o de acesso e controle social, que corresponde a garantia que a população participe dos processos decisórios e colaborem efetivamente na fiscalização e implementação de políticas públicas. Ao que tange a criação de municípios, o debate aparece justamente na maneira em que se pode ampliar e fortalecer a democracia, tornando o território mais próximo e acessível à população e promovendo a democratização do mesmo tendo como fundamento a ampliação de espaços participativos, inserção da população na implementação de políticas públicas e maior proximidade com a administração pública, bem como de seus representantes.

Diante disso, apresentamos no quadro abaixo algumas dimensões para leitura dos municípios pelo viés da democratização, como forma de sintetizar o debate e tornar um pouco mais claro a relação entre cada elemento.

¹⁶ Para Azevedo (2013, p. 133) o plebiscito é um importante instrumento da democracia brasileira, pois é um ato que favorece os vínculos democráticos ao chamar a população para diretamente tomar decisões diretas. Sendo assim, o plebiscito, além de um grande movimento político, é uma forma importante de se praticar a democracia direta e extrapolar único e exclusivamente as decisões via representantes. Ainda, destacamos que o movimento por desmembramento, que por consequência dá luz ao plebiscito, pode conformar-se como um espaço político a partir da leitura da democracia.

Participação social	A participação social eclode como uma das formas mais democráticas na relação entre Estado e sociedade civil, que permite a participação efetiva da população na formulação e fiscalização de políticas públicas em diversas escalas, e ocorre, especialmente, por meio de espaços políticos como os Conselhos.	As políticas públicas correspondem as ações, metas e planos que buscam a promoção do bem-estar social. Envolvem diretamente a atuação do Estado e seus respectivos governos, bem como da própria sociedade civil. As políticas públicas podem, também, ser direcionadas ao aumento da participação social.	Políticas públicas
Representação política	Nas democracias modernas e semidiretas, a representação política surge como um consentimento da população em ter seus representantes para tomar decisões de cunho político, econômico, cultural e social. A representação, como demonstrou Dahl (2001) e Bobbio (2017) é fundamento importante da democracia, pois a representação se delinea a partir do voto.	A divisão de recursos entre os entes federados aponta uma característica comum de processos de descentralização, pois permite que territórios distintos, mesmo com diferentes graus de desenvolvimento, tenham acesso a recursos para promoverem políticas e ações de bem-estar social, bem como fomentarem a implementação de equipamentos que fortaleçam a democracia.	Divisão de recursos

Quadro 3: Dimensões da democratização do espaço.
Organização: ZINKE, Idair Augusto (2020).

Com base no quadro, é possível observar que todas as dimensões perpassam pela primeira, a da participação social a partir de espaços institucionais. Corrobora-se, assim, afirmando que a democratização do espaço por esses vieses apresenta possibilidade para pensarmos em um território acessível e de verdadeira oportunidade para a população, especialmente na possibilidade de exercerem seus direitos. Para tanto, no caso Brasileiro, os Conselhos participativos se apresentam como mecanismos importantes da democracia direta e potencializam a formação de ambientes plurais de debate e decisões políticas, bem como, da própria promoção da *accountability*.

Por eles, passam as outras dimensões citadas acima, especialmente as políticas públicas que se configuram como importante ação para amenizar a desigualdade social e a promoção do bem-estar social. Elas podem adquirir status material ou imaterial, mas sempre se conformam a partir de uma dinâmica territorial composta por diferentes atores que ali representam o Estado e a sociedade civil.

É necessário destacar, também, que sua materialidade é um fundamento importante da democratização do espaço, pois permite maior acesso a serviços básicos e essenciais para a população, além de configurar maior proximidade entre população e instituições, pois, como nos trouxe Dahl (2001) um país que não possui instituições distribuídas em seu território, ainda não está democratizado.

No campo da representação política, ainda que esteja vinculado a democracia indireta, também eclode como fundamento da democratização do espaço, pois é a partir dela e seus respectivos embates eleitorais que a população se envolve com maior fervor na política, aproximando-se e cobrando melhorias em diversas áreas. Ademais, em países de grande proporção territorial e populacional, como o Brasil, a representação política é um importante caminho para o fortalecimento da democracia como um todo, mesmo que o sistema apresente diversos conflitos ideológicos entre partidos políticos.

No caso dos municípios, a representação política pode trilhar dois caminhos, separados ou interligados: a busca por melhorias locais ou a conformação de oligarquias locais. Entretanto, apesar de caminhos contraditórios, ela continua se configurando como uma importante ferramenta da democracia nos municípios, pois é onde os cidadãos podem efetivamente cobrar serviços e denunciar irregularidades, devido à proximidade entre Estado e população. Assim, a criação de municípios, além de possibilitar a ampliação de espaços políticos, possibilita uma representação política muito próxima do cidadão, garantindo-lhe o direito de votar e de ser votado. Por fim, a divisão de recursos como o FPM (Fundo de Participação dos Municípios), por exemplo, favorece significativamente a possibilidade de implementação de políticas públicas no território.

Um dos grandes ganhos da Constituição Federal de 1988 para os municípios brasileiros, advindo com o pacto federativo e a descentralização, foram os Conselhos municipais temáticos que contribuem, ao menos em tese, para a ampliação da participação social e maior controle social na escala local. No Brasil, esses Conselhos foram significativamente ampliados ao longo dos anos e, atualmente, destoam como possibilidade para maior democratização. A tabela 1 apresenta os Conselhos municipais temáticos por área, distribuídos pelos municípios brasileiros.

Conselhos temáticos	Nº de municípios	% de municípios
Assistência Social	5.562	99,86%
Saúde	5.553	99,69%
Tutelar	5.526	99,21%
Controle Social	5.462	98,06%
Alimentação Escolar	5.303	95,21%
Direitos da criança e adolescente	5.249	94,24%
Educação	4.718	84,70%
Escolares	4.243	76,18%
Meio Ambiente	3.784	67,94%
Habitação	3.240	58,17%
Direitos do Idoso	2.993	53,73%
Cultura	1.798	32,28%
Segurança Alimentar	1.756	31,53%
Transporte Escolar	1.367	24,54%
Política Urbana	1.231	22,10%
Direitos da PCD	1.094	19,64%
Direitos da Mulher	976	17,52%
Preservação do Patrimônio	879	15,78%
Segurança pública	642	11,53%
Transporte	357	6,41%
Juventude	303	5,44%
Igualdade Racial	196	3,52%
Saneamento	195	3,50%
Direitos Humanos	123	2,21%
Direitos LGBT	12	0,22%
Total de Conselhos: 62.562 Total de municípios no Brasil: 5.570		

Tabela 1: Número de Conselhos temáticos por quantidade de município.
Fonte: Secretaria Geral da República (2014) e MUNIC (2022).
Org: ZINKE, Idair Augusto (2021).

Ao que se refere aos Conselhos municipais, eles são importantes mecanismos da democracia direta, conformam-se como espaços políticos institucionais e desenham um ambiente de pluralidade, resolução de conflitos e de propostas para políticas públicas. Além disso, é por meio deles que se tem a fiscalização de gastos e aplicação de recursos, podendo ser favoráveis a uma maior *accountability* na esfera local.

Para tanto, Souza (2002) afirma que apesar da descentralização acompanhar um contexto nacional e um desenho institucional para os Conselhos, eles acabam tendo reflexos distintos de região para região ou mesmo de município para município, devido suas dinâmicas e peculiaridades, espalhando-se até mesmo de forma diferente no país, como demonstra a figura a seguir.

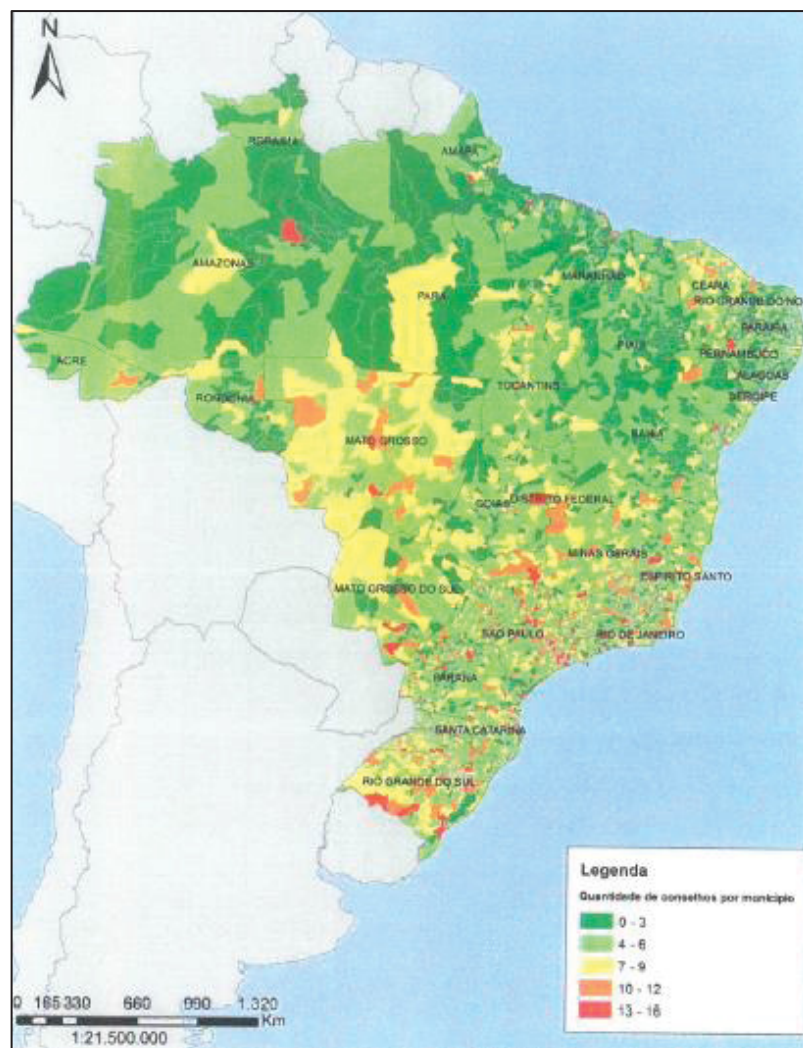


Figura 1: Distribuição dos Conselhos Municipais ativos no Brasil, por município.

Fonte: GEOPOLL (2016).

Ao observarmos a diversidade e a distribuição dos Conselhos é possível concordar com Souza (2002), ao menos, no que se refere ao número de Conselhos em cada região. Percebe-se que a quantidade de Conselhos acompanha a própria malha municipal do país, regiões como

Sul e Sudeste, por exemplo, apresentam um número bem mais significativo de Conselhos municipais, na grande maioria entre 7 e 16 por município. Já na região Norte e Centro-Oeste, claramente há uma desigualdade na distribuição de Conselhos. Predominam em cada município uma média entre 0 e 9 Conselhos por município.

Claramente há uma assimetria de divisão de Conselhos por municípios no Brasil, o que dificulta que a população exerça sua cidadania de acordo com os fundamentos e valores da democracia. Em municípios com grande extensão territorial, na região Norte e região Centro-Oeste, apresentam uma quantidade menor de Conselhos municipais, além de colocarem a seguinte questão: as populações distantes da sede municipal conseguem ter acesso a esses espaços participativos?

Para tanto, é importante dizer que a distribuição de Conselhos no espaço delineia a própria democratização, pois vislumbra áreas com um número maior de instituições participativas, enquanto em outras, um número bem menor. Nesse sentido, a malha territorial em municípios é um fator que contribui para essa espacialização e, portanto, vinculasse ao próprio processo de democratização do espaço.

Por fim, ainda cabe destacar a desigualdade de Conselhos temáticos observados na tabela 1. Percebe-se que Conselhos como Educação, Saúde, Tutelar e Assistência Social estão presentes em quase todos os municípios do Brasil, enquanto Conselhos como Direito da Mulher e LGBT possuem um número pouco expressivo. Tal fato se deve pela própria regulamentação da criação de Conselhos, isto é, são criados em massa apenas aqueles obrigatórios em Lei, os demais, necessitam do engajamento da própria sociedade civil para sua criação. Assim:

Sobre esse fenômeno destaca-se, em primeiro lugar, que a ampla disseminação no Brasil de alguns Conselhos, como é o caso do Fundeb, da Alimentação Escolar, da Saúde, da Assistência social e dos Direitos da Criança, é consequência direta de uma legislação superior que não apenas os obriga como vincula a transferência de recursos da União ao seu funcionamento (Dombrowski 2008, p. 275).

Para Lavallo et. al. (2016) a expansão dessas instituições foi responsável pela diversificação temática, o que significativamente alargou sua eventual efetividade, à medida que a experiência com esses novos canais da democracia propôs uma maior socialização da própria política na tomada de decisões.

No entanto, assume também que um dos principais fatores que corroboraram com o aumento dos Conselhos nos municípios brasileiros foi a forte indução federal, que agiu como motor de expansão dessas instituições, ao menos, nas áreas de Assistência Social, Educação e Saúde (Lavallo, et. al., 2016). Sobre isso, pode-se dizer que:

A instituição de fundos federais como incentivos seletivos, ao estabelecer requisitos voltados para a gestão local para seu recebimento, foi um fator fundamental para a introdução das experiências dos conselhos gestores municipais no Brasil. Esses Conselhos consolidados como uma inovação institucional da Constituição Federal de 1988 e das leis infraconstitucionais que a regulamentam tornaram-se obrigatórios (Tatagiba, 2002, p. 50).

Desta forma, para conclusão do capítulo, é importante reforçar que a democratização do espaço ocorre, sobretudo, por meio de uma estrutura territorial que permita a ampliação e o fortalecimento das instituições democráticas e que estimule a participação social. O município, neste quesito, nos parece possível para este processo, pois recebeu competências e autonomia para que o bem-estar social aconteça atrelado a participação da sociedade e dos interesses locais.

No entanto, as assimetrias observadas na figura e na quantidade de Conselhos por municípios já denuncia que o fenômeno não se entende a todas as regiões de forma igualitária. Para além da distribuição, ainda merece destaque a dinâmica territorial, que pode ou não favorecer que os Conselhos existentes realmente atinjam seus objetivos institucionais e fortaleçam a cidadania e os princípios de accountability. Por isso, o território é encarado como uma categoria elementar, ao permitir uma leitura do espaço por meio das relações de poder entre atores políticos e sociais, que podem ou não contribuir para uma efetiva participação na democracia local.

Por fim, espera-se que o capítulo seja encarado como provocativo, no sentido de buscar teorias e conceitos que nos permitam refletir sobre a espacialidade da democracia, sua territorialidade e, principalmente, do município como fundamento do que consideramos aqui como democratização do espaço. Foi principalmente neste último tópico que elucidamos de forma mais clara o encontro com a problemática da tese e a sintetização da teoria que fora objeto de debate acima, permitindo uma compreensão mais apurada do município e da criação de municípios e sua relação com a democracia.

No próximo capítulo, seguimos para uma discussão mais específica sobre a criação de municípios no Brasil, visualizando como o fenômeno ocorreu ao longo de cada período político e de que forma trouxe impactos diversos ao território do país. Ainda, promovemos um debate sobre as proposições recentes no âmbito da criação e fusão de municípios, entendendo quais tendência o Brasil segue para a formulação de novos projetos de leis sobre a temática.

Capítulo II

O debate sobre a criação de municípios: literatura, tendências e proposições

2.1. Introdução

A divisão territorial em governos locais não é um fenômeno recente e tampouco exclusivo de países federados como o Brasil. As discussões sobre os sentidos e viabilidades das unidades político-administrativas variam muito de país para país, em virtude de suas organizações políticas internas, graus de autonomia e índices populacionais, no entanto, vislumbram reflexões sobre o papel atribuído aos governos locais e a maneira pela qual eles se relacionam com a cidadania e as relações políticas na escala local, bem como, a maneira que o tema divisão territorial tem sido tratada em diferentes realidades e contextos.

Sendo assim, o primeiro tópico deste capítulo apresenta uma abordagem sobre os governos locais em e as tendências da divisão territorial no mundo, atrelados em especial nas discussões realizadas por Leite (2014), Swianiewz (2002), Korpik (2012), Denham (2014) e Fekete et. al. (2002). Nesse sentido é importante destacar que o texto não se atribui como um efetivo comparativo com os municípios brasileiros, ou mesmo, entre os diversos países, pois suas atribuições variam muito de acordo com a realidade de cada um. Entretanto, a discussão é pertinente como forma de refletir sobre as diferentes reformas territoriais que se elucidam no mundo, que criam tendências e influenciam debates acerca do tema, como observado em Fernandes et.al (2015) ao realizar um estudo de viabilidade municipal no estado do Paraná.

Em seguida, o capítulo apresenta uma abordagem sobre a evolução de municípios no Brasil, tendo como base os diferentes contextos políticos, desde o Brasil Colônia até a Nova República, que atribuíram momentos favoráveis ou não a criação de novos municípios, bem como, apresentou diferentes graus de autonomia e competências para a escala local. No entanto, é somente com a Constituição Federal de 1988, que elencou o município como ente federado e estimulou a criação de pequenos municípios em todos os estados da federação, que o debate se tornou mais dinâmico e ganhou destaque nas teorias explicativas.

Nesse sentido, elencamos literaturas distintas na compreensão em torno das causas e consequências vinculadas a criação de municípios ao longo da década de 1990, como forma de compreender os múltiplos “olhares” para o fenômeno, que vão de melhoria na qualidade de vida da população local a apropriação do território por grupos políticos.

Por fim, as recentes proposições para a malha territorial brasileira são apresentadas, como os Projetos de Leis nº 98/2002, 104/2014 e 137/2015 que buscam regulamentar o processo de criação, fusão, incorporação e desmembramento dos municípios brasileiros, inviabilizados desde a Emenda Complementar nº 15/1996. A PEC 188/2019 também fora tratada neste momento, como forma de elucidar os possíveis impactos na malha territorial do país advindo da Proposta de Emenda Constitucional que problematiza e justifica o desenvolvimento desta tese.

2.2. Para uma reflexão: os governos locais e as tendências da divisão territorial no mundo

A compreensão dos sentidos e dos significados da divisão territorial em municípios é algo bastante explorado nas dissertações e teses que objetivaram discutir este tema. Como citado em passagens anteriores, há muitas explicações para a criação de municípios, entre elas, as motivações eleitorais, os interesses sociais e a visão do município como oportunidade para o desenvolvimento social e econômico.

No entanto, o objetivo deste tópico não é pontuar tais motivações que, por consequência, são encaradas como significados da divisão territorial em governos locais. Nossa abordagem pretende utilizar-se de uma ordem cronológica da divisão territorial em contextos políticos e territoriais distintos, ou seja, por meio da experiência brasileira e internacional, classificando tendências possíveis para explorar o fenômeno no Brasil.

Leite (2014) afirma que os países desenvolvidos sempre motivaram as reformas territoriais em países subdesenvolvidos ou emergentes, como o Brasil e demais países da América Latina. Países da Europa, por exemplo, foram pioneiros na industrialização, nas reformas políticas, gerenciais e democráticas e, por isso, suas estruturas territoriais sempre inspiraram outros países a seguirem a mesma direção de ordenamento do território.

O livro *“Consolidation or Fragmentation?”*, organizado por Power Swianiewiz (2002) apresenta um esforço teórico e empírico para reflexão sobre a estrutura territorial dos Estados, com base na realidade da Europa. Ao mesmo tempo, observa-se no livro uma grande diversidade de prós e contras sobre a existência ou não de governos locais, o que fomenta ainda mais o debate sobre pontos positivos ou negativos de novos recortes no território, ou ainda, a incorporação de pequenos governos locais.

As reformas territoriais que ocorreram em alguns países europeus ao longo da década de 1980 e 1990, como a ampliação de governos locais na República Tcheca e Hungria, por exemplo, foram responsáveis pela proposta da discussão dos autores. Mas estende-se ao debate a fusão/consolidação da estrutura territorial em reformas observadas em países como Dinamarca, Suécia e Holanda e, mais tardar, em Portugal e na Itália.

Assim, enquanto a década de 1990 foi marcada pela divisão político-administrativa em território brasileiro, outros países realizaram um movimento contrário, diminuindo o número de governos locais em seus respectivos territórios.

Desta forma, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC 188/19) apresentada pelo ex-ministro da economia Paulo Guedes, que compõe, também, o “Plano Mais Brasil” do ex-governo Bolsonaro, favorece a discussão pautada aqui, dos significados da divisão territorial.

A PEC do ex-governo bolsonarista parece amarrar-se com os contextos internacionais, especialmente as tendências de consolidação territorial em países europeus.

Todavia, antes de adentrarmos mais afincado na PEC 188/19, buscamos elucidar algumas discussões expressas em Swianiewicz (2002) para uma melhor compreensão dos sentidos dos governos locais, mesmo que em realidades bastante diferentes, em termos de extensão territorial, população, desenvolvimento econômico, estrutura política e autonomia dos governos locais.

Swianiewicz (2002) encara a divisão territorial com base em três elementos essenciais, o primeiro diz respeito a descentralização e ao desenvolvimento regional, seguindo para a relação entre tamanho do governo local com a democracia e a oferta de serviços e, por fim, a relação estabelecida entre governo local e habitação.

O autor enfatiza que estes elementos delineiam a decisão sobre divisão ou a consolidação do território, mas afirma que no âmbito das características geográficas do espaço um fator deve predominar, a densidade demográfica. Desta forma, não seria vantajoso a criação de governos locais levando-se em consideração a extensão territorial como justificativa, mas sim, a população que habita este espaço.

Quanto maior a densidade demográfica, maior a necessidade de se fragmentar o território em novas unidades político-administrativas, como uma das formas de buscar o desenvolvimento e o bem-estar social. Para Swianiewicz (2002), o tamanho ideal de um governo local leva em consideração o número de habitantes e a eficiência econômica que ele apresenta, em propor e gerir impostos e novas riquezas.

Além da *eficiência econômica*, nos traz outras três dimensões importantes para pensarmos em significados da divisão territorial. A *democracia*, aparece como uma dimensão frente ao conjunto de estruturas que podem garantir o controle dos cidadãos sobre o governo. A *distribuição*, como estruturas que podem alcançar a redistribuição mais justa de serviços no território e, por fim, temos o *desenvolvimento* social e econômico como última dimensão.

De fato, os elementos em destaque não são únicos e exclusivos para a abordagem do caso Europeu, eles nos permitem pensar também a realidade brasileira e de outros territórios. Apesar das disparidades entre os países, as dimensões se encontram em termos de ‘motivação’, tanto do Estado quanto da própria sociedade em buscar, ou não, uma reforma territorial.

Na Europa, o autor chama atenção para os processos de consolidação de governos locais, ou seja, a extinção ou fusão com governos mais expressivos em termos populacionais e econômicos. Leite (2014) acrescenta que no caso Europeu, este processo ocorreu devido ao

aumento de tarefas e serviços que o Estado de bem-estar social atribuiu aos governos locais e das capacidades limitadas que os pequenos governos locais usufruíam. Assim:

As reformas territoriais ocorridas na Europa tiveram direções distintas ao longo do tempo e do contexto. Enquanto alguns países optaram pela consolidação de seus governos locais, outros defenderam a fragmentação de suas unidades (Leite, 2014, p. 26).

Kopric (2012), ao analisar as reformas territoriais na Europa ao longo da história e, especialmente aquelas advindas no decorrer do período de Pós-guerra, afirma que os Estados encontraram maneiras distintas de organizar seu território por meio de governos locais. Alguns países promoveram a consolidação com a justificativa de enxugar gastos e melhorar a eficiência dos serviços. Nas décadas de 1960 e 1970, países como Grã-Bretanha, Dinamarca, Áustria, Alemanha, Holanda e Suécia foram pioneiros na diminuição do número de governos locais.

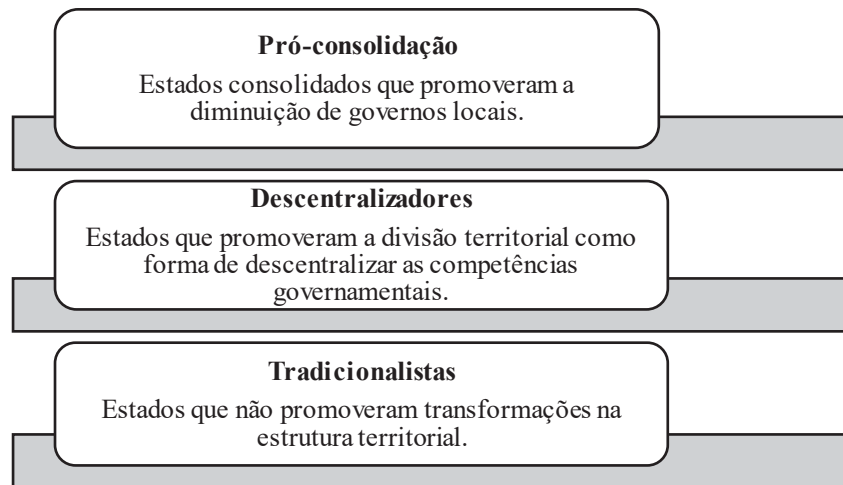
A Suécia, por exemplo, passou de 2.281 governos locais em 1950 para 286 em 1992, uma redução de 87,46%. O mesmo ocorreu na Dinamarca, que passou de 1.387 para 275 governos locais no mesmo período de tempo (Swianiewicz, 2002).

Ao investigar a consolidação de municípios no Japão, Suzuki (p. 4, 2018) chegou a mesma conclusão, afirmando que “a fusão municipal tem sido comum em países desenvolvidos, pois metade dos países da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico) planejaram ou implementaram este tipo de reforma nos últimos anos”. Os argumentos para a reforma são similares, e se baseiam na afirmação de que a fusão dos governos locais melhora a oferta e a qualidade dos serviços, tendo em vista que se diminui os gastos com a estrutura governamental e assim, aplicasse a oferta desses serviços.

No entanto, países como República Checa, Eslováquia, Hungria e Macedônia promoveram fenômeno contrário, dividindo o território em maior quantidade de governos locais. De acordo com Swianiewicz (2002) tal fato ocorreu pela necessidade de promover maior descentralização, favorecendo a autonomia e a democracia, visto o recente fim de regimes centralizadores.

Desta forma, pode-se dizer que períodos político-econômicos específicos da história desses países delinearão novos limites territoriais. As justificativas, no entanto, não desdenham um cenário contraditório, pois como nos disse Raffestin (1983), os Estados estão constantemente organizando seu território de acordo com suas novas necessidades.

Ao observar este cenário, Kopric (2012) organizou o fenômeno Europeu em três tendências da estrutura territorial dos países Europeus, como apresenta o organograma a seguir.



Organograma 3: Tendências da estrutura territorial.

Fonte: KOPRIC, Ivan (2012).

Elaboração: ZINKE, Idair Augusto (2020).

Com base no pensamento de Kopric (2012), é possível fundamentar que transformações na estrutura territorial acompanham uma tendência política. Swianiewicz (2002) concorda com o autor ao afirmar que as diferenças entre os países só podem ser explicadas pela história e inércia da organização espacial até certo ponto. Com isso, a organização territorial dos governos municipais dos estados está, de fato, profundamente enraizado na tradição histórica e qualquer mudança provavelmente seria fortemente resistida, ao menos que o país esteja em nível ótimo de consolidação econômica e social, mais comum em países desenvolvidos.

No caso brasileiro, é mais comum conceituar as reformas territoriais com base na dinâmica da centralização e da descentralização de poder. Isto é, em períodos ditatoriais, por exemplo, observou-se uma centralização e um encadeamento da criação de novos governos locais, bem como, um limite na autonomia do sistema político para com os estados e municípios, claramente como uma forma de controlar estes territórios¹⁷.

Assim, no campo das tendências da estrutura territorial, podemos dizer que o contexto político define a permanência ou a reforma do número de governos locais de um Estado. No caso do Brasil, apesar de não ser um dos países pesquisados por Kopric, pode-se enquadrá-lo descentralizador de poder no território, ao menos, como tendência observada ao longo da década de 1990, em virtude de seu pacto federtivo proporcionar maios autonomia e divsão de recursos aos municípios.

¹⁷ Brandt (2010), com base na realidade brasileira, cita o exemplo das consituições de 1934 e 1937. Enquanto na primeira permitiu-se a eleição de prefeitos e vereadores nos municípios, na segunda, a escolha dos prefeitos ocorria a partir dos governadores. Somente em 1946, com o fim do Estado Novo, é que os municípios voltaram a eleger seus prefeitos e vereadores e garantiram sua participação em recursos tributários. Outro exemplo é a Constituição de 1967, onde se mateve a eleição para prefeitos, mas a criação de municípios ficou determinada por leis estaduais e pela Lei complementar N° 1/1967.

O quadro 2, abaixo, apresenta países europeus de acordo com as tendências expressas em Kropic. Observamos no quadro os países com suas respectivas tendências, sua extensão territorial, população e número de governos locais.

	<i>Países</i>	<i>Extensão territorial</i>	<i>População</i>	<i>Número de governos locais/ municípios (2020)</i>
Consolidação	Suécia	450.295 km ²	10,23 milhões	290
	Dinamarca	42.933 km ²	5,806 milhões	98
	Bélgica	30.689 km ²	11,46 milhões	70
	Reino Unido	242.495 km ²	66,65 milhões	100
	Alemanha	357.386 km ²	83,02 milhões	8.400
	Noruega	385.207 km ²	5,391 milhões	356
	República tcheca	78.866 km ²	10,71 milhões	204
Descentralizadores	Hungria	93.030 km ²	9, 77 milhões	42
	Croácia	56.594 km ²	2,08 milhões	21
	Eslovênia	20.271 km ²	2,08 milhões	211
	Finlândia	338.440 km ²	5,518 milhões	313
Tradicionalistas	Islândia	103.000 km ²	364.134	72
	Espanha	505.990 km ²	46,94 milhões	8.131
	França	643.801 km ²	66,99 milhões	36.658
	Portugal	92.212 km ²	10,28 milhões	308
	Itália	301.338 km ²	60,36 milhões	6.125
	Brasil	8.516.000 km ²	203,1 milhões	5.570
	México	1.973.000 km ²	127,6 milhões	2.437

Quadro 4: Estruturas territoriais: experiências internacionais.

Fonte: LEITE, Flávia Lo Buono (2014) e Conselho da Europa (1995).

Elaboração: ZINKE, Idair Augusto (2020).

Cigolini (2009) afirma que o uso da comparação é recomendável para perceber a semelhanças e diferenças dos fenômenos, pois não há sentido algum comparar algo igual. Sendo assim, a percepção de diferenças e semelhanças permite correlações entre diversas situações e deslumbra a diversidade de comunidades políticas locais, organizadas, entretanto, de diferentes formas de acordo com a Constituição de cada Estado, grau de autonomia local e aspectos populacionais.

Observamos no quadro que países tradicionalistas como Finlândia, Itália, Espanha e França, possuem número expressivo de governos locais, especialmente, quando comparados com sua relação entre extensão territorial e população. A França, por exemplo, conta com um território de 643.801 km² e uma população de 66,99 milhões de habitantes, e uma das estruturas territoriais mais recortadas do mundo, dividido em 36.658 governos locais.

Por sua vez, a Itália conta com 301.388 km², cerca de metade do território da França, e uma população estimada em 60 milhões de habitantes e com um recorte de 6.125 governos locais. No caso destes países, concorda-se com Swianiewicz (2002) quando o autor afirma que o número de população se sobrepõe a extensão do território, sendo mais decisivo na quantidade ideal de governos locais.

Leite (2014) afirma que estes países, apesar de tradicionalistas, também reduziram o número de governos locais com o passar dos anos. Em 1950, a França possuía 38.814 governos locais, já a Itália e Finlândia, possuíam 7.781 e 547 governos locais, respectivamente. Em 1992, o número passou para 36.763, 8.100 e 460, de acordo com a ordem acima. A justificativa para essa gradativa redução de governos locais pode ser explicada por meio do caso Italiano, que voltou a reduzir o número de governos locais em 2011, com a fusão de 1970 governos locais com população igual ou inferior a 1.000 habitantes, ou seja, novamente as reformas territoriais apareceram como consequência de transformações na demografia das localidades¹⁸.

No campo dos países pró-consolidação, se observa uma redução do número de governos locais ao longo do tempo. Se atualmente a Suécia conta com 290 governos para uma população de 10,2 milhões, em 1950, o número de governos locais era de 2.281. O mesmo ocorreu com o Reino Unido que passou de 2.028, em 1950, para 100 governos locais em 2020, já a Alemanha extinguiu 15.872 governos locais entre 1950 e 2020 (Leite, 2014).

No entanto, é necessário reafirmar que a diversidade de governos locais no mundo não é medida apenas pelo número de unidades político-administrativas de um país, mas também pelo grau de autonomia e competência implementados em suas respectivas unidades. No caso alemão, Cigolini (2009, p. 29) corrobora afirmando que “há uma variedade de governos locais e, igualmente, uma variedade de funções”.

Em alguns governos locais, o prefeito é eleito, enquanto em outros é escolhido pelo Conselho local. Os governos locais aplicam leis federais, estaduais e os regulamentos próprios, sendo responsáveis por executar aproximadamente 80% de todas as leis federais e

¹⁸ Reportagem do Jornal de Negócios, de 13 de Agosto de 2011. **“Itália acaba com mais de 30 províncias e 2 mil municípios”**. Link: https://www.jornaldenegocios.pt/economia/detalhe/itaacutelia_acaba_com_mais_de_30_proviacutencias_e_3_mil_municiacutepios.

estaduais (CIGOLINI, 2009). No caso dos governos locais da Espanha e demais países que compõe a Carta Europeia de Autonomia Local, Ferret afirma:

Dicha Carta recoge una serie de principios fundamentales cuya finalidad es la garantía de la autonomía local en el interior de los países firmantes, como forma de ejercicio más directa y próxima del derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos y de garantía de los principios de democracia y descentralización del poder¹⁹ (2003, p. 358).

Desta maneira, é possível afirmar que apesar da tendência de reforma territorial destes países, a autonomia local e os direitos dos cidadãos devem ser garantidos. No entanto, como afirma Suzuki (2018) se altera a distância entre cidadão e política, o que pode afetar os aparatos democráticos destas estruturas territoriais, ao menos, em termos de aplicabilidade.

Já nos municípios caracterizados como descentralizadores, Leite (2014) observou um acréscimo de municípios ao longo dos anos. República Tcheca, Hungria, Croácia e Eslovênia, apesar de apresentarem um número de governos locais pouco expressivo se comparados aos demais países do quadro 1, são caracterizados como municípios com regime democrático relativamente recente e, por isso, apostaram em um processo de fragmentação do território, como forma de aproximar governo e serviços de seus cidadãos.

Nesta dinâmica, Fekete *et. al* (2002, p. 13) apresenta principais motivações para a divisão territorial dentro do contexto pró-democrático, com base no processo em países europeus.

- O contato entre representantes e cidadãos é muito mais próximo e os políticos são mais próximos da realidade territorial;
- Em unidades pequenas, os cidadãos podem "votar com os pés", ou seja, escolher sua proporção preferida de impostos locais vs. serviços prestados publicamente;
- Pequenas comunidades locais são mais homogêneas e mais fáceis de implementar políticas que atendam às preferências de uma grande proporção da cidadania;
- Há mais incentivos para a participação do cidadão em pequenas comunidades porque o voto de mais indivíduos “pesará mais”. Isso, por sua vez, aumentará o interesse pelos assuntos locais e estimula o envolvimento político;

¹⁹ A referida Carta inclui uma série de princípios fundamentais que têm por finalidade a garantia da autonomia local nos países signatários, como forma mais direta e mais próxima de exercício do direito dos cidadãos de participar na gestão pública e de garantia dos princípios da democracia e descentralização do poder.

- Os pequenos governos locais são menos burocráticos. Em algumas funções, economia de escala é ofuscada por problemas relacionados à coordenação e gestão de grandes unidades;
- A fragmentação apóia a competição entre os governos locais na atração capital para aqueles lugares onde será mais produtivo;
- A fragmentação apóia a experimentação e a inovação. Se um determinado território tem muitos pequenos governos locais, é mais fácil experimentar várias políticas e aprender com as experiências do território vizinho.

Na realidade japonesa, Suzuki (2018) investigou os impactos da fusão municipal na democracia local, a partir do poder legislativo e da atuação dos Conselhos locais. Sua conclusão corrobora com as afirmações de Fekete (2002), pois atribuiu a fusão municipal papel negativo à democracia.

No Japão, os membros dos Conselhos são geralmente eleitos por distritos gerais em toda a cidade, o que aumenta o tamanho e a diversidade de seu eleitorado. Isso leva à diminuição do acesso aos conselheiros eleitos e à diminuição da capacidade de resposta deles com a comunidade. As fusões podem ainda reduzir o interesse e a participação dos cidadãos na política, e limitar a eficácia interna dos Conselhos²⁰ (Suzuki, 2018, p. 7).

No campo dos países descentralizadores, observamos o fenômeno em países da América Latina, como Brasil e México, que promoveram descentralização político-administrativa e a ampliação de novos governos locais nos últimos anos. Denham (2014) afirma que a descentralização no México foi um importante mecanismo para fortalecer a participação social na formulação de políticas governamentais, o que evidencia ainda mais o papel de destaque do município na democracia participativa. Assim:

En lo que respecta a la participación de la sociedad civil, uno de los baluartes de los procesos de descentralización, permitirían sustentar un optimismo reservado sobre la capacidad de movilización que tendrían los ciudadanos para influir en las políticas gubernamentales, aunque con una grave limitante en lo que respecta al control de la gestión de los funcionarios públicos. Es evidente que las organizaciones ciudadanas comienzan a influir en la hechura de políticas y de manera incipiente comienzan a recorrer caminos para tener mayor control sobre sus autoridades²¹ (Denham, 2014, p. 511).

²⁰ Tradução do autor.

²¹ No que diz respeito à participação da sociedade civil, um dos baluartes dos processos de descentralização, permitiriam manter um otimismo reservado sobre a capacidade de mobilização que os cidadãos teriam para influenciar as políticas governamentais, embora com uma séria limitação no que diz respeito ao controle das gestão de funcionários públicos. É evidente que as organizações cidadãos começam a influenciar a formulação de políticas e de forma incipiente começam a trilhar caminhos para ter maior controle sobre suas autoridades.

No Brasil, o fim da Ditadura Militar (1974 – 1985) reestabeleceu a democracia no Brasil e foi solidificado com a Constituição Federal de 1988, que além de auxiliar na criação de um número expressivo de novos municípios em todo território, também promoveu um amplo processo de descentralização de poder em favor desta escala.

Para Abrucio (2022) a ordem política instituída pela Constituição de 1988 garantiu um federalismo mais democrático e mais voltado ao combate às desigualdades territoriais, primeiro, pela própria novidade do município como ente federativo, em segundo, pelo maior equilíbrio tributário, principalmente pelas formas de participação e transferências institucionalizadas, terceiro, pela maior expansão do Estado de bem-estar social tendo como base o Sistema Nacional de Políticas públicas e, em quarto lugar, pela ampliação de um modelo de governança mais intergovernamental²².

Desde então, municípios, estados e União são considerados entes federados e gozam de ampla autonomia político-administrativa na arrecadação e gestão de seus impostos. Além disso, aos municípios também é atribuído participação na divisão do FPM (Fundo de Participação Municipal), distribuído de acordo com parâmetros populacionais e uma importante fonte de recursos, especialmente, para os municípios pequenos.

A descentralização e o federalismo brasileiro são uma resposta do Estado para atender a multiplicidade de demandas territoriais diferenciadas. Por isso, a descentralização supôs estabelecer novos arranjos institucionais, como redistribuir recursos, espaços de decisão, atribuições e responsabilidades. Tais atribuições, para tanto, se ampliam à medida que as divisões territoriais em novos municípios possibilitaram que localidades distantes, de pequena expressão populacional, se inserissem no pacto federativo e participassem efetivamente dos arranjos institucionais (Affonso, 2000).

Assim, mesmo que haja disparidades na capacidade dos governos locais em promover o desenvolvimento, foi com o pacto federativo que houve um maior equilíbrio na estrutura orçamentária do país. Nunca antes os municípios gozaram de tanta autonomia, além de terem ganho uma parcela importante de transferências para combater as desigualdades territoriais no país, como o Fundo de Participação do Fundeb, por exemplo (Arretche, 2012).

A Constituição de 1988 também atribuiu uma série de competências para a gestão de seus respectivos territórios, expressos em seu Art. 30. Diante disso, é possível averiguar que as competências dos municípios brasileiros corroboram para o entendimento destes de acordo com as dimensões apresentadas por Swianiewiaz (2002) no início desta discussão, porém, alinhada com mais afinco em duas delas: a democracia e a distribuição.

²² Para Affonso (2000) a diversidade e heterogeneidade socioeconômica do Brasil, atrelado aos processos de redemocratização de vários Estados Latino-americanos, contribuíram para o fato do federalismo contemplar a coexistência de autonomias dos diferentes níveis de governo.

Sem dúvidas o contexto de redemocratização do Estado nacional refletiu diretamente no processo de divisão territorial, na autonomia dos governos locais e na possibilidade de atribuir a eles competências importantes ao desenvolvimento social. Não obstante, podemos também correlacionar o período citado com as tendências de Kopric (2012) em que a reforma territorial pró-democrática reflete em uma malha municipal mais expressiva e densa, aproximando governo e população e elaborando competências mais autônomas para os governos locais.

Diante disso, podemos afirmar que a divisão territorial em governos locais é reflexo de diferentes contextos que implicam formas distintas de se organizar o território em unidades político-administrativas. A rápida reflexão deste tópico demonstra a diversidade em países Europeus e, mesmo que em muitos casos não se aplique ao modelo federalista do Brasil, possibilita pensarmos ainda mais o município brasileiro como uma escala política para a democracia.

No Brasil, a evolução do município se deu por diferentes momentos políticos, de interesses e estratégias, mas foi efetivamente após a Constituição Federação de 1988 que o visualizamos mais claramente dentro de uma discussão voltada a democracia, especialmente, a democracia participativa.

É com base nisso que seguimos para o tópico a seguir, que elucida a legislação para a criação de municípios no Brasil em um contexto histórico até chegarmos à discussão em torno da CF de 1988 e o debate contemporâneo sobre a visibilidade social e econômica dos municípios, mais especificamente, daqueles com baixa expressão demográfica.

2.3. Um resgate sobre o município e a criação de municípios no Brasil

Compreender o município no Brasil nos leva a resgatar momentos históricos que o consolidaram como unidade político-administrativa ao longo do tempo. De uma forma geral, este dinamismo remete ao processo de ocupação e colonização do território nacional, quando a formação de vilas e cidades delineavam as primeiras formas de organização do território, principalmente, como estratégia para seu domínio e forma de organização política e social²³.

Apresentamos, no quadro 3, uma síntese de cada período político do país, como forma de elucidar as principais características dos municípios brasileiros ao que se refere à autonomia local e aspectos gerais da legislação sobre criação de municípios. Após isso, realizamos uma discussão sobre estes períodos de acordo com alguns dos autores que

²³ Vasconcelos (1997), assim como Favaro (2004) afirmam que a Igreja teve papel fundamental na Colônia à medida que definia localizações das catedrais e das igrejas matrizes e delimitava as áreas territoriais correspondentes (as paróquias). As ordens leigas, o Estado, os agentes econômicos e a população foram agentes modeladores das cidades brasileiras no período colonial.

abordam essa temática, tais como Favaro (2004) Cigolini (2009) Bremaeker (1996) Tomio (2002) Nunes e Serrano (2019) e Abrucio (2022; 2005).

Brasil Colônia **Brasil Império** **República Velha** **Era Vargas** **República Nova** **Período Militar** **Nova República**

- Formação de Vilas e Cidades, forma embrionária de organização política. - Administração por Conselhos, com participação dos proprietários das terras, o que garantia certo grau de "autonomia", pela dificuldade em implementar as Leis da Coroa.	Constituição de 1824 - Diferenciação entre Município, Cidade e Vila. - Hierarquia de poderes. - Criação de Conselhos Providenciais. - O município se configurava como um organismo administrativo sob tutela dos governadores das províncias.	Constituição da República de 1891 - Determinou que os Estados-membros deveriam assegurar a autonomia municipal em tudo que coubesse ao seu peculiar interesse. - A ausência de definição sobre peculiar interesse refletiu em diferentes graus de autonomia nos Estados-membros.	Constituições de 1934 e 1937 1934: Fortaleceu a autonomia municipal, favorecendo a arrecadação de impostos e eleições. 1937: Como reflexo do golpe de Getúlio Vargas no mesmo ano, promoveu um Estado centralizado. Ao que se refere aos municípios, houve significativa diminuição de autonomia administrativa e política.	Constituição Federal de 1946 - Esclareceu o conceito de peculiar interesse e reforçou a autonomia administrativa e política dos municípios brasileiros, por meio da divisão de recursos, arrecadação de tributos e eleição para Prefeitos e Vereadores. - Delimitou que a criação de novos municípios ficaria sob responsabilidades dos Estados.	Constituição de 1967 e Emenda Constitucional nº 1 de 1969 - Restringiu a autonomia local, especialmente ao que se refere ao caráter político. - Estabeleceu uma política ambígua para criação de municípios.	Constituição Federal de 1988 - Reestabeleceu a autonomia municipal e elencou o município como ente federado. - Designou aos Estados a criação de novos municípios e, assim, promoveu grande número de emancipações municipais. - Em 1996, com a Emenda nº 15, restringiu a criação de novos municípios por meio de novos critérios.
--	---	--	---	--	--	--

Quadro 5: Constituições do Brasil e os municípios.
Org: ZINKE, Idair Augusto (2021).

Cigolini (2012) e Siqueira (2003) concordam que os ciclos econômicos foram vetores na expansão de governos locais no território brasileiro durante o período colonial, pois fomentaram a formação de vilas e cidades que, na época, além de garantir o domínio do território para Portugal, desempenhavam papel na organização do território, se configurando como a primeira estrutura político-administrativa, antes mesmo dos estados e do Poder Central²⁴.

Fabris (p. 78, 2008) acrescenta que o município no Brasil não foi instaurado dentro do modelo clássico da criação de instituições municipais, onde se cria o poder local pela necessidade de resolução de problemas e conflitos postos pela vida em comunidade de determinado espaço. Pelo contrário, no Período Colonial o município chegou ao Brasil como uma iniciativa da Metrópole.

Pode-se considerar, portanto, que a evolução do quadro político-administrativo do território brasileiro tem suas características conforme às normas de nossos colonizadores, que implantaram na colônia sua forma de organização. Para Portugal este modelo já desempenhava papel e experiência de domínio, pois baseava-se na estrutura política originária do Império Romano, que ao conquistar novas cidades regulava àqueles territórios com suas leis e jurisdições, representados por “homens bons” de confiança do Império Romano, e que respetivamente regulavam o território por meio do Conselho (Favaro, 2004).

Em Portugal, e assim também na França, Espanha e Itália, o município desempenhava funções políticas, o que permitia a edição de suas leis e a execução de funções administrativas e judiciárias. Com o caráter de Conselho ou Órgão local de governo, era constituído pelo poder central (Alcaide) juizes, homens bons (constituíam o órgão consultivo do governo), almotacéis (policimento das ruas) e procuradores (Zorzanello, 2015).

O modelo de poder local herdado dos Romanos foi o que chegou ao Brasil, inicialmente em forma de Conselho, e garantia a Portugal uma forma embrionária de estrutura política, especialmente em uma colônia com grande extensão e disputas territoriais. O poder local representava, portanto, uma forma de garantir o domínio do espaço.

Com isso, é possível afirmar que o Brasil Colônia não criou novos modelos institucionais para a escala local, pois recebeu da Metrópole um arcabouço já pronto, e por muito tempo continuou ter Lisboa como sede de membros do Conselho, como os alfaíates jurídicos, por exemplo (Carvalho, 1946).

O território governado pelos Conselhos possuía funções parecidas com o modelo Romano, constituindo-se por juizes, alcaides, procuradores e homens bons. Favaro (p. 35,

²⁴ Em Cigolini (p. 56, 2012) a palavra *município* designava a cidade ou a vila com seu termo e expressava o governo, uma instituição política – cujas origens remontam à própria origem do Estado. Assim, naquele do período colonial, governar significava assegurar o domínio sob o território.

2004) diz que “os Conselhos tinham papel político fundamental na colônia com economia escravocrata e exploratória”. Desta maneira:

As formas embrionárias que originaram a estrutura político-administrativa do Estado brasileiro resultaram da ação da metrópole portuguesa logo após o descobrimento. A primeira vila, São Vicente, foi fundada em 1532. As capitanias foram instituídas no ano de 1534 e o Governo-Geral, no ano de 1549. Considerando que a criação dessas instituições resultou na União, estados e municípios atuais, nota-se a ordem escalar: o município é o primeiro a ser criado, seguido pelos estados e, por último, o Poder Central (Cigolini, 2012, p. 57).

No entanto, Prado Junior (1933) chama atenção para outro aspecto importante da história do poder local no Brasil Colônia, seja ele instaurado por meio de Conselhos ou Câmaras municipais. Para ele, apesar das Câmaras municipais se constituírem como a verdadeira e quase única administração da colônia, ela não se organizava efetivamente nas pequenas vilas e cidades – já que estas possuíam pouca importância na economia – como se observou na Europa. Como nas vilas se predominava o influxo rural e a presença de propriedades rurais, somente os proprietários, os “homens bons”, participavam das eleições para a administração municipal²⁵.

Assim, o poder local era dos proprietários, e seu respectivo poder de ação eram grandes e não se limitavam ao que estava estabelecido nas Leis da Coroa. Por isso, Prado Junior (p. 32, 1933) afirma que “a autoridade das metrópoles se amolda perfeitamente a esta situação de inferioridade sancionada, raras vezes contrariando o poder de fato dos colonos”.

Carvalho (1946) afirma que nos dois primeiros séculos do período colonial, os municípios eram detentores de largas prerrogativas políticas, pois, pelo fato do colono se encontrar desamparado dos poderes centrais, via-se no Conselho um caráter tributário e de defesa armada, fazendo do município o centro das atividades políticas, o lugar público, reconhecido pela Metrópole, por onde ele falava, reclamava ou se defendia.

Zenha (1948) em uma reflexão similar, afirma que os Conselhos desempenhavam integral papel municipalista, pois defendiam, dentro de seu amplo âmbito de ação, os direitos dos colonos ameaçados ou mal interpretados quase que constantemente pelas autoridades, pelos padres ou pelas leis inaplicáveis.

Tal fato nos mostra que apesar da configuração do município no Brasil Colônia estar enraizado na experiência Romana em Portugal, o extenso território brasileiro, junto a constante transformação das vilas e cidades, culminava em estruturas políticas diferenciadas.

²⁵ Fabris (p. 78, 2008) acrescenta afirmando que a função administrativa das câmaras nos primeiros séculos foi mais inexpressiva, e isso se explica pela pobreza dos nossos Conselhos, razão pela qual, os proprietários rurais tomam para si a tarefa de prover as vilas com benfeitorias públicas tais como a construção de estradas, pontes e demais obras de interesse comunitário.

Primeiro, pelo próprio poder exercido pelos colonos proprietários das terras e segundo, pelas dificuldades de comunicação no extenso e inóspito território, fato que dificultava a implementação das Leis da Metrópole em todos os territórios. É neste aspecto que os Conselhos desempenhavam papel importante, o de certa autonomia à escala local.

Fabris (p.79, 2008) corrobora afirmando que tais fatos “impuseram a necessidade de diferentes práticas devido a evolução social e econômica distinta, desviando as instituições em certa direção e imprimindo nelas uma atribuição diferente daquela que possuía a Metrópole”. Por isso, pode-se concordar que:

Em cada região, é a câmara respectiva que exerce o poder. Formam-se assim sistemas praticamente soberanos, regidos cada qual por uma organização política autônoma. O Brasil colonial forma uma unidade somente no nome. Na realidade é um aglomerado de órgãos independentes, ligados entre si, apenas pelo domínio comum, porém, muito mais teórico que real, da Metrópole (Prado Junior, 1933, p 34)²⁶.

Fica claro que no período colonial o poder local foi a primeira organização político-administrativa. Sua instalação ocorreu aos moldes de Portugal, com base nas funções que o município já desempenhava no Império Romano. Ainda nos mostraram os autores que apesar da primeira forma de organização, a extensão do território refletiu na configuração de governos locais diferenciados e relativamente autônomos em relação as Leis da Metrópole, justamente pela dificuldade de comunicação. Nos Conselhos, ora aqui encarados pelos autores como instituição municipal de administração, se efetivavam decisões dos verdadeiros donos do poder: os proprietários.

Assim, podemos dizer que o município chegou ao Brasil como uma organização pré-estabelecida e que apresentava características de que se revestem os governos locais, suas funções e formas de controle, que apesar de estarem sujeitos a muitas variações, guardavam um denominador comum: a constituição de um ponto de poder no espaço (Dias, 2016).

Mas é efetivamente após a Independência do Brasil, em 1822, que novos rumos começam a seguir e o município assume outras características e funções, inclusive, de sua instalação mais apropriada com o termo município. Se no Brasil Colônia o poder local efetivava-se em vilas e cidades, após a Independência, é em 1828 que o termo foi oficializado com o regimento das *Cammaras Municipaes* e somente com a República, em 1938, que os

²⁶ Nunes et. al. (2018) afirma que pode-se observar neste período uma articulação “bipolar”. Um lado representado pelo governo-geral, que expressava o Estado português no controle do sistema tributário, militar e comercial. De outro lado havia a força política do poder local existente no modo de funcionamento das Câmaras Municipais, onde se expressava o poderio dos proprietários rurais, os “homens bons”, os únicos que possuíam direitos políticos (votar e serem votados). As câmaras poderiam fixar tributos locais, regular moedas, organizar a defesa e o ataque aos índios. Permanecia, no entanto, a característica principal da gestão política da colônia – a sua dispersão.

termos foram diferenciados e direcionados, sendo cidade a sede de um município e vila sede dos distritos.

No período Imperial, que se estendeu entre 1822 e 1889, o município foi marcado por um movimento inverso do que ocorreu no período colonial. A Constituição Imperial de 1824²⁷ definiu a hierarquia dos poderes. Para Cigolini (p. 5, 2015) “o sistema imposto ordenou os poderes, disciplinando funções tanto do ponto de vista vertical, na estrutura política do Estado, como do ponto de vista horizontal, exigindo o cumprimento de funções em todo território”.

Para garantir que o sistema se aplicasse em todo território e se padronizasse na conformação de suas Leis, foram criados os Conselhos Provinciais que subordinavam as Câmaras. No entanto, os Conselhos eram subordinados ao presidente da Província, nomeado pelo imperador (Zorzanello, 2015).

Pode-se concordar, portanto, que se na colônia se observava um jogo de poder disperso e centralizador, o que dependia da relevância das cidades e vilas. No período Imperial, a centralização se instaurou à medida que os atos legislativos dos Conselhos eram submetidos ao presidente da Província, e somente depois seguia para o Poder Central. Assim, Cigolini (p. 6, 2015) afirma que “o município passou a ser um organismo administrativo sob tutela dos governadores das províncias”. Historicamente, tal fato decorre de que:

Alguns fatos históricos passam a ser marcos da progressiva centralização política e perda da autonomia municipal. A vinda da Corte para o Brasil em 1808 provoca um melhor aparelhamento do governo central e mais tarde com a instalação do Governo de Pedro I no Rio de Janeiro, inicia-se um forte movimento centrípeto (Fabris, 2008, p. 89).

Fabris (2008) e Cigolini (2015) concordam que apesar da Constituição de 1824 ter reconhecido o direito de deliberação sobre questões locais aos cidadãos, a organização municipal regulamentada em 1º de outubro de 1828 declarou que as câmaras passariam a ser corporações meramente administrativas, reduzindo-as a engrenagens monárquicas, não podendo exercer poder judiciário e submetidas ao controle dos Conselhos Gerais, Assembleias Provinciais e pelo Governo Geral.

Já em 1832, os municípios ganharam uma pequena parcela de autoridade com o fortalecimento dos Juízes de Paz, providos por eleição local, que atuavam ao lado de algumas das autoridades do governo. Todavia, Favaro (2004) e Carvalho (1946) afirmam que não ocorreram mudanças substanciais relativas à autonomia municipal.

²⁷ A Constituição Imperial destinou apenas três artigos à função das câmaras: o *artigo 167*, que definia a competência do município, o *artigo 168*, que definia a eletividade dos seus membros, e o *artigo 169*, que remetia a uma lei complementar a função de especificar as competências municipais.

É somente com o Ato Institucional de 1834 que se observa uma tendência descentralizadora, que transfere a tutela sobre as câmaras municipais para as Assembleias Provinciais. Assim:

Para desfazer a situação que impopularizava o Império, o Ato de 1834, através da Lei nº 16 de 12/08/1834, estabeleceu a descentralização administrativa, embora subordinando as municipalidades às Assembleias Legislativas Provinciais, em questão de exclusivo interesse local (Favaro, 2004, p. 67).

Apesar disso, Fabris (2008) chama atenção para o fato de que a situação dos municípios se tornou ainda pior, pois, embora o objetivo fosse permitir a cada província condições de estabelecer um regime municipal, o que realmente interessava era o fortalecimento das Províncias, pois a autonomia aos municípios poderia colocar em risco a homogeneidade da situação dominante.

Ainda no que tange as funções municipais durante o período Imperial, destaca-se que no segundo reinado não houve nenhuma alteração substancial do papel dos municípios no conjunto de instituições políticas, pois muitos dos projetos discutidos refletiam o propósito de tornar o poder providencial mais atuante. Diante do exposto, pode-se concordar com Cigolini (2015, p. 3) quando este nos afirma que “os anos posteriores à Independência foram marcados por uma profunda preocupação com a manutenção da integridade territorial”.

Ao que se refere exclusivamente a criação de municípios nos dois períodos que discutimos até aqui, pode-se dizer que a intensificação de atividades econômicas para o interior do território, tais como o cultivo do café, a pecuária e a exploração do látex, contribuíram para a dispersão populacional ao incorporar novas áreas no sistema produtivo, que levou consigo a divisão do território (Cigolini, 2015).

De acordo com Nunes *et. al.* (2018) ao fim do período colonial o Brasil possuía 12 cidades e 213 vilas, concentradas, especialmente, no litoral do país. Por isso (p. 16, 2018) “a criação de vilas durante o longo período colonial corresponde não apenas ao povoamento progressivo e crescimento econômico das localidades, mas também aos interesses do governo português na instituição do poder, com fins principalmente fiscais”.

Já no período Imperial, Cigolini (2015) afirma que foram criados 662 novos municípios, um crescimento de 354% se comparado ao período do Brasil Colônia. De acordo com o autor, no Brasil Império, a Província de Minas Gerais foi a que mais criou municípios, com um total de 98, seguido por São Paulo, Bahia, Ceará, Rio Grande do Sul e Pernambuco, com a criação de 84, 62, 52, 49 e 42 novos municípios, respectivamente. Especificamente a este período, chama-se atenção para o fato de que:

Embora no Império tenham sido criados 3,5 vezes mais municípios, houve um adensamento nas áreas onde já havia municípios, mesmo que esparsos, e a permanência de vazios nas mesmas áreas vazias do período colonial. Isso pode caracterizar uma tendência de dispersão concentrada dessas unidades, ao mesmo tempo que evidencia uma tendência de maior institucionalização das regiões de ocupação mais antiga em relação à expansão sobre regiões novas (Cigolini, 2015, p. 11).

Desta maneira, podemos concluir que no período Colonial e Imperial o município desempenhou função fundamental no domínio do território²⁸, articulando-se como ponto de poder que garantia o controle por parte da Metrópole e posteriormente pelo Governo Central, mesmo que houvesse a dificuldade em se implementar as Leis em um território tão diversificado.

Após a Constituição de 1824, as Constituições Republicanas de 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e na emenda Constitucional de 1969²⁹ e, na atualidade, a Constituição de 1988 teceram outros graus de autonomia para o município, evidenciando um vai e vem de momentos de centralização e descentralização de poder ao longo de sua história, bem como, da própria criação de novos municípios no país. Evidencia-se ainda mais, por meio destas, o município como escala política ideal para o controle social, justamente por demonstrar como a descentralização e à autonomia local podem culminar em uma ampliação de espaços políticos e da própria democratização.

As Constituições que discutiremos a partir daqui demonstram ainda a transtemporalidade relacional e histórica, onde diferentes contextos delineiam fenômenos distintos, assim como observamos em Saquet (2011). Para tanto, nosso enfoque maior será dado as funções e criação de municípios a partir da promulgação da Constituição de 1988, justamente por facilitar um movimento emancipatório em todo território nacional, especialmente, na criação de municípios com baixa expressão populacional.

Ao que tange as Constituições citadas acima, nossa abordagem dar-se-á de acordo com cada período político da República. Assim, a sequência que dá continuidade à nossa análise organiza-se da seguinte forma: República Velha (1889-1930); Era Vargas (1930-1945); República Nova (1945-1954); Período Militar (1964-1985) e Nova República, iniciada em 1985.

Quando o período imperial brasileiro chegou ao fim, em 1889, se inaugurou a República, que trouxe grandes transformações na malha municipal do país e no grau de

²⁸ Devido as constantes ameaças das invasões francesa, inglesa e holandesa, e dos ataques dos nativos (NUNES et. al., 2018; FAVARO, 2004).

²⁹ Siqueira (p. 80, 2003) chama atenção para o fato de que a proclamação da república federativa inaugurou uma fase de contínua complexidade e céleres transformações das instituições políticas brasileiras. Em 114 anos de história, o Brasil assistiu a promulgação de seis Constituições e uma emenda constitucional. Esses diferentes momentos da história política refletiram no município diferentes graus de autonomia e funções.

autonomia dos municípios ao longo dos anos. Cigolini (2009) chama atenção que é neste regime que se estabelece o pacto federativo, como um acordo de base territorial que busca a harmonização das demandas entre os estados-membros, bem como os interesse gerais da sociedade.

O período da República Velha (1889-1930), por onde iniciamos este debate, fora marcado pela Constituição da República de 1891. Tal Constituição determinou, por meio de seu artigo 68, que os Estados-membros deveriam assegurar a autonomia dos municípios em tudo que respeite a seu peculiar interesse. Neste sentido, as Constituições estaduais modelaram seus municípios ponderando o que se configuraria como peculiar interesse, demonstrando assim, que a Constituição Federal não definiu claramente o que se conceituava como autonomia municipal.

Nunes e Serrano (2019) argumentam que a Constituição de 1891 acarretou, na verdade, uma maior autonomia para os estados, ficando os municípios sujeitos as regulamentações das Constituições estaduais e de seus entendimentos sobre o que seria o peculiar interesse. Em sua análise, Cigolini (p. 147, 2009) concorda com os autores e afirma que “por ser o município compreendido como uma divisão administrativa dos estados, cabe a eles detalhar seu funcionamento”. Apesar disso:

Por meio de suas leis orgânicas, os municípios também trataram de reafirmar suas competências dentro da simetria constitucional vigente; porém, no momento de exercício dessas atribuições, a dificuldade cultural enfrentada relativa à convivência de anos com poderes centralizadores impediu seu efetivo cumprimento (Nunes & Serrano, 2019, p. 159).

Encontramos em Favaro (2004) um dos exemplos que elucidam a maneira como os estados desenharam diferentes contextos para os municípios brasileiros. Enquanto em 8 estados o prefeito era eleito pelo voto popular, em outros 12 os prefeitos eram nomeados pelo Governador ou pelo Presidente do estado. Tal fato reforça o que fora discutido mais acima, sobre a diversidade de situações que se formaram pela ausência de definição sobre a autonomia local.

Sendo assim, a autonomia municipal durante a República Velha não se concretizou, até mesmo pelo centralismo da condução da administração municipal pelos coronéis, que constituíam os municípios como currais eleitorais³⁰, pois estes indicavam os governadores a

³⁰ Em sua tese doutoral, Cigolini (2009) afirma que isso foi possível porque a República, ao garantir o voto a amplas parcelas da população analfabeta e dependente dos coronéis locais, pôs essa população sob o controle desses chefes.

Para Bezerra (p. 91, 2016) essas oligarquias se organizavam pela aglutinação em torno de uma liderança comum, relativa ao presidente do estado, que, de forma personalista, dominava a máquina política regional, assegurando

serem eleitos em processos eleitorais que, por consequência, nomeavam os prefeitos de acordo com a vontade destes.

Nesta perspectiva, Cigolini (p. 148, 2009) acrescenta que enquanto “tais discussões ocorriam, e o fenômeno do coronelismo se alicerçava, em maior ou menor grau, ocorria a compartimentação do território em municípios”. A criação de novos municípios se dava seguindo a lógica de ocupação e adensamento populacional do território, concentrando-se, portanto, mais próximo ao litoral em todas as regiões, com destaque para a região Sudeste que viu seu território recortado em 259 municípios, seguido para o Nordeste, Sul, Norte e Centro-Oeste, com 167, 65, 29 e 27 novos municípios, respectivamente.

Com o fim da República Velha, inaugurou-se a Era Vargas (1930-1945) que caracterizou dois momentos conflitantes em relação aos municípios brasileiros, especialmente ao que se refere a autonomia local. A primeira Constituição foi instalada em 1934 e, apesar de sua curta duração, representou avanços significativos para os municípios brasileiros, pois permitiu um melhor entendimento sobre autonomia por meio da arrecadação de impostos próprios, a organização de seus serviços e a eleição de prefeitos e vereadores.

O constituinte de 1934 expandiu o entendimento exegetico sobre o termo “interesse local” e destacou o que seria a pedra fundamental para o efetivo desenho político nacional de emancipação do município: a possibilidade de aferir renda própria [...] O artigo 13 da Constituição de 1934 apresentou como norma principiológica a autonomia municipal, como garantia à efetivação de todos os aspectos relacionados ao seu peculiar interesse (Nunes & Serrano, 2019, p. 159).

Ao mesmo tempo que a Constituição de 1934 definiu de forma mais clara a autonomia local e destinou outras funções para os municípios, considera-se que está desempenhou um papel paradoxal, pois também impôs aos municípios uma assistência técnica e fiscalização administrativa e financeira para com os municípios, o que reduziu significativamente a autonomia dos mesmos.

Abrucio (2005) lembra que neste período os governos locais não se beneficiaram com o federalismo, tendo em vista que os municípios foram enfraquecidos em suas competências e, em alguns estados, eles poderiam ser inclusive extintos, especialmente quando havia a derrota do grupo dominante em determinada localidade.

Assim, apesar dos ganhos para os municípios brasileiros, não houve tempo sequer das legislações estaduais aprova-las e coloca-las em prática, isto porque, já em 1937 houve a promulgação de uma nova Constituição com a finalidade de estabelecer um Estado centralizado. Para Favaro:

o acesso dos seus correligionários aos postos executivos estaduais, como também aos postos legislativos, estaduais e federais.

Com o golpe de Getúlio Vargas em 10/11/1937, impôs-se um novo regime político no Brasil. O Estado Novo caracterizou-se pela concentração de poderes nas mãos do Ditador, seguindo-se um regime interventor nos estados e municípios. O interventor era um preposto e os Prefeitos, prepostos ao Interventor. As Câmaras foram extintas. Todas as atribuições municipais estavam restritas ao Prefeito, que acima dele pairava soberano o “Conselho Administrativo Estadual”, órgão controlador de toda atividade municipal (Favaro, 2004, p. 42).

Com o golpe de 1937, se estabeleceu o Estado Novo, o grande ápice do modelo varguista. A centralização nesse período foi intensa, chegando mesmo a abolir o federalismo da Constituição, retirando inclusive a expressão “Estados Unidos do Brasil” de seu texto. Nesse período, os estados passaram a ser governados por interventores nomeados pelo presidente da República, subordinados ao Executivo Federal (Abrucio, 2022).

Percebe-se forte centralização do poder neste período, pois o período Ditatorial de Getúlio Vargas ficou marcado pela intervenção do governo federal nos estados e municípios, por meio da nomeação de interventores que indicavam o poder executivo dos municípios, ou seja, os Prefeitos³¹. No caso dos vereadores, estes permaneceram eleitos pelos munícipes, conforme o Art. 26 da respectiva Constituição. Ao que coube as competências financeiras dos municípios, estas permaneceram com a arrecadação de impostos, conforme o Art. 28.

Além dos atribuídos a eles pelo art. 23, § 2, desta Constituição e dos que lhes forem transferidos Pelo Estado, pertencem aos Municípios: I - o imposto de licença; II - o imposto predial e o territorial urbano; III - os impostos sobre diversões públicas; IV - as taxas sobre serviços municipais (Brasil, 1937, s/p).

Meirelles (2013) analisa que este período se conformou como o pior momento para os municípios desde a sua criação no Brasil, pois melhores garantias eram observadas até mesmo no período Imperial, uma vez que os interesses locais eram debatidos nas Câmaras e encaminhados para os governadores ou para as Assembleias Legislativas das Províncias, fato que não ocorreu durante a Era Vargas, especialmente pós-1937.

Todavia, mesmo diante da situação de forte centralização política, observa-se que na Era Vargas, que compreende o período das duas Constituições abordadas, foram criados no Brasil 266 novos municípios, totalizando em todo território nacional, em 1945, 1.662 municípios. Em termos regionais, de acordo com Cigolini (2009) se destaca novamente a região Sudeste, com 171 novos municípios, seguido pela região Sul com 33, Nordeste com 32, Centro-Oeste com 19 e Norte, com 10 emancipações.

³¹ Cigolini (p. 155, 2009) entende que neste período a estrutura de governo foi montada numa escala político-administrativa de subordinação, tendo como principal característica a centralização política com descentralização administrativa, não sendo os governos locais entendidos como unidades políticas, limitando a articulação de interesse locais.

A criação de municípios neste período acompanhou, novamente, a concentração populacional³² nas regiões do país e o uso do território – por meio das atividades econômicas – e refletiu a criação de municípios em regiões onde já se observava um maior número de municípios em períodos anteriores (Siqueira, 2003).

Após o fim da Era Vargas, a Constituição de 1946 marcou os municípios durante a República Nova (1945-1954) onde a descentralização trouxe a igualdade da distribuição de poderes entre União, estados e municípios. Pode-se dizer que neste período o municipalismo ganhou forma no aspecto político, administrativo e econômico (Favaro, 2004).

A instalação deste novo regime, marcado pelas regras democráticas da Constituição de 1946, fez com que o federalismo voltasse a ser fundamento político-territorial do país, e foi deste ponto que nasceu o municipalismo moderno brasileiro, que se desenvolveu nas duas décadas posteriores e marcou período favorável para os municípios, especialmente ao que compete a sua autonomia (Abrucio, 2022).

Pode-se dizer que a autonomia dos municípios ganhou concretude após a derrubada do Estado Novo, pois se estabeleceu uma ordem democrática após a Constituição de 1946 que, além de atribuir grande descentralização de atribuições para os municípios, garantiu eleições para Prefeitos e Vereadores, reforçando também a autonomia política. Entende-se que:

[...] a Constituição de 1946 expressou uma orientação descentralizadora, uma vez que ampliou o poder e as responsabilidades das esferas subnacionais, afirmando um federalismo do tipo cooperativo, em que se estabeleceu uma repartição de compromissos e de obrigações entre os diferentes níveis governamentais. (Bezerra, 2016, p. 99).

Cigolini (2009) acrescenta que esta Constituição não apenas instituiu a autonomia municipal, mas a ampliou de forma nunca antes vista, pois resgatou e detalhou o conceito de peculiar interesse, associando-o com a administração local, decretação e arrecadação de tributos de competência local e reforçou a liberdade de aplicação financeira de serviços públicos locais. Além disso, foi neste período que se instituiu o mecanismo de participação na arrecadação da União e dos estados, que originou o FPM (Fundo de Participação Municipal)³³. Desta forma, de acordo com o Art. 79 desta Constituição, compete aos municípios:

³² Conforme o IBGE (2020), a partir dos dados demográficos de 1940:

População da região Sudeste: 18.345.831.

População da Região Nordeste: 14.434.080.

População da Região Sul: 5.735.305.

População da Região Norte: 1.627.608.

População da Região Centro-Oeste: 1.093.491.

³³ Ao que diz respeito a distribuição de recursos, a Constituição estabeleceu uma redefinição quanto a partilhas fiscais, com um aumento de transferências feitas pela União. Destinaram-se aos municípios 60% da renda do

Art. 79 – a) prover sua administração; b) decretar e arrecadar tributos e aplicar suas rendas; c) organizar seus serviços públicos. Art. 80 – São órgãos da administração do Município: I – a Câmara Municipal, composta de Vereadores, com funções legislativas; II – o Prefeito Municipal, com funções executivas. Art. 81 – Os Municípios da mesma região poderão agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços comuns. Art. 82 – Além das rendas ou taxas sobre atos de sua economia, de seus bens e serviços, compete ao Município as decorrentes dos impostos: I – predial e territorial urbano; II – de licenças; III – de indústria e profissão; IV – sobre diversões públicas (Brasil, 1946, art. 79-82).

A criação de novos municípios também se intensificou neste período. Bezerra (2016) afirma que esta Constituição, ao delegar a criação de novos municípios aos estados, estimulou iniciativas emancipacionistas em todos os estados do país. Assim, as Constituições estaduais desenharam sua legislação para a divisão territorial interna que, agregado a maior possibilidade de divisão de recursos e desenvolvimento local, fomentou maiores articulações políticas (locais e regionais) para os processos de criação de novos municípios³⁴.

Portanto, o período da República Nova ficou marcado pela criação de 2.221 novos municípios, um número bastante expressivo se comparado aos demais períodos. O salto de 1.662 para 3.883 municípios representou um acréscimo de 134%. Cigolini (2009) destaca que, em termos regionais, a distribuição dos novos municípios correspondeu ao seguinte:

O Nordeste foi a região que mais criou municípios, com 781. O Sudeste aparece em segundo, com 697, seguido pelo Sul, com 479, o Centro-Oeste, com 178, e a região Norte, com 86 municípios criados. A espacialização dos municípios existentes até então, com destaque para os criados durante o período da República Nova. (2009, p. 165).

Até aqui, podemos considerar que o município alcançou níveis diferentes de autonomia local, dependendo do período político e do interesse dos mesmos em promover uma descentralização ou centralização de poder. Em termos de criação de novos municípios, o mesmo ocorreu. Em diferentes graus, a divisão do território em novas unidades veio acompanhando um contexto histórico, permeado por questões políticas que também afetaram o federalismo brasileiro e os diferentes graus de autonomia municipal.

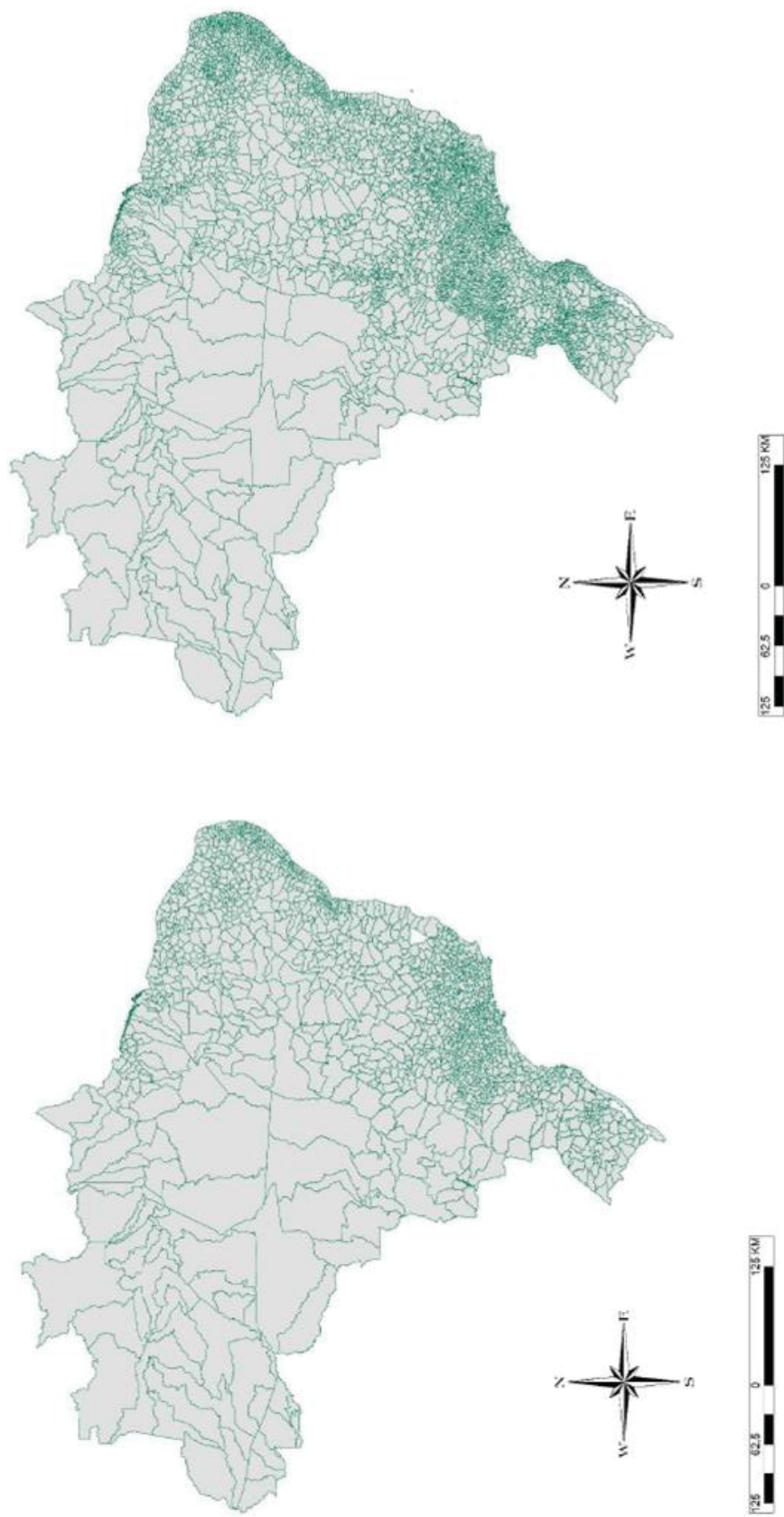
imposto sobre combustíveis e minerais, proporcionais à população, consumo e produção. O artigo 15 da Constituição de 1946 estabeleceu a partilha de 10% da arrecadação relativa ao imposto de renda, endossando as transferências intergovernamentais. Ainda, caso a arrecadação estadual de impostos em um município excedesse a renda local, caberia ao estado repassar 30% desse excedente a essa municipalidade (artigo 20). Do mesmo modo, era devido às localidades municipais a cota de 40% da renda de novos impostos que viessem a ser criados pela União e/ou pelo estado – artigo 21 (BRASIL, 1946).

Nunes e Serrano (p. 161, 2019) ainda destacam que “para melhorar as finanças dos municípios, deram-lhes todo o Imposto de Indústrias e Profissões (antes tinham só 50% dele)”.

³⁴ Ao tecer uma crítica sobre a criação de novos municípios neste período no estado da Paraíba, Bezerra (2016) afirma que os projetos emancipatórios se projetavam nas elites estaduais, que não resistiam aos “apelos” de suas bases eleitorais e apoiavam a emancipação municipal.

Observamos na figura abaixo, que demonstra a divisão municipal do país em 1940 e 1970, evoluída em 2.378 novas unidades no período de 30 anos, concentradas majoritariamente nas regiões Sudeste, Nordeste e Sul. No caso da região Norte e Centro-Oeste, se observa pouca alteração, assim como já nos mostrou a discussão acima.

Divisão Municipal do Brasil em 1940 e 1970



Total de Municípios: 1.574 (1940)

Total de Municípios: 3.952 (1970)

Figura 2: Evolução de municípios no Brasil entre 1940 e 1970.

Em 1º de abril de 1964 um novo período se inicia, o golpe militar que colocou fim ao governo do presidente democraticamente eleito João Goulart voltou a centralizar o poder e retirou parte de autonomia dos municípios brasileiros, em especial ao que diz respeito ao caráter político. Meirelles (2013) afirma que o Período Militar restringiu a autonomia estadual e municipal, na medida em que os Atos institucionais e as emendas constitucionais que sucederam o golpe limitaram as franquias municipais no tríplice plano: financeiro, administrativo e político. Com isso, considera-se que:

O regime militar afetou profundamente os municípios. Primeiro, reduzindo o crescimento do número de municipalidades, controlando de forma centralizada a sua criação. Mas o controle foi além, gerando uma enorme dependência política, administrativa e financeira para com a União. É interessante notar que a subordinação em relação ao governo federal foi acompanhada pela existência de eleições locais a cargos majoritários e proporcionais, na maioria dos municípios do país, num momento em que os pleitos principais – presidente e governador – eram “indiretos”. Isto produziu efeitos danosos para a formação da classe política e ao modelo representativo, resultando num casamento da política do “pires na mão” (políticos locais pedindo favores à União) com a baixa capacidade dos cidadãos de exercer o autogoverno local ou de controlar seus representantes. Tais efeitos se fazem ainda presentes em nosso país (Abrucio, 2022, p. 65).

Mediados pela Constituição de 1967 e pela Emenda Constituição nº 1 de 1969, coube aos municípios a continuidade de se organizarem de acordo com suas peculiaridades, no que diz respeito à aplicação de renda e organização de seus serviços locais. Em termos de autonomia, os maiores impactos se refletiram na questão política, justamente como forma de “manter” o controle do território por parte do Governo Federal.

Cigolini (2009) diz que durante o período militar foi vetado o pagamento de remuneração aos vereadores, com exceção aos municípios com população igual ou superior a 100 mil habitantes. Nunes e Serrano (2019) acrescentam que, embora em muitos municípios a escolha de prefeitos e vereadores ainda ocorresse de forma direta, nas grandes capitais a escolha passou a seguir outra normativa, justamente por impactarem nas políticas regionais.

Com isso, nas capitais e cidades consideradas de interesse da segurança nacional³⁵ os Prefeitos passaram a ser nomeados de acordo com os interesses do Governo Federal. Para o

³⁵ Municípios considerados de interesse da segurança nacional, de acordo com Favaro (2004):

(i) Brasiléia, Cruzeiro do Sul, Feijó, Sena Madureira e Xapuri, localizados no Estado do Acre; (ii) Atalaia do Norte, Barcelos, Benjamim Constant, Ilha Grande, Ipixuna, Japurá, Santo Antônio do Içá, São Paulo de Olivença e Uapes, no Estado do Amazonas; (iii) Paulo Afonso e São Francisco do Conde, no Estado da Bahia; (iv) Amambaí, Antônio João, Bela Vista, Cáceres, Caracol, Corumbá, Iguatemi, Mato Grosso; Ponta Porã e Porto Murtinho, no Estado de Mato Grosso; (v) Almeirim, Óbidos e Oriximiná, no Estado do Pará; (vi) Barracão, Capanema, Foz do Iguaçu, Guaíra, Medianeira, Marechal Cândido Rondon, Pérola D'Oeste, Planalto, Santo Antônio do Sudoeste e São Miguel do Iguaçu, no Estado do Paraná; (vii) Alecrim, Bagé, Crissiumal, Dom Pedrito, Erval, Horizontina, Itaqui, Jaguarão, Porto Lucena, Porto Xavier, Quaraí, Rio Grande, Santa Vitória do

legislativo, as interferências ocorreram na diminuição de salários e número de vereadores (Nunes & Serrano, 2019).

Ao que se refere a criação de municípios, Bremaeker (1996) afirma que não só os processos de desmembramentos foram freados, como muitos municípios foram extintos. Em 1964 existiam no Brasil um total de 4.115 municípios, já em 1965 este número foi reduzido para 3.957 e, em 1970, o território contava com 3.952 unidades. No caso destes municípios, Zorzanello (2015, p. 63) explica que a “extinção procurava demonstrar a farsa da existência de municípios-fantasmas, que existiam apenas no papel, não cumprindo os requisitos legais para sua instalação”.

Apesar disso, chama-se atenção para o fato de que a extinção de municípios não teve grande repercussão no país, pela necessidade do governo militar em manter pelo território focos de atuação de seu governo, pois necessitava de representantes governamentais nos mais diversos locais para manter a centralidade e a soberania (Bremaeker 1996).

Cataia (2006) analisa que o período inicial da ditadura militar no Brasil atribuiu uma política ambígua³⁶, pois extinguiu e criou municípios em todo território. Por exemplo, à medida que extinguiu 252 municípios no estado do Amazonas em 1964, criou também 116 municípios em outros estados no mesmo ano, sendo 64 na região Sudeste, 38 na região Sul, 11 na região Nordeste e 3 na região Centro-Oeste. Em 1965, outros 7 municípios foram criados, sendo 4 no estado do Paraná, 1 no Rio Grande do Sul e 2 no Maranhão. Em 1966, nenhum município foi criado e, em 1967, 12 distritos foram elevados a categoria de município. Nos anos de 1969³⁷, 1970, 1971, 1974 e 1975, nenhum município foi criado.

Desta maneira, se reforça o fato de que em períodos centralizadores divisões territoriais acontecem, mas a autonomia local é restringida como forma de melhor controlar as decisões locais, alinhando-as com maior intensidade ao governo central. No caso do período militar, a Constituição de 1967 fez com que as atividades rotineiras de administração local dependessem de legislação federal e estavam sujeitas a fiscalização e controle de órgãos centrais da União e estados, bem como do Tribunal de Contas e dos Ministérios (Favaro, 2004).

Palmar, Santana do Livramento, São Borja, São Nicolau, Tenente Portela, Três Passos, Tucunduva, Tuparendi e Uruguaiana, no Estado do Rio Grande do Sul; (viii) Duque de Caxias, no Estado do Rio de Janeiro; (ix) Descanso, Dionísio Cerqueira, Itapiranga, São José do Cedro e São Miguel do Oeste, no Estado de Santa Catarina; (x) Cubatão e São Sebastião, no Estado de São Paulo.

³⁶ Ao mesmo tempo, autores como Zorzanello (2015) defendem que a política não era ambígua, pois apresentava critérios regionais.

³⁷ O ato Complementar (ACP) n°46, de 1969, preconizava que nenhuma alteração no quadro territorial do Estado poderia ser efetuada sem a prévia autorização do Presidente da República, o que dificultou ainda mais a criação de novos municípios.

É apenas com o fim do Período Militar e com a promulgação da Constituição Federal de 1988, em 5º de outubro do mesmo ano, que os municípios brasileiros de fato entram no cenário nacional como entes federados. A redemocratização do Estado brasileiro trouxe a autonomia local de forma mais clara, com competências específicas para os municípios e promoveram um cenário promissor para que novos municípios fossem criados em todo território nacional, principalmente municípios com baixa expressão populacional.

A Constituição de 1988 chegou com a proposta de promover melhorias sociais por meio da garantia de direitos e acesso a serviços públicos essenciais. O município, nesta perspectiva, é encarado como escala onde as relações sociais acontecem, onde a população vota e é votada, onde as cobranças acontecem por meio de organizações e participação social, bem como onde as políticas públicas ganham materialidade no espaço.

Assim, pode-se considerar que a nova realidade financeira com a instalação do federalismo, somado a autonomia política e administrativa, os governos locais aumentaram significativamente o seu raio de influência no campo das políticas públicas. Para Abrucio (2005, p. 38) “foi essa nova realidade que permitiu a vários municípios inovar nas soluções dos problemas locais, pois muitas das políticas públicas bem sucedidas tiveram seu embrião criados em governos municipais³⁸”.

Castro (2010, p. 134) afirma que “após a Constituição de 1988 novas atribuições foram definidas para a escala local, e as exigências crescentes de organização da sociedade em torno de direitos e cidadania contribuíram para uma maior visibilidade dos municípios”.

Destaca-se, nesse sentido, a qualidade de novo papel dos municípios nos aspectos políticos, como a criação de Conselhos municipais de políticas públicas e a realização contínua de eleições no plano local, sendo dois elementos que podem ajudar na melhor formação dos cidadãos brasileiros e estimular a socialização da política (Abrucio, 2022).

Pode-se dizer que o processo de redemocratização transformou profundamente o ambiente político-institucional do país, pois além da liberalização política, da ampliação de competição eleitoral e das liberdades civis, houve uma redefinição dos níveis de poder. Tal fato favoreceu os municípios, tanto pelo restabelecimento das competências quanto pela criação de novas unidades político-administrativas. Ainda sobre a autonomia local, Favaro acrescenta que:

³⁸ Nesse sentido, o autor chama atenção para políticas públicas como o Bolsa Família e o Programa de Saúde da Família (PSF), bem como a descentralização da merenda escolar, que antes era realizada pelo Governo federal nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro, e só depois era redistribuída para o restante do país. Tal fato, também contribuiu para a valorização da produção local (Abrucio, 2005).

A autonomia é total no que concerne aos assuntos de interesse local, alargando sensivelmente a competência municipal. Ao lado de competências privativas que o texto confere aos municípios, o mesmo foi dotado de competências, em comum com a União e os estados, para aquelas matérias de grande relevância e cuja defesa importa a toda a Federação. Além disso, apresenta a competência municipal para suplementar ou complementar a legislação federal e estadual, no que couber e ao que diz respeito às suas particularidades locais (2004, p. 41).

Cigolini (2009) averiguou que a estruturação e o funcionamento dos entes federados ocorrem da seguinte forma, de maneira sobrepostas: a União (ordem total), os estados (ordens regionais) e os municípios (ordens locais), cada um com autonomia estabelecida na Constituição. Nesse aspecto, conforme o autor (2009, p. 180) “o município pode relacionar-se diretamente como entidade política autônoma, pois nas competências específicas não há hierarquia entre as escalas, e nenhuma das ordens pode substituir a outra em suas atribuições”.

Além disso, a Constituição retomou a criação de municípios em todo território. Acrescenta-se a ela papel central no elevado número de novos municípios ao longo de 1990. Da sua promulgação até o ano de 1996, o Brasil teve seu território recortado em 1.431 novos municípios. No gráfico 1, observamos a evolução de municípios no Brasil ao longo do tempo. Nota-se que o país passou de 3.992 municípios em 1980 para 5.507 no ano de 2000. Se comparado ao período de 1970 e 1980, que criou apenas 40 novos municípios, se considera que o processo de redemocratização refletiu em uma “explosão” de novos municípios.

Sobre isso, Tomio (2002, p. 63) afirma que “a sobreposição desses dados à história política brasileira permite fazer uma associação direta entre regime político e criação de municípios”. Ou seja, os períodos democráticos como a República Nova (1945-1964) e a Nova República são caracterizadas por uma maior descentralização, o que favoreceu os municípios tanto no aspecto de autonomia como na criação de novos municípios. Já em períodos ditatoriais, como o período militar, aplicam-se políticas centralizadoras que inibem consideravelmente a expansão do número de municípios no território, bem como retiram parte significativa da autonomia política.

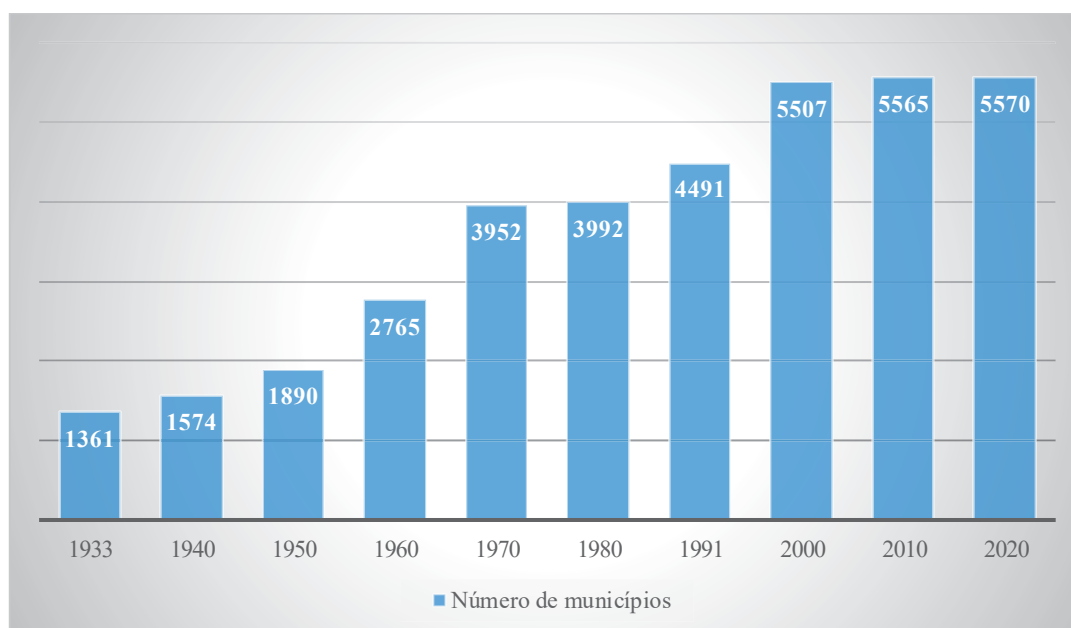


Gráfico 1: Evolução do número de municípios no Brasil entre 1933 e 2023.

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2021).

Org: ZINKE, Idair Augusto (2020).

Com isso, ao que se refere a criação de municípios pós-1988, cabe salientar que Constituição deliberou aos estados a competência de legislar as emancipações municipais. De acordo com texto:

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

Portanto, o estado diante de suas peculiaridades define quais são os requisitos necessários para criar um novo município em seu território (Cigolini, 1999). Em muitos casos, se observou um número expressivo de novos municípios em estados com disparidades socioeconômicas e demográficas entre si, como no estado do Rio Grande do Sul e no Piauí, que criaram 253 e 106 municípios entre 1988 e 2000, respectivamente.

Tomio (2002) e Azevedo (2012) concordam que a descentralização em favor dos estados, para legislar as emancipações, foi o fator preponderante para o ritmo diferenciado na criação de novos municípios nos estados e destacam, ainda, que um aspecto frequente dos municípios criados neste período é a baixa expressão populacional, já que 74% dos municípios criados e instalados possuíam população inferior a dez mil habitantes, localizados especialmente no interior do país.

Para melhor visualizarmos a criação de municípios no Brasil e sua diferenciação por estados, apresentamos o quadro 4 a evolução de municípios entre 1988, 2000 e 2021.

Estados	Municípios				
	1988		2000		2022
	Existentes	Criados	Total	Criados	
RS	244	253	496	1	497
TO	6	133	139	-	139
MG	722	131	853	-	853
PI	116	106	222	2	224
SC	199	94	293	2	295
MA	132	85	217	-	217
PR	318	81	399	-	399
SP	572	73	645	-	645
GO	181	65	246	-	246
MT	82	57	139	2	141
PA	87	56	143	1	144
PB	171	52	223	-	223
BA	367	50	417	-	417
RO	18	34	52	-	52
CE	152	32	184	-	184
RJ	66	26	92	-	92
ES	58	20	78	-	78
PE	167	17	184	1	185
RN	151	16	167	-	167
MS	65	12	77	2	79
AP	5	11	16	-	16
AC	12	10	22	-	22
RR	8	7	15	-	15
AL	96	6	102	-	102
AM	59	3	62	-	62
SE	74	1	75	-	75
DF	1	-	1	-	1
Total	4.128	1.431	5.559	11	5.570

Tabela 2: Evolução de municípios por estado da federação após 1988.

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2021)

Org: ZINKE, Idair Augusto (2021).

Com base no quadro, podemos observar uma assimetria na criação de municípios entre 1988 e 2000 nos estados do país, inclusive, dentro de uma mesma região. O Tocantins, por exemplo, ficou em 2º lugar no ranking dos estados que mais criaram municípios, com um total de 133 emancipações municipais. Enquanto isso, estados como Amazonas e Roraima criaram 3 e 7 municípios, respectivamente.

Cigolini (1999) afirma que uma das possíveis explicações para a diversidade do número de desmembramentos consiste na particularidade de cada estado em legislar os processos emancipatórios. Particularidades como a realidade social, política econômica e demográfica destes estados são dimensões norteadoras do processo de criação de municípios nos estados da federação.

Ainda assim, elencamos conforme Azevedo (2012) que a expansão da fronteira agrícola foi um fator que alterou especialmente a realidade demográfica de estados como Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará e Tocantins, por exemplo, fato que impulsionou a diversidade econômica e aumentou gradualmente a população destas regiões. Estes fatores, agregados ao ambiente político de cada um dos estados, refletiu em uma diversidade de situações no número de criação de municípios, mesmo com disparidade em população e extensão territorial.

Portanto, em termos regionais, é possível notar que a região Sul liderou com a criação de 428 novos municípios, com destaque para o Rio Grande do Sul, que sozinho recortou o território em 253 novas unidades. Seguido da região Nordeste com 365 novos municípios, região Norte, com 251, Sudeste com 250 e, por fim, a região Centro-Oeste com 134 novos municípios no período 1988-2000.

Um fato que chama bastante atenção ao observamos o quadro, é o baixo número de municípios criados na década de 2000. Anterior a isso, em 1996, as emancipações municipais já estavam relativamente “travadas” como consequência da Emenda Constitucional nº 15/96. Restringido a criação de municípios em todos os estados, o texto da emenda passou a estabelecer que:

4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos municípios envolvidos, após a divulgação dos estudos de viabilidade municipal, apresentados e publicados em forma de lei (Brasil, 1996, s/p).

A Emenda foi implementada como forma de restringir a criação de novos municípios, alegando que estes se apresentam como novos e desnecessários gastos a máquina pública,

tanto no repasse de recursos quanto na instalação de novos postos de trabalho e cargos, como prefeitos e vereadores (Cigolini, 1999).

Bremaeker (1996) afirma que a Emenda nº 15/96 colocou dificuldades aos anseios das comunidades diretamente interessadas nas emancipações municipais e feriu a legitimidade dos processos emancipatórios ao exigir que o plebiscito seja realizado também nos municípios de origem. Já Tomio (2002) analisa que a Emenda se configurou como um caráter centralizador, pois limitou drasticamente a autonomia estadual recém-conquistada com o processo de redemocratização.

Reflexo da Emenda nº 15/96, o Brasil carece de legislação que melhor regule o processo de criação ou incorporação de municípios, tendo em vista as constantes transformações econômicas e demográficas do território e a necessidade de Lei Complementar exigida Art. 18 da Constituição Federal que regule o processo de criação, desmembramento, fusão e incorporação de municípios em todo território nacional, para que assim cada estado da federação possa adicionar em suas Leis estaduais os respectivos procedimentos.

No entanto, Ferreira e Romeu (2012) enfatizam que após a Emenda Constitucional nº 15/96 o Brasil adicionou mais de 50 municípios a sua malha territorial. Mariano e Lima (2014) afirmam a criação destes municípios se configura como inconstitucional, pois não há na esfera federal uma Lei complementar que permita a criação de novos municípios.

Em setembro de 2021 o Supremo Tribunal Federal entendeu que 30 municípios criados no estado do Rio Grande do Sul³⁹ são inconstitucionais, pois emanciparam-se com base em leis estaduais após a promulgação da EC 15/96. Entende-se que as prescrições constitucionais não permitem a efetivação das leis que deram origem a estes municípios, pois com a Emenda constitucional dois condicionantes não foram levados em consideração, primeiro, a fixação do período (Lei complementar exigida pela Constituição) segundo, pela realização do estudo de viabilidade municipal (Mariano & Lima, 2014).

Levando as questões em consideração, o STF entendeu que estes municípios são inconstitucionais e devem retornar como distritos aos municípios de origem, mas ainda sem data fixada para acontecer. Existem ainda junto ao STF Ações Diretas de Inconstitucionalidade ligadas a criação do município de Luiz Eduardo Magalhães, no estado

³⁹ Municípios considerados inconstitucionais pelo STF no Rio Grande do Sul: Aceguá, Almirante Tamandaré da Silva, Arroio do Padre, Boa Vista do Cadeado, Boa Vista do Incra, Bozano, Canudos do Vale, Capão Bonito do Sul, Capão do Cipó, Coqueiro Baixo, Coronel Pilar, Cruzaltense, Forquetinha, Itati, Jacuzinho, Lagoa Bonita do Sul, Mato Queimado, Novo Xingu, Paulo Bento, Pedras Altas, Pinhal da Serra, Pinto Bandeira, Quatro Irmãos, Rolador, Santa Cecília do Sul, Santa Margarida do Sul, São José do Sul, São Pedro das Missões, Tio Hugo, Westfália.

da Bahia, a anexação de localidade para o município de Santo Antônio do Leste, em Santa Catarina e o desmembramento de faixa de terra de Água Azul, que passou para Ourilândia do Norte, no Pará.



Figura 3: Notícia sobre o entendimento do STF (2021).

Fonte: Jornal da Globo (G1) do estado do Rio Grande do Sul de 10/09/2021.

Importante salientar que as ações inconstitucionais junto ao STF sobre municípios considerados “ilegais” decorrem desde 2006. Na época, o Supremo estabeleceu um prazo de 18 meses para que o Congresso Nacional estabelecesse Emenda Constitucional para regular o processo. Mariano e Lima (2014) afirmam que o “Congresso Nacional, buscando restaurar seu espaço político no arranjo institucional da separação de poderes, assim como visando regularizar a situação de alguns municípios, promulgou a Emenda 57/2008”.

No Art. 96 desta Emenda Constitucional, se estabelece que os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramentos de municípios publicados até 31/12/2006 ficam convalidados, atendendo os requisitos estabelecidos na legislação do Estado na época de sua criação ou alteração territorial.

Para Rollsing (2021) os municípios gaúchos criados até 2006 que receberam a sentença de inconstitucionalidade pelo STF em 2021 podem recorrer utilizando-se da Emenda Constitucional 57/2008, que validou a criação destes mesmo sem Lei Complementar Federal.

Diante disso, se reforça ainda mais a necessidade de Lei complementar que permita a divisão territorial para além de criação de novos municípios, mas que regule processos de incorporação e desmembramento de municípios. Sem isso, os estados não podem alterar sua malha municipal em qualquer um dos aspectos.

No próximo tópico, apresentamos de forma rápida algumas das explicações que levaram um grande número de distritos a buscarem a emancipação político-administrativa

após a Constituição de 1988, bem como alavancar um debate sobre os principais impactos positivos e negativos vinculados ao fenômeno.

2.4. A criação de municípios e a diversidade da literatura

O número elevado de novos municípios entre 1988 e 1996 chamou atenção de pesquisadores de áreas como Geografia, Administração, Economia, Direito e Desenvolvimento Regional, por exemplo, que se dedicaram a melhor compreender os processos político-institucionais do fenômeno, bem como as motivações e os diversos impactos sociais e econômicos advindos da instalação de novos municípios em escalas e locais diferentes.

Autores como Nunes (2017), Cigolini (1999) e Bremaeker (1996) elencaram questões vinculadas as causas que levaram os distritos a pleitearem os processos emancipatórios e destacaram que os principais motivos foram:

- Ausência de serviços públicos;
- Grande extensão territorial do município de origem;
- Atividade econômica favorável ao desmembramento;
- Possibilidade de desenvolvimento local;
- População, eleitores e infraestrutura que atendem a legislação para o desmembramento.

Bremaeker (1996) realizou um levantamento sobre os principais motivos que levaram os distritos emancipados ou instalados na década de 1990 a pleitearem o processo, e destaca que as principais razões vinculadas são: 54% dos questionários elencaram o descaso da administração do município de origem como principal motivo; 23,6% foram motivados pela existência de uma forte atividade econômica local; 20,8% pela grande extensão territorial do município de origem e 1,4% pelo aumento significativo da população local.

Os 62 questionários enviados para Prefeitos de municípios emancipados na década de 1990 evidenciam que maior parte destes pleitearam o processo com base na ausência do município em que pertenciam em buscarem melhorias para o distrito. Já para Cigolini (1999), com base nos municípios emancipados no Paraná, as principais justificativas encontraram-se na existência de condições econômicas favoráveis, a aprovação do plebiscito pela população e o cumprimento dos requisitos legais estabelecidos por lei.

Para o autor, de uma forma geral, os motivos vinculados às emancipações municipais resumem-se em:

A ausência de serviços públicos nos distritos e a extensão territorial do município de origem; o desenvolvimento econômico ou a forte atividade econômica local; o acesso ao Fundo de Participação Municipal e seus benefícios políticos; a perspectiva do não aumento da carga tributária local; a formação de área de influência política ou representatividade política; a estratégia de redistribuição de renda e o fortalecimento de políticas descentralizadoras; estratégias de desenvolvimento local e; manipulação do território por elites (Cigolini, 1999, p. 64).

Nunes (2017) afirma que entre as razões vinculadas as emancipações neste período destacam-se como principal o abandono do Estado, ora do município-mãe, com as necessidades das populações distritais, pois na maioria dos casos os distritos eram esquecidos pelas prefeituras, especialmente ao que se refere aos serviços essenciais, tais como saneamento básico, atendimento médico, infraestrutura urbana e ensino básico.

Já nas consequências vinculadas a criação destes municípios, as explicações são várias e apontam para diferentes posicionamentos sobre a emancipação municipal, principalmente ao que se refere aos municípios de pequena expressão populacional. Com uma síntese dos trabalhos de Zinke (2021), Dias (2016), Bezerra (2016), Zorzanello (2015), Azevedo (2012) e Favaro (2004) é possível observar um cenário de vantagens e desvantagens da criação destes.

- Manutenção de velhas elites políticas locais;
- Interesses eleitorais;
- Inchaço do Estado ao aumentar gastos com salário de Prefeitos e Vereadores;
- Melhorias significativas nos índices sociais dos novos municípios;
- Aproximação das autoridades locais ao cotidiano social da população;
- Acesso ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e arrecadação própria de recursos;
- Aumento de espaços participativos;
- Criação de sentimento de territorialidade na população local;
- Promoção de justiça territorial por meio de ampliação de serviços básicos nos municípios emancipados.

Ao investigar os municípios emancipados no estado da Paraíba, Bezerra (2016) averiguou que as emancipações municipais serviram como uma estratégia para manutenção de

velhas políticas, uma vez que o discurso emancipatório promovido por Deputados Estaduais se refletiu em suas respectivas reeleições, com número expressivo de votos nos municípios emancipados.

Nos municípios emancipados no Centro-Sul Paranaense, Zinke (2021) encontrou resultados similares. Os 17 municípios criados entre 1988 e 1996 passaram pelo processo com autoria de 9 Deputados Estaduais, que representaram o interesse pela emancipação junto à Assembleia Legislativa do Estado (Alep/PR) e foram reeleitos com expressiva votação nos municípios onde se localizavam os distritos em processo emancipatórios. Além disso, os principais atores políticos locais vinculados ao movimento pró-emancipação se elegeram aos cargos de prefeito e vereadores no novo município.

Sendo assim, observa-se que a criação de municípios também está fortemente vinculada aos interesses de atores políticos, locais e regionais, que visualizam no fenômeno uma possibilidade de pleitearem eleições e reeleições, tendo em vista o apoio das populações diretamente interessadas na criação do novo município. Assim:

Os processos de emancipação funcionam como campo de força política que, em muitos casos, se sobressaem interesses ideológicos de acordo com o interesse dos agentes de angariar para si aquilo que mais lhe favorece. Como são interesses conflitantes e divergentes é importante assegurar que no caso das emancipações, são os representantes locais do distrito, os representantes da sede municipal, os representantes do legislativo estadual e do executivo estadual que promovem as articulações políticas necessárias, favoráveis e desfavoráveis de acordo com seus interesses (Souza, 2015, p. 133).

Todavia, observa-se também pontos positivos vinculados ao processo. Zorzanello (2015) ao pesquisar a realidade de dois municípios pequenos emancipados no Paraná, afirma que houve aumento de indicadores socioeconômicos, como Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) e no Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal, que analisa as áreas de emprego e renda, educação e saúde.

O significativo aumento dos indicadores sociais e de políticas públicas em áreas essenciais desencadeiam em uma melhor distribuição de serviços básicos e qualidade de vida a estas populações, que antes, se viam em condição de “abandono” pelo município-mãe, desencadeiam em uma melhor justiça espacial nestes municípios (Zorzanello, 2015).

Outra análise vinculada aos indicadores foi desenvolvida por Favaro (2004) no período entre 1991 e 2001. Com base nos municípios criados em São Paulo, o autor afirma que houve aumento dos índices nos municípios emancipados, e que o processo contribuiu para fortalecer a qualidade de vida dos munícipes envolvidos. Assim:

Verificamos que em praticamente todos os municípios, salvo raríssimas exceções, todos os municípios de origem sempre tiveram indicadores muito mais altos que os originados, mas que, ao longo do tempo, a diferença foi diminuindo cada vez mais de forma que os números tenderam ao equilíbrio. Certamente este resultado seja fruto da independência político-administrativa obtida com a emancipação dos municípios de origem (Favaro, 2004, p. 48).

Outra consequência interessante da criação de municípios foi analisada por Azevedo (2012), que investigou a ampliação de Conselhos Municipais em municípios emancipados no estado do Rio Grande do Sul e no estado do Piauí. Para o autor, as emancipações se configuram como verdadeira possibilidade para a cidadania, uma vez que possibilitaram a ampliação da participação social via criação de novos Conselhos nos municípios emancipados nos dois estados.

Assim, pode-se dizer que a criação de novos municípios transforma o território em um trampolim que permite aos grupos interessados acesso a um conjunto de relações e possibilidades, tais como as apresentadas aqui, tanto como estratégia de manutenção de poder por grupos políticos, como na possibilidade de melhorias em serviços básicos e no fortalecimento da cidadania (Cigolini, 2009).

Cabe lembrar, ainda, que as razões vinculadas a criação de novos municípios e os diferentes impactos sobrepõem-se um ao outro, pois se interconectam em uma perspectiva relacional, que se difere nos objetivos de cada pesquisa acadêmica, mas que se complementam para fortalecer o debate e melhor compreender o fenômeno em espaços distintos.

No próximo tópico, elencamos um debate sobre as proposições recentes em torno da criação de municípios no Brasil, por meio de Projetos de Leis propostos após 1996 e propostas mais recentes, como a PEC 188/2019 do Ex-presidente Jair Bolsonaro (PL).

2.5. As proposições recentes para a criação e fusão de municípios

Como observamos, após a Emenda Constitucional nº 15 de 1996, o processo de criação de municípios foi “travado” no Brasil, pelas dificuldades impostas na nova legislação. Desde então, busca-se elaborar uma nova política nacional para criação, desmembramento, fusão e incorporação de municípios no país, que leve em consideração as particularidades de cada grande região, em especial, na população mínima exigida para a criação de um novo município.

Tal fato decorre do elevado número de municípios pequenos criados na década de 1990 que, como vimos, são muitas vezes encarados como um inchaço à máquina pública, pela dependência do repasse de recursos federais para sua manutenção. Estes municípios, caracterizados pela população igual ou inferior a 5.000 habitantes, tem fomentado um debate político no país sobre a possibilidade de fusão municipal, como forma de enxugar gastos do Estado e com um discurso vinculado a melhoria de serviços básicos.

Outrora, as proposições para a malha municipal do país vêm aparecendo em Projetos de Lei desde 2002 com o PLS 98 e se prolongado em outros Projetos, como o PLS 104/2014 e PL 137/2015, mas que até o momento deixam uma lacuna na legislação que melhor regulamente todo o processo que envolve a divisão municipal. Para uma melhor compreensão destes projetos, apresentamos nos quadros a seguir uma síntese das exigências para emancipação em cada um deles, como a) percentual de eleitores, b) índice populacional para cada região, c) Infraestrutura do núcleo urbano, d) localização da área urbana e, por fim, e) preservação do ambiente urbano.

O Projeto de Lei nº 98/2002 foi de autoria do então Senador Mozarildo Cavalcanti (PTB-RR) e buscou regularizar a criação e fusão de municípios por meio de Lei Complementar, assim como exige o Art. 18, § 4º, da Constituição Federal de 1988.

PLS 98/2002

- 20% dos eleitores residentes na área geográfica diretamente afetada.
- População mínima por região: Norte e Centro-Oeste – 6.000 habitantes; Nordeste – 8.000 habitantes; Sul e Sudeste – 12.000 habitantes.
- Núcleo urbano: deve garantir a existência de um núcleo urbano consolidado dotado de um mínimo de edificações para abrigar famílias em número resultante da divisão do valor de 20% da população da área que se pretende emancipar pelo número médio de pessoas por família.
- Área urbana não situada em reserva indígena, área de preservação ambiental ou área pertencente à União, suas autarquias e fundações.
- Deve assegurar a continuidade territorial e da unidade histórico-cultural do ambiente urbano.

Quadro 6: Síntese do Projeto de Lei nº 98/2002.

Fonte: Senado Federal (2021)

Org: ZINKE, Idair Augusto (2021).

Apesar de ser aprovado no Congresso Federal em 2013, com 319 votos favoráveis e 32 contrários, o projeto foi totalmente vetado pela então Presidente da República Dilma Rousseff (PT), afirmando que o teor do projeto é contrário ao interesse público. As justificativas ao veto do projeto apresentados pelo poder executivo alegam que a aprovação do

projeto traria a emancipação de um número elevado de novos municípios, o que impactaria a sustentabilidade econômica do país. Assim:

A medida permitirá a expansão expressiva do número de municípios no país, resultando em aumento de despesas com a manutenção de sua estrutura administrativa e representativa. Além disso, esse crescimento de despesas não será acompanhado por receitas equivalentes, o que impactará negativamente a sustentabilidade fiscal e a estabilidade macroeconômica. Por fim, haverá maior pulverização na repartição dos recursos do fundo de participação – FPM o que prejudicará principalmente os municípios menores e com maiores dificuldades financeiras (Senado Federal, 2013, s/p).

Entre as exigências para as emancipações, o projeto trouxe os seguintes requisitos: necessidade de estudo de viabilidade municipal, devendo dispor de estudos de viabilidade econômico-financeira, político-administrativa, socioambiental e urbana e apresentação de requerimento solicitando a emancipação junto a Assembleia do estado, sendo este assinado por pelo menos 20% dos eleitores residentes na área que pretende ser desmembrada⁴⁰.

Ao que se refere a população mínima exigida, o projeto estabeleceu uma diferenciação regional, pela necessidade de se levar em consideração as particularidades demográficas de cada região do país. No Norte e Centro-Oeste, regiões com menor densidade demográfica, o projeto estabeleceu população mínima de 6.000 habitantes, já nas regiões Nordeste, Sul e Sudeste, a população mínima exigida foi de 8.000 e 12.000 habitantes, respectivamente. Além disso, no Art. 7º do projeto estabeleceu que tanto os Distritos que viessem a pleitear a emancipação como os Municípios pré-existentes deveriam ter uma população igual ou superior ao índice regional estabelecido. Desta forma:

I – Que tanto os novos Municípios quanto os Municípios pré-existentes possuam população igual ou superior ao mínimo regional, apurado da seguinte forma: a) verificação da média aritmética da população dos Municípios médios brasileiros, excluindo-se do cálculo: 1. os 25% (vinte e cinco por cento) dos Municípios brasileiros com menor população; 2. os 25% (vinte e cinco por cento) dos Municípios brasileiros com maior população; b) a partir da média aritmética nacional apurada com base na alínea “a” deste inciso, consideram-se mínimos regionais: 1. regiões Norte e Centro-Oeste: 50% (cinquenta por cento) daquela média; 2. região Nordeste: 70% (setenta por cento) daquela média; e 3. regiões sul e sudeste: 10% (cem por cento) daquela média (Senado Federal, 2002, s/p).

⁴⁰ Para o estudo de viabilidade municipal, o projeto elencou os seguintes levantamentos:

a) receitas de arrecadação própria, considerando apenas os agentes econômicos já instalados, com base na arrecadação dos 3 (três) anos anteriores ao da realização do estudo, atestadas pelo Tribunal de Contas competente; **b)** receitas de transferências federais e estaduais, com base nas transferências recebidas nos 3 (três) anos anteriores ao da realização do estudo, atestadas pelo Tribunal de Contas competente; e **c)** despesas com pessoal, custeio e investimento, dívidas vencidas e restos a pagar, com base nas despesas realizadas nos 3 (três) anos anteriores ao da realização do estudo, atestadas pelo Tribunal de Contas competente; e **d)** resultado primário, com base nos resultados dos 3 (três) anos anteriores ao da realização do estudo;

Após o veto do Projeto foi aprovado pelos senadores o Projeto de Lei nº 104/2014, também de autoria de Mozarildo Cavalcanti (PTB-RR). As principais revisões ocorreram no âmbito da população mínima, que passou a exigir o mínimo de 5.000 habitantes para a região Norte, 6.000 para o Centro-Oeste, 8.000 para o Nordeste e 15.000 habitantes para a região Sul e Sudeste, como demonstra o quadro a seguir.

PLS 104/2014

- 20% dos eleitores residentes na área geográfica que se pretende emancipar.
- População mínima por região: Norte – 5.000 habitantes; Centro-Oeste e Nordeste – 6.500 habitantes; Sul e Sudeste: 15.000 habitantes.
- Núcleo urbano: deve garantir um núcleo urbano consolidado, cujo número de imóveis seja superior à média observada nos municípios que constituem os 10% de menos população do estado.
- Área urbana não situada em reserva indígena, área de preservação ambiental ou área pertencente à União, suas autarquias e fundações.
- Deve assegurar a continuidade territorial e da unidade histórico-cultural do ambiente urbano.

Quadro 7: Síntese do Projeto de Lei nº 104/2014.

Fonte: Senado Federal (2021)

Org: ZINKE, Idair Augusto (2021).

Apesar do êxito no Congresso e Senado, o PLS 104/2014 foi vetado pela presidência da República, que alegou a insustentabilidade financeira com as despesas da criação de novos municípios em território nacional e novamente a inviabilidade de novas repartições do Fundo de Participação Municipal. Com o veto do projeto, o Senador Flexa Ribeiro (PSDB) encaminhou para votação o Projeto de Lei nº 199/2015, aprovado em julho de 2015 por 57 votos a 9, mas que aguarda até o momento deliberação no plenário em regime de urgência. As principais alterações em relação ao projeto anterior, novamente, dizem respeito a população mínima exigida por região, como demonstra a síntese a seguir.

PL 137/2015

- 20% dos eleitores residentes na área que se pretenda emancipar e 3% dos eleitores em cada município envolvido.
- População mínima por região: Norte e Centro-Oeste - 6.000 habitantes, Nordeste – 12.000 habitantes, Sul e Sudeste: 20.000 habitantes.
- Núcleo urbano: deve garantir um núcleo urbano consolidado, cujo número de imóveis seja superior à média observada nos municípios que constituem os 10% de menos população do estado.

- Área urbana não situada em reserva indígena, área de preservação ambiental ou área pertencente à União, suas autarquias e fundações.
- Deve assegurar a continuidade territorial e da unidade histórico-cultural do ambiente
- urbano.

Quadro 8: Síntese do Projeto de Lei nº 137/2015.

Fonte: Senado Federal (2021)

Org: ZINKE, Idair Augusto (2021).

A população exigida passou para 6.000 habitantes nas regiões Norte e Centro-Oeste, 12.000 habitantes para o Nordeste e 20.000 habitantes para a região Sul e Sudeste, que apresentam maior densidade demográfica e registraram números mais elevados de criação de municípios na década de 1990.

Apesar do Projeto se configurar como regime de urgência e ser de interesse para uma possível política nacional de criação, desmembramento, fusão e incorporação de municípios, o mesmo ainda aguarda deliberação. Cabe salientar que o projeto não se apresenta como de interesse do governo federal, justamente por potencializar a criação de novos municípios, o que contraria as propostas do governo com a PEC 188/2019, sobre o Pacto Federativo.

Caso aprovado, o PL traria a necessária Lei Complementar no Art. 18 da Constituição de 1988 e uma possível viabilidade de novas emancipações. Levando em consideração as particularidades regionais do projeto, o Brasil poderia vir a emancipar cerca de 125 novos municípios, levando em consideração apenas os critérios populacionais, visto que o Estudo de Viabilidade Municipal é específico para cada caso. Na tabela a seguir, observamos a potencialidade de criação de novos municípios de acordo com cada uma das grandes regiões.

Região	Número de distritos
Norte	41
Nordeste	36
Sudeste	34
Sul	11
Centro-Oeste	03
Total	125

Tabela 3: Distritos que se enquadram nos critérios populacionais.

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2021).

Org: ZINKE, Idair Augusto (2021).

Com base na tabela, pode-se observar que a região Norte apresenta o maior potencial para criação de novos municípios caso o PL 137/2015 venha a ser aprovado. A região apresenta 41 distritos com população igual ou superior a 6.000 habitantes que não se localizam em regiões metropolitanas.

Um distrito desta região que tem destaque é Castelo dos Sonhos, em Altamira, no Pará, por estar há cerca de 1.100 km de sua sede municipal. A estimativa populacional do distrito é de 21.000 habitantes, crescimento populacional recente em decorrência da expansão da fronteira agrícola nesta região. O PL 137/2015 traz o distrito como um dos exemplos da urgência em se ter uma Lei Complementar que permita a emancipação de distritos nesta situação.

O Brasil não parou no tempo. Pessoas nascem, trabalham e migram numa dinâmica que altera constantemente a distribuição da população no espaço geográfico. Querer congelar a realidade dinâmica, de forma artificial, fere o direito das pessoas de morar, viver e trabalhar de forma digna onde estão. Muitas comunidades que possuem vida própria e renda própria precisam urgentemente conquistar suas independências administrativas. Não se pode mais admitir a situação de um distrito como o de Castelo dos Sonhos, por exemplo, que fica distante 1.100 km de sua sede, no município de Altamira, Estado do Pará (Senado Federal, 2015, p.10).

Baseado na distância da sede municipal e na ausência de serviços públicos essenciais e na precariedade da infraestrutura do distrito, o vereador Roni Heck (MDB) que representa seu eleitorado na subprefeitura do distrito foi autor de um pedido de plebiscito com as populações interessadas para uma possível emancipação junto a Assembleia Legislativa do Pará (Alepa) em 2018, mas teve o pedido negado pelo TRE-PA em agosto do mesmo ano, devido à ausência de legislação federal que regule o processo.

Bloqueio da BR-163 – Protesto popular para emancipação de Castelo Dos Sonhos



Fonte: Blog do Farias (2017).

Ruas Centrais do Distrito Castelo Dos Sonhos



Fonte: Casara e Cardeal (2018).

Quadro 9: Distrito Castelo dos Sonhos, Altamira/PA.

Org: ZINKE, Idair Augusto (2021).

Seguindo a ordem da potencialidade para criação de novos municípios, aparecem a região Nordeste, com 36 distritos, o Sudeste com 34, o sul com 11 e a região Centro-Oeste com 03 distritos que se encaixam nos critérios populacionais do Projeto de Lei. Para Mendes

e Cigolini (2020) o PL 137/2015 não se configuraria como um impulsionador da criação de um número elevado de novos municípios, pois grande parte dos distritos brasileiros não se encaixam nos critérios estabelecidos. O parâmetro populacional apresentado pelo PL seria uma exigência limitante, tendo em vista que seriam necessários décadas para se produzir um número expressivo de novas áreas aptas para a emancipação.

De toda forma, os Projetos de Leis contrariam os interesses dos últimos governos, tendo em vista que os dois primeiros projetos foram vetados justamente por potencializarem a criação de novos municípios no país. Ao mesmo tempo, se visualiza a necessidade constitucional em ter uma Lei Complementar que regule qualquer divisão municipal nos estados brasileiros, demonstrando ausência de legislação para o processo.

Apesar do último Projeto ainda estar em trâmite no Congresso, dificilmente se acredita em sua aprovação, pois o mesmo vai ao encontro de propostas como a reforma do Pacto Federativo no “Plano Mais Brasil”, de 2019, e do estudo de viabilidade municipal publicado pelo Tribunal de Contas do Paraná (TCE-PR) que propõe a fusão de municípios com população igual ou inferior a 5.000 habitantes, alegando que a dependência econômica de repasses federais dificulta a implementação de serviços públicos de qualidade, devido aos gastos elevados com a Prefeitura e Câmara de Vereadores.

A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 188 do ex-governo bolsonarista chamou atenção e rapidamente se espalhou em manchetes de diversos jornais no Brasil. A Proposta de Emenda a Constituição tem como objetivo enxugar gastos do Estado por meio da PEC Emergencial, PEC dos Fundos Públicos e a PEC do Pacto Federativo.

Ao que se refere aos pequenos municípios, principalmente aqueles com população inferior a 5.000 habitantes, chamou atenção a proposta de fusão municipal, com justificativa de que estes municípios se mantêm com repasse dos Governos Federal e Estadual, sendo assim, inviáveis e incapazes de se mater com arrecadação própria, ao menos parcialmente. Assim, o Art. 115 da PEC Pacto Federativo traz o seguinte:

Os Municípios de até cinco mil habitantes deverão comprovar, até o dia 30 de junho de 2023, sua sustentabilidade financeira. § 1º A sustentabilidade financeira do Município é atestada mediante a comprovação de que o respectivo produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 da Constituição Federal corresponde a, no mínimo, dez por cento da sua receita. § 2º O Município que não comprovar sua sustentabilidade financeira deverá ser incorporado a algum dos municípios limítrofes, a partir de 1º de janeiro de 2025. § 3º O Município com melhor índice de sustentabilidade financeira será o incorporador. § 4º Poderão ser incorporados até três Municípios por um único Município incorporador. § 5º Não se aplica à incorporação de que trata este artigo o disposto no § 4º do art. 18 da Constituição Federal. § 6º Para efeito de apuração da quantidade de habitantes de

que trata o caput, serão considerados exclusivamente os dados do censo populacional do ano de 2020 (Brasil, 2019, s/p).

Neste sentido, dois fatores norteiam a possível fusão de municípios, sendo o primeiro o índice populacional e o segundo a sustentabilidade financeira destes pequenos municípios que, de acordo com a PEC, deve ser comprovada até 30 de Junho de 2023. Ainda de acordo com o documento, os municípios com população igual ou inferior a 5.000 habitantes que não comprovarem sustentabilidade financeira – com arrecadação de 10% de sua receita – devem ser incorporados ao município limítrofe com a melhor sustentabilidade financeira.

Para Santos e Peixinho (2019) a fusão de municípios proposta pela PEC bolsonarista poderia afetar 1.257 municípios e, de acordo com estudo da Confederação Nacional dos Municípios, pode resultar na perda de arrecadação de 7 bilhões de reais para 1.820 municípios envolvidos na reforma do arranjo territorial e federativo. Neste sentido, se observa a política liberal ao apresentar a urgência e a demanda em equilibrar o sistema fiscal e cortar gastos em áreas estratégicas e estruturantes, como é o sistema federalista.

Na figura 4, observamos parte do material de divulgação do “Plano Mais Brasil” afirmando que a redução do número de municípios trará fortalecimento da federação. Ainda, visualiza-se “Menos é mais” propondo redução de municípios no Brasil, mesmo que o fenômeno para criação, incorporação e fusão esteja travado há duas décadas e necessita de regulamentação.



Figura 4: Material de divulgação do "Plano Mais Brasil".

Fonte: Ministério da Economia (2021).

Quando divulgado, a PEC causou alvoroço e resistência a partir do pronunciamento de vários Prefeitos de pequenos municípios e Deputados Estaduais e Federais, que visualizam o município como área de interesse social e estratégico ao desenvolvimento socioeconômico. Diante do cenário conflituoso, que já demonstra múltiplas relações de poder desde as emancipações da década de 1990, o ex-Presidente Jair Bolsonaro (PL) se pronunciou afirmando que a incorporação destes pequenos municípios só ocorrerá com aval da população (requisito legal já previsto na Constituição Federal de 1988).

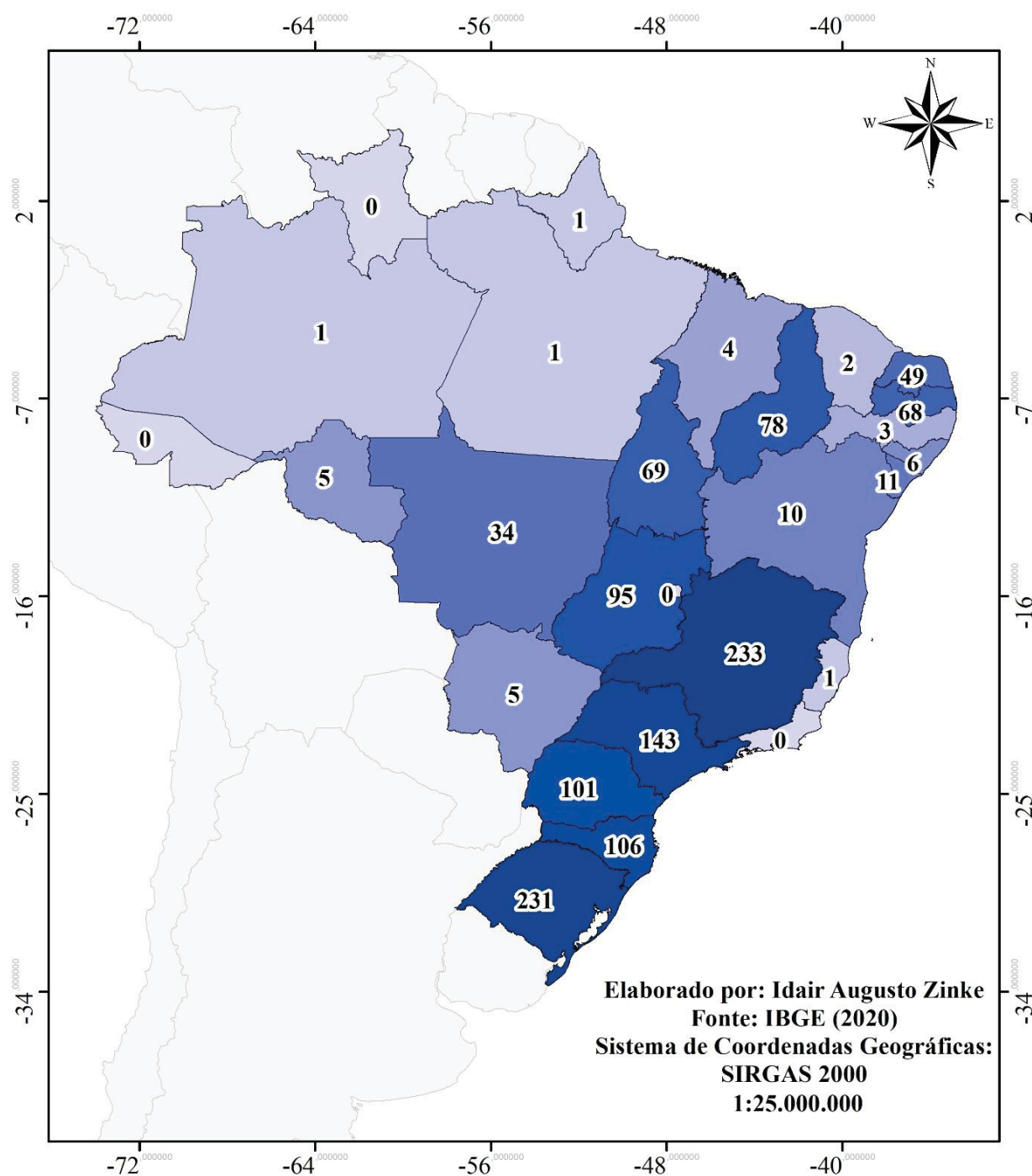
Em contrapartida à PEC 188, o Conselho Federal de Administração (CFA) disse que os critérios estabelecidos pela PEC não condizem com o argumento de que fusão municipal traria melhorias na oferta de serviços básicos. Com base no Índice de Governança Municipal (IGM-CFA) que leva em consideração as dimensões de finanças, gestão e desempenho, os municípios com população que se encaixam nos critérios de PEC não necessariamente apresentam resultados inferiores se comparados aos municípios com população expressiva. Desta forma:

As populações de pequenos municípios contam com o poder público local para que suas demandas sejam atendidas e, com a possível extinção, a qualidade de vida da sociedade local pode cair. Além disso, a economia esperada com a extinção da máquina pública (prefeituras, câmaras legislativas e pessoal) poderá não ser totalmente reinvestida para a sociedade do extinto município. A mudança que irá gerar valor para as demandas da sociedade brasileira será baseada em profissionalização da gestão dos recursos públicos com profissionais capacitados para tal (Conselho Federal de Administração, 2019, s/p).

Para a Confederação Nacional de Municípios (CNM) grande parte dos municípios com população igual ou inferior a 5.000 habitantes não tem arrecadação própria de 10%, mas se deve lembrar que não é apenas o ITBI, IPTU e ISS que compõe a arrecadação municipal, pois o ICMS, o Imposto de Renda e o IPI também fazem parte da arrecadação conforme a Constituição Federal (Agência Senado, 2019).

Desta maneira, é possível observar que devido ao grande número de municípios impactados pela PEC, o plano encontrou resistências políticas e sociais, pois afeta diretamente o interesse de parcela significativa da população, em especial daquelas residentes no interior do país, onde se concentram os municípios com baixa expressão populacional. Além disso, poderá afetar um número bastante elevado de cargos de Prefeito, Vereadores e Deputados, que veem na fusão municipal um entrave a interesses eleitorais.

Para se ter uma ideia do impacto na malha territorial do Brasil, apresentamos no mapa a seguir o número de municípios com população igual ou inferior a 5.000 habitantes por estado da federação.



Mapa 2: Número de municípios afetados no Brasil caso a PEC 188/2019 for aprovada.

Dos 1.257 municípios, observamos que alguns estados da federação se destacam no ranking. Tocantins, por exemplo, perderia 50% de seus municípios, seguido por Rio Grande

do Sul, com 46%, Goiás com 39%, Santa Catarina com 36%, Piauí com 35% e Paraíba e Rio Grande do Norte com 30% e 29%, respectivamente. Ao mesmo tempo, estados como Amapá, Amazonas, Espírito Santo e Pará perderiam 1 municípios cada. Os estados de Rio de Janeiro, Acre e Roraima seriam os únicos a não alterarem sua malha municipal por meio de fusões municipais.

Diante disso, é possível afirmar que a fusão municipal traria impactos diferentes para os estados da federação e teria efeito maior nos estados que criaram número mais elevado de municípios ao longo da década de 1990. De toda forma, a Proposta de Emenda Constitucional novamente trouxe o debate para a agenda política do país, demonstrando que os interesses nos recortes territoriais são múltiplos e devem ou deveriam, sobretudo, ressaltar as necessidades das populações diretamente interessadas.

Em 2020, a pandemia do Covid-19 chegou de forma intensa no Brasil e amenizou o debate político e social sobre a PEC 188/2019, que ainda está em trâmite no Senado. De toda forma, se trata de mais uma proposição para os pequenos municípios do Brasil que, apesar de localizados no interior do país e com pouca expressão econômica, são morada de parte significativa da população e, por isso, não devem ser analisados ou restringidos apenas sob a lógica de uma política liberal.

Capítulo III

A criação de pequenos municípios no estado do Paraná e na Região Geográfica Imediata de Guarapuava

3.1. Introdução

Assim como no cenário nacional, a década de 1990 marcou um intenso processo de criação de novos municípios no estado do Paraná. Entre 1990 e 1996, o estado criou e instalou 76 municípios, totalizando 399 em sua malha territorial, que se mantém estável até os dias atuais. Grande parte desses municípios se configuram como pequenos, em virtude de seus baixos índices populacionais, reflexos, sobretudo, de economias pouco diversificadas.

Com isso, o presente capítulo tem como objetivo resgatar a evolução de municípios no estado do Paraná, desde sua ocupação até os dias atuais, o que permite visualizar a forma como o município de Guarapuava fora recortado ao longo dos anos, tendo em vista que, em meados de 1900, o mesmo chegava a fazer divisa com o Paraguai e a Argentina. Ao mesmo tempo, nosso maior enfoque se concentra nas emancipações paranaenses ao longo de 1990, demonstrando que o estado criou, em sua maioria, municípios de baixa expressão populacional e que grande parte desses registram perda de população nos últimos anos.

Em um segundo momento, discorremos sobre os seis municípios criados na Região Geográfica Imediata de Guarapuava que, por questões regionais, se assimilam ao município objeto desta tese no que se refere aos aspectos populacionais e econômicos, que permanecem ao longo dos anos em virtude da própria formação socioespacial da região. Ao mesmo tempo, se observa neste momento do texto uma evolução dos indicadores sociais ao longo dos anos, que podem estar associados a criação do município, que passa a arrecadar e gerir seus impostos, bem como receber parcelas do FPM e ICMS, Fundos vinculados a áreas de serviços básicos e participar de convênios federais.

Por fim, se apresenta diferentes contextos na criação de municípios em Guarapuava na década de 1990, que, além de criar o município de Campina do Simão e Candói, foi palco do movimento para a emancipação do distrito de Palmeirinha. O debate sobre essas emancipações foi construído com base em reportagens do Jornal Esquema do Oeste, publicadas na década de 1990 e disponíveis na Unicentro de Guarapuava, bem como a partir dos Projetos emancipatórios apresentados pelos Deputados Estaduais junto a ALEP. Nestes, é possível observar contextos distintos vinculados a criação de municípios, que demonstram a coexistência de interesses políticos e sociais na emancipação.

3.2. Apontamentos sobre a criação de pequenos municípios no Paraná

Como observamos no capítulo anterior, a criação de municípios no Brasil ocorreu durante toda a história do país, entretanto, com intensidade diferente no tempo e no espaço.

Em especial ao longo do século XX, período onde a criação de municípios ocorreu de forma mais ampla, muitos estados viram seu território ser dividido em várias outras unidades político-administrativas, como é o caso do Paraná, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, já em outros, como Amazonas, Alagoas e Sergipe o processo teve menores proporções.

No caso do Paraná, compreender a criação de municípios nos leva ao processo de ocupação do estado, pois, de acordo com Cigolini (1999, p.48) foi “à medida que o espaço paranaense foi sendo ocupado que se originaram as freguesias, vilas e núcleos de povoamento que se desenvolveram e se transformaram nas cidades hoje sede dos municípios”.

As primeiras cidades se formaram por meio da ocupação espanhola que, com o objetivo de garantir o domínio sobre o território e impedir a ocupação pelos portugueses, criou no oeste do estado as Vilas de Ciudad Real Del Guaya, em 1556 e a Vila Real Del Espiritu Santu, em 1576. O governo espanhol também autorizou a Companhia de Jesus a Fundar povoados administrativos pelos jesuítas, o que colaborou para a formação de pequenos núcleos urbanos no estado.

Quando o Tratado de Tordesilhas se rompeu, os portugueses organizaram expedições para destruir os povoados administrativos formados pelos espanhóis, o que levou ao abandono das Vilas e povoados em 1632 e abriu espaço para que os portugueses iniciassem sua ocupação sentido Oeste do estado. Cigolini (1999) chama atenção para o fato de que foi apenas no século XVII, com a descoberta de ouro nas proximidades da baía de Paranaguá, que o povoamento do estado realmente foi iniciado.

A exploração do ouro deu início as primeiras vilas de origem portuguesa, uma vez que, com o avanço dos mineradores para o Primeiro Planalto, se formou as Vilas de Arraial Grande, atual São José dos Pinhais, Arraial Queimado, atual Bocaiuva do Sul, Tindiquira, atual Araucária, e os Arraiais de Atuba e Vilinha de Birigui, que formaram a Vila de Curitiba.

No Segundo Planalto, a formação das primeiras Vilas ocorreu por meio do Caminho do Viamão/RS a Sorocaba/SP, rota utilizada para o transporte de gado e que contribuiu para a formação de povoados, que atendiam serviços como alimentação e pouso aos tropeiros. A passagem dos tropeiros pelo Paraná deu origem a Vila de Castro, em 1779, que mais tarde criou os municípios de Piraí do Sul, Ponta Grossa e Jaguariaíva, em 1881, 1855 e 1875, respectivamente. Essa rota também contribuiu para elevar a importância da Vila de Curitiba, que passou a se desenvolver e se destacar, tornando-se a Capital da comarca em 1812, ocupando o lugar de Paranaguá.

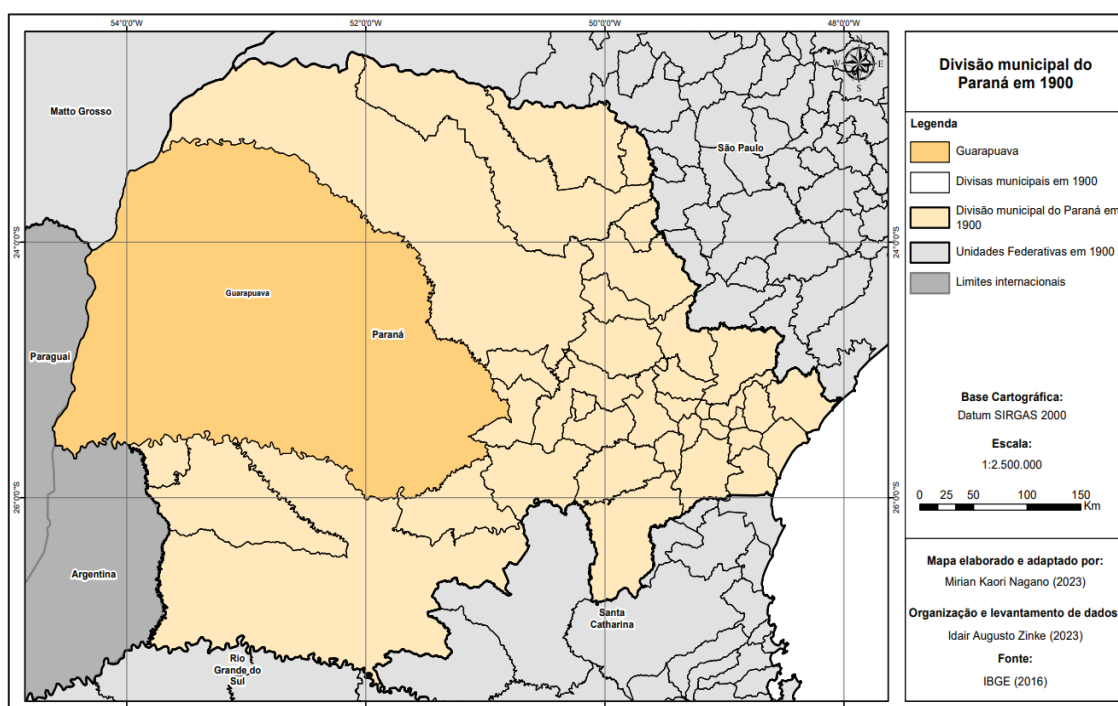
Com a chegada da Família Imperial no século XVII, foi determinado a ocupação do Terceiro Planalto e, em 1849, o povoado de Guarapuava foi elevado a Vila, se caracterizando

como a primeira unidade administrativa do Terceiro Planalto do Paraná. Neste período, o Paraná era composto por duas cidades: Curitiba e Paranaguá, e 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 (Zorzanello, 2015).

Em 1853 um importante fato intensificou a ocupação do território, a emancipação da província do Paraná de São Paulo foi realizada e, no contexto de mudanças impostas pelo governo imperial, a formação de povoados aumentou em outras regiões do estado.

Esse contexto fez com que o Paraná chegasse em 1900 com um total de 27 municípios, sendo eles: Araucária, Antonina, Bocaiuva do Sul, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Castro, Cerro Azul, Clevelândia, Curitiba, Colombo, Guarapuava, Imbituva, Ipiranga, Jaguariaíva, Lapa, Morretes, Palmas, Palmeira, Paranaguá, Piraí do Sul, Piraquara, Ponta Grossa, Ribeirão Claro, Rio Negro, São José do Triunfo, São José dos Pinhais e Tibagi (Ipardes, 2004).

O mapa a seguir, apresenta a malha municipal do estado neste período. Nota-se que ainda boa parte do Oeste do estado de Santa Catarina pertencia ao Paraná e, em relação aos municípios, estavam concentrados na região mais populosa do estado, próximo a Curitiba e Paranaguá. No interior do estado, se chama atenção para a extensão territorial de Guarapuava/PR, que chegava a fazer limite com o estado do Mato Grosso e fronteira com o Paraguai e Argentina.



Mapa 3: Divisão municipal do Paraná em 1900.

Ao longo do século XX a criação de novos municípios aumentou e se descentralizou do Primeiro Planalto, também conforme novas dinâmicas econômicas e populacionais foram surgindo para interior do estado (Balhana, 1969). Se em 1900 o Paraná possuía 27 municípios, em 1990, alcançou 399 municípios, muitos dos quais criados na década de 1990, em um contexto nacional de criação de municípios, como observamos no capítulo II.

O gráfico a seguir demonstra a evolução do número de municípios no estado, entre 1900 e após 1990, nele observamos que o estado passou por períodos com intensa criação de municípios e, em outros períodos, uma redução significativa de emancipações.

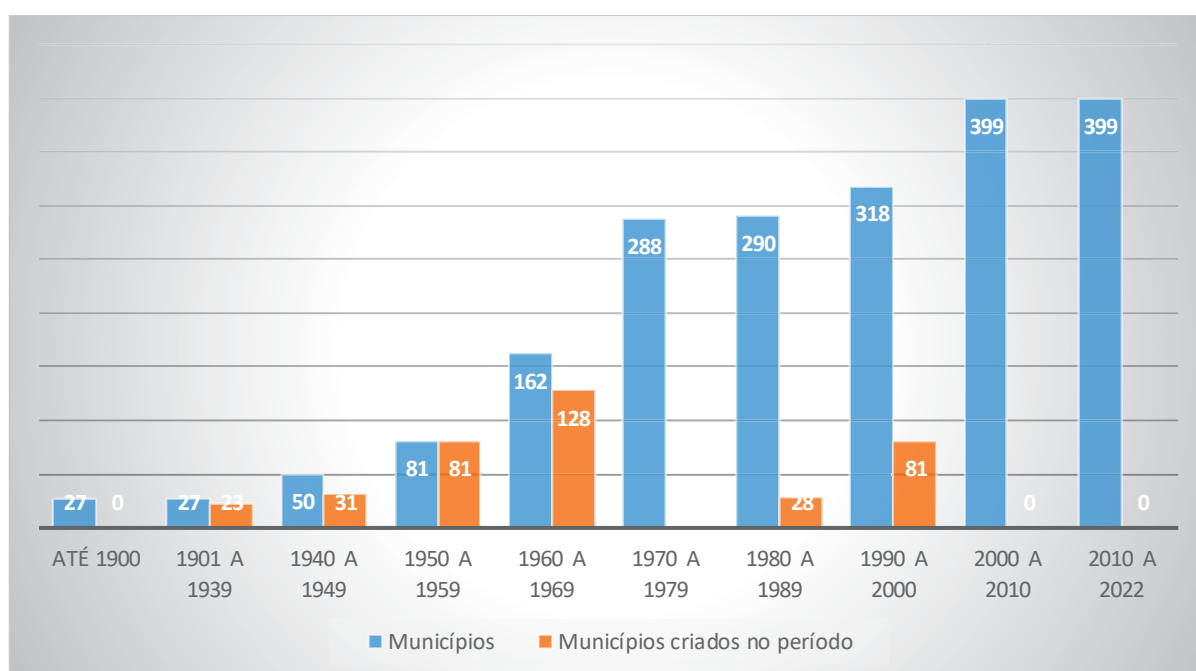


Gráfico 2: Evolução do número de municípios no Paraná ao longo das décadas.

Fonte: IPARDES e IBGE (2020).

Org: ZINKE, Idair Augusto (2022).

Nota-se que, assim como no território nacional, a criação de municípios no estado do Paraná não foi homogênea e variou ao longo do tempo, de acordo com as respectivas legislações vigentes em cada período. Até 1940, o Paraná possuía apenas 50 municípios, e suas instalações muito vinham do contexto de ocupação do estado, que via novos núcleos urbanos se desenvolver no interior do estado.

Entre 1940 e 1949 o Paraná criou e instalou 31 novos municípios e essa evolução pode ser associada a própria colonização, que atraiu grande contingente populacional para o estado, acrescido do incremento de receitas municipais proporcionadas pela “Constituição Municipalista” de 1946 (Cigolini, 1999).

No Paraná, após a Constituição Federal de 1946, houve a promulgação da Constituição Estadual de 1947, que fomentou a criação de novos municípios ao delegar à Assembleia Legislativa do Estado a competência de gerir processos emancipatórios de municípios, por meio das Leis estaduais nº 64/1948 e nº 666/1951, que estabeleceu os seguintes critérios para as localidades que pretendiam emancipar-se: população superior a quatro mil habitantes e receita superior a Cr\$ 150 mil durante o quinquênio (Alves, 2006).

Já entre 1950 e 1959 o Paraná criou 81 novos municípios, alcançando o total de 162 e, na década de 1960, houve a incorporação de mais 128 municípios a sua malha territorial, o maior pico de criação de municípios entre os períodos destacados. Este aumento significativo do número de municípios no estado continuou sendo reflexo da Constituição de 1946 e da Constituição Estadual de 1947.

É importante destacar, ainda, que neste período o Paraná passou por profundas transformações econômicas e sociais. Na época, os dois principais governadores paranaenses foram Moysés Lupion e Bento Munhoz da Rocha Netto. Seus governos estavam associados a construção de uma identidade territorial e populacional, atrelado a necessidade de ocupação do território por meio do incentivo as migrações (Almeida, 2016).

Ao longo dos governos de Bento Munhoz da Rocha Netto (1951/1955) houve a criação de 69 municípios e, durante o governo de Moysés Lupion (1956/1961) a criação de outros 72. Nesse sentido, se destaca o crescimento populacional no Norte do estado e a expansão das migrações para o Oeste, que foi reflexo do desenvolvimento econômico, proporcionado especialmente pelo café e por empresas privadas na exploração da terra, bem como a formação de uma estrutura física administrativa para o governo na capital Curitiba (Alves, 2006).

Em contrapartida ao ritmo acelerado de novos municípios, a década de 1970 registrou a criação de apenas 2 novos municípios no estado. Esse contexto, no entanto, aconteceu em todo o país, sendo resultado da Lei Complementar nº 01/67, que estabeleceu novos critérios para as emancipações de municípios. Seguindo a legislação federal, o estado do Paraná promulgou o Ato Complementar nº 46/69 e as Leis Complementares Estaduais nº 01/73 e nº 27/86, que exigiu o seguinte dos distritos interessados: realização de plebiscito com a população local, população mínima de 10 mil habitantes, sendo que destes, 10% deveriam compor o eleitorado. Em relação ao núcleo urbano, estabeleceu que a sede deveria conter, no mínimo, duzentas residências. Esses critérios dificultaram que distritos de pequeno contingente populacional pleiteassem o processo emancipatório no estado, mesmo que a população do estado continuasse a crescer em ritmo relativamente acelerado.

Já na década de 1980, o estado aumentou sua malha territorial em mais 28 municípios, demonstrando que, mesmo frente as legislações de 1967, o novo contexto político do estado, frente a um novo governo, foi favorável a implementação de novos municípios. De acordo com Alves (2006, p. 46) “o contexto de redemocratização do Brasil, junto a posição favorável as emancipações no governo de Ney Braga, o estado do Paraná criou novos municípios entre 1979 e 1982”.

Nesse sentido, é importante destacar também o papel dos governos estaduais na criação de novos municípios, tendo em vista que cabiam a eles deliberar os processos emancipatórios. Com isso, se no governo de Ney Braga houve posição favorável as emancipações, no governo de José Hosken de Novaes, substituto de Ney, a posição contrária a criação de municípios desencorajou e impediu a criação de municípios, que voltaram a acontecer apenas no final do mandato do governador José Richa e Vice-Governador José Elísio Ferraz de Campos (1983 – 1986) (Alves, 2006).

Na década de 1990, como demonstrado no gráfico, o Paraná registrou um de seus maiores índices na criação de municípios. Como visto no capítulo anterior, este não foi um movimento exclusivo deste estado, mas sim no Brasil todo, sendo resultado de nova legislação, a Constituição Federal de 1988, e com ela novos critérios para as emancipações.

Dos 81 municípios instalados no Paraná ao longo da década de 1990, 5 foram emancipados até 1989 e instalados em 01/01/1990. Dos 76 efetivamente criados na década de 1990, 48 foram instalados em 01/01/1993 e, os demais, em 1997, com a posse de seus respectivos Prefeitos eleitos. Assim, em contrapartida as duas décadas anteriores, a década de 1990 marcou um período significativo da criação de novos municípios no Paraná, sobretudo pela criação de municípios de baixa expressão populacional.

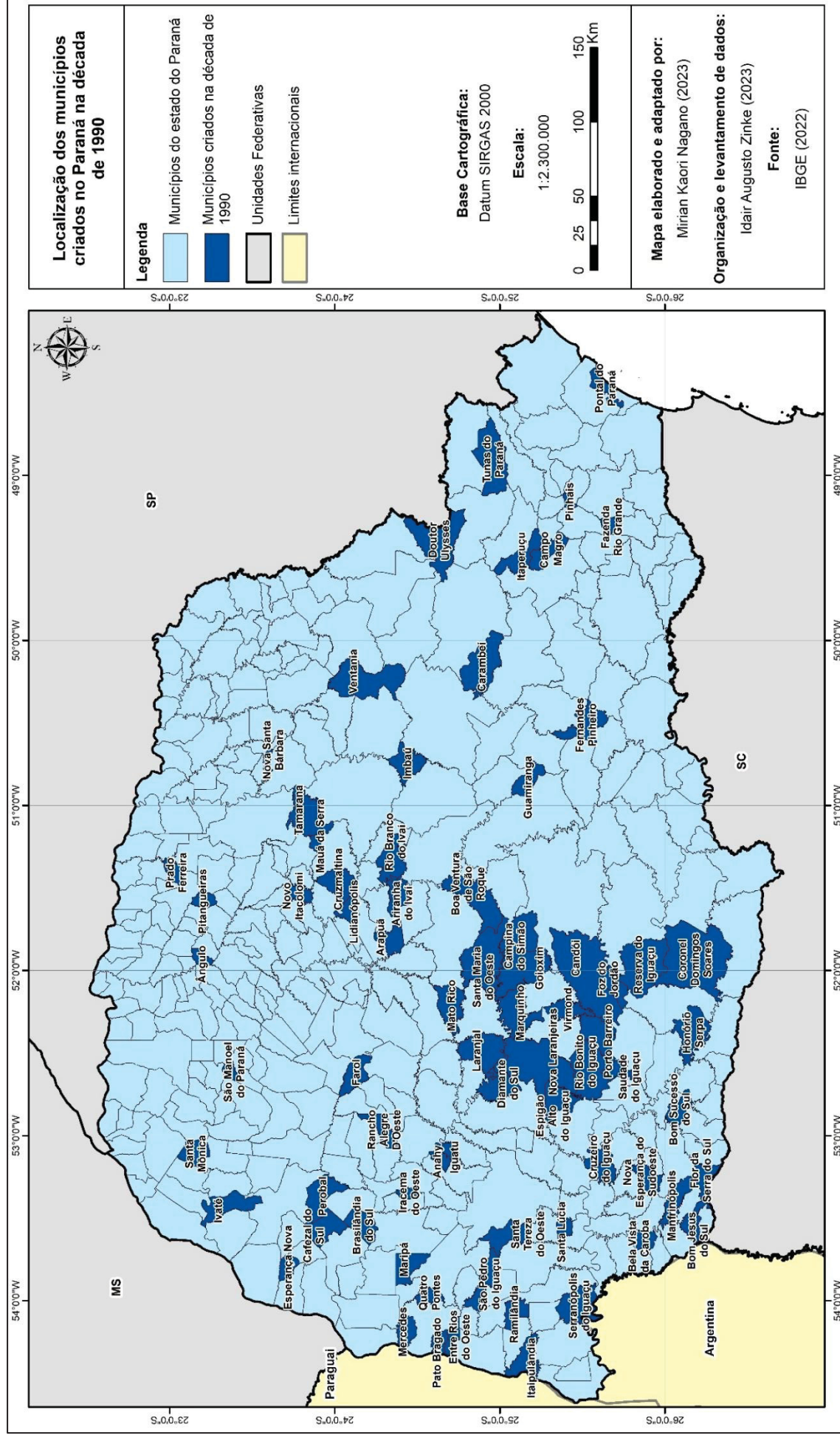
A Constituição de 1988 delegou aos estados a responsabilidade de estabelecer critérios para a criação de municípios, bem como a suas Assembleias Legislativas os processos emancipatórios. Com isso, o estado do Paraná promulgou sua Constituição Estadual em 1989, com as seguintes normas:

1º 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 da área encravada no município de origem. 2º O procedimento de criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios terá início mediante apresentação dirigida a Assembleia 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 (Paraná, 1989).

Concomitante a isso, em 1991 foi publicada a Lei Complementar nº56/91, que dispõe sobre a criação, incorporação e fusão de municípios, explicando os requisitos exigidos para o distrito pleitear o processo emancipatório. No artigo 2º desta Lei, foi estabelecido que no estado do Paraná nenhum município seria criado sem a existência de: “população estimada superior a cinco mil habitantes; eleitorado não inferior a 20% da população; centro urbano já constituído com mais de cem casas e, caso o município de origem perca qualquer um destes requisitos, a criação será vetada” (Paraná, 1989).

Desta forma, com a Constituição Federal descentralizando as decisões na esfera estadual, bem como estabelecendo seus respectivos critérios, o processo de criação de municípios no estado aumentou significativamente, movimento contrário às décadas de 1970 e 1980, quando a legislação de 1967 vigorava junto ao Ato Complementar nº46/69 e Leis Estaduais nº 02/73 e 27/86, onde a população mínima para pleitear o processo deveria ser de 10 mil habitantes e o centro urbano constituído por 200 residências.

Para uma melhor visualização, o mapa a seguir apresenta a localização dos municípios criados e instalados no Paraná ao longo da década de 1990, totalizando 76 municípios. Nele, observamos que entre os municípios criados no estado, há uma concentração na região intermediária de Guarapuava/PR, que criou ao todo dez municípios, sendo eles: Campina do Simão em 1995, Cândói em 1990, Foz do Jordão em 1994, Goioxim em 1995, Reserva do Iguaçu em 1995, Boa Ventura de São Roque em 1995, Laranjal em 1991, Mato Rico em 1991, Santa Maria do Oeste em 1993 e Guamiranga em 1995.



Mapa 4: Municípios criados e instalados no Paraná na década de 1990.

Tomio (2002) afirma que a criação de novos municípios no Paraná ao longo da década de 1990 estão vinculadas a presença de instituições *delimitadoras*, *estimuladoras* e *processuais*. Para ele, as instituições delimitadoras correspondem as localidades ou distritos passíveis de serem legalmente emancipados, estipulados nos critérios da Constituição Federal e Estadual, já as estimuladoras foram aquelas que ampliaram o interesse destas localidades em buscar a emancipação, como a transferência de recursos aos municípios por meio do FPM e os fundos estaduais formados pelo ICMS, ampliados a partir da década de 1980. As processuais foram aquelas que determinaram a forma pela qual o processo legislativo seguiu até a promulgação da Lei, onde os diferentes atores políticos vetaram ou alavancaram a criação de novos municípios.

No caso das instituições estimuladoras, com as novas legislações, o repasse do Fundo de Participação dos Municípios aumentou significativamente, bem como o Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços. Os municípios passaram a receber 25% do ICMS, que antes era de 20% e, no FPM, passou de 17% para 25,5%, atualmente em 22,5%. Tais elementos serviram como forte estímulo para as áreas interessadas que atediam aos novos requisitos e sem dúvida se apresentaram como uma das causas para a criação de municípios neste período (Bremaeker, 2001).

Para Alves (2006) o FPM acabou sendo uma das grandes motivações para que essas localidades buscassem a emancipação e, até os dias atuais, acaba sendo a garantia de sobrevivência de grande parte dos municípios brasileiros emancipados neste período. No caso do Paraná, ele é a principal fonte de renda dos municípios com baixa população e que possuem economia pouco diversificada, favorecendo, assim, o cenário de manutenção da máquina pública e das instituições presentes nos municípios, bem como servindo de auxílio para obras municipais.

Outro ponto que merece destaque é a população dos municípios emancipados no Paraná neste período. Dos 76 municípios, 38 possuíam população inferior a 5.000 mil habitantes em 1991, ou seja, inferior ao que foi estabelecido na Constituição Estadual de 1989 como requisito básico para a criação de novos municípios. Para se emanciparem, muitos Distritos “emprestaram” território e população de municípios vizinhos, afim de contemplar os requisitos exigidos na Lei e prosseguirem com o projeto emancipatório na Assembleia Legislativa do Estado. Zinke (2020) ao estudar o município de Santa Maria do oeste/PR, constatou que, após a emancipação, esse município alterou seus limites territoriais, “devolvendo” território e população para o município de origem.

Cigolini (1999) afirma que a projeção populacional do IBGE na década 1980 é um outro fator que explica a emancipação de muitas localidades paranaenses no decorrer da década de 1990. Para ele as projeções foram superfaturadas, e os distritos se utilizaram destes dados para emitir a certidão e pleitear a emancipação, favorecendo, assim, a criação de inúmeros municípios que no censo de 1991 registraram população inferior a 5.000 habitantes.

Na tabela abaixo, observamos a evolução populacional dos 76 municípios criados no Paraná ao longo da década de 1990, entre os censos de 1991, 2010 e 2022.

Municípios criados na década de 1990	População		
	1991	2010	2022
Anahy	3.136	2.874	3.107
Ângulo	2.636	2.859	3.447
Arapuã	4.527	3.561	3.537
Ariranha do Ivaí	3.020	2.453	2.340
Bela Vista da Caroba	4.656	3.945	3.416
Boa Esperança do Iguaçu	6.584	2.764	2.411
Boa Ventura de São Roque	3.458	6.554	6.347
Bom Jesus do Sul	4.229	3.796	3.942
Bom Sucesso do Sul	3.530	3.293	3.540
Brasilândia do Sul	4.019	3.209	3.703
Cafezal do Sul	5.016	4.290	4.414
Campina do Simão	5.026	4.076	3.937
Campo Magro	16.394	24.843	31.678
Candói	12.708	14.983	14.922
Carambeí	12.202	22.282	23.386
Coronel Domingos Soares	6.511	7.238	7.007
Cruzeiro do Iguaçu	4.793	4.278	4.137
Cruzmaltina	3.220	3.162	3.150
Diamante do Sul	3.572	3.510	3.173
Doutor Ulisses	3.572	5.727	6.216
Entre Rios do Oeste	3.069	3.926	4.511
Esperança Nova	2.307	1.970	1.845
Espigão Alto do Iguaçu	5.839	4.677	5.915
Farol	4.074	3.472	3.052
Fazenda Rio Grande	45.009	81.675	167.315
Fernandes Pinheiro	5.877	5.932	6.288
Flor da Serra do Sul	5.227	4.726	4.230
Foz do Jordão	6.072	5.420	4.845
Goioxim	7.477	7.503	6.570
Guamiranga	6.786	7.900	7.856
Honório Serpa	7.230	5.955	5.471
Iguatu	2.412	2.234	2.142

Imbaú	8.614	11.274	11.629
Iracema do Oeste	2.953	2.578	2.347
Itaperuçu	17.616	23.887	31.843
Itapulândia	4.677	9.036	10.909
Ivaté	6.818	7.541	6.771
Laranjal	7.647	6.360	5.628
Lidianópolis	6.476	3.973	3.936
Manfrinópolis	4.285	3.127	2.775
Maripá	6.187	5.684	6.639
Marquinho	5.762	4.981	4.348
Mato Rico	5.073	3.818	3.279
Mauá da Serra	5.156	8.555	8.937
Mercedes	4.482	5.046	5.945
Nava Laranjeiras	17.183	11.141	12.132
Nova Esperança do Sudoeste	5.203	5.093	5.592
Nova Santa Bárbara	3.735	3.908	4.183
Novo Itacoloni	2.998	2.827	4.061
Pato Bragado	3.602	4.822	5.406
Perobal	5.574	5.563	7.132
Pinhais	89.292	117.008	131.048
Pinhal do São Bento	2.644	2.625	2.762
Pitangueiras	2.244	2.814	3.016
Pontal do Paraná	9.493	20.920	32.985
Porto Barreiro	3.702	3.663	3.111
Prado Ferreira	2.820	3.434	3.663
Quarto Centenário	5.777	4.856	4.213
Quatro Pontes	5.599	3.803	4.051
Ramilândia	3.005	4.134	4.848
Rancho Alegre do Oeste	3.445	2.847	2.615
Reserva do Iguaçu	5.567	7.307	7.009
Rio Bonito do Iguaçu	10.823	13.661	13.955
Santa Lucia	4.438	3.925	3.668
Santa Maria do Oeste	6.233	10.332	9.811
Santa Mônica	2.859	3.371	3.357
Santa Tereza do Oeste	6.233	10.332	12.928
São Manoel do Paraná	2.142	2.098	2.132
São Pedro do Iguaçu	7.323	6.491	6.854
Saudade do Iguaçu	3.920	5.028	6.137
Serranópolis do Iguaçu	4.534	4.568	5.034
Tamarana	8.777	12.262	12.115
Tunas do Paraná	3.428	6.256	8.617
Ventania	7.521	9.957	9.682
Virmond	3.884	3.950	3.813

Tabela 4: Evolução demográfica dos municípios criados no Paraná na década de 1990.

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2023)

Org: ZINKE, Idair Augusto (2023).

Passados mais de 20 anos após a criação de grande parte dos municípios citados na tabela, a grande maioria deles não aumentou seu índice populacional, muito pelo contrário, registraram perdas significativas de população entre os anos de 1991, 2010 e 2022, como é o exemplo de Mato Rico e Boa Esperança do Iguaçu, que contavam com 5.073 e 6.584 em 1991 e, nas projeções populacionais de 2022, contam com 3.279 e 2.411 habitantes, respectivamente.

Desta forma, pode-se afirmar que a década de 1990 marcou um período de intensa criação de pequenos municípios no Paraná. Veiga (2002) afirma que municípios que possuem população inferior a 50.000 habitantes são municípios pequenos e municípios que possuem população entre 50.000 e 100.000 habitantes se configuram como médios⁴¹. Assim:

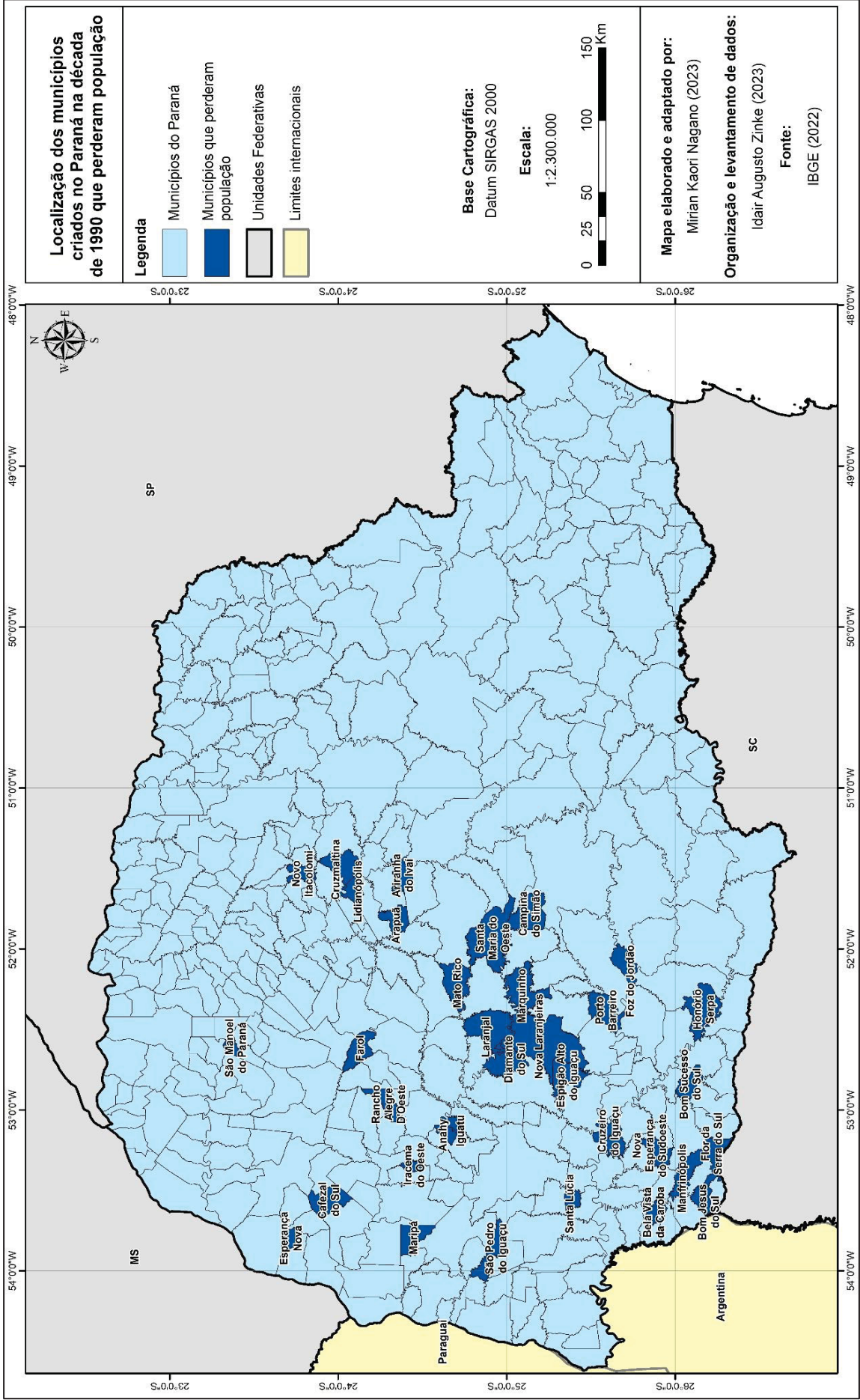
Para efeitos analíticos, não se deveriam considerar urbanos os habitantes de municípios pequenos demais, com menos de 20.000 habitantes [...] qualquer pessoa que conheça um município de pequeno ou médio porte localizado fora de aglomerações urbanas poderá confirmar que sua economia é essencialmente alicerçada na utilização direta de recursos naturais (Veiga, 2002, p. 33).

Para se ter uma ideia, em 2010, 70 dos 76 municípios criados e instalados na década de 1990 possuíam população inferior a 20 mil habitantes, sendo que destes 43 possuíam população inferior a 5.000 habitantes, indicando a prevalência na criação de pequenos municípios e microm. Passados mais de dez anos, a projeção de 2022 nos mostra que dos 76 municípios, apenas 39 registraram estimativa de aumento do seu índice populacional.

No mapa a seguir, apresentamos os municípios paranaenses criados ao longo da década de 1990 que registraram perda em seu índice populacional. Nele, é possível observar que os municípios interioranos, em especial aqueles concentrados na região central do estado, são os que apresentam perdas nos índices. Filho *et. al.* (2021) afirma que os pequenos municípios paranaenses perdem suas populações para municípios que apresentam uma oferta maior de serviços e empregos.

Assim, a baixa oferta de serviços públicos e de empregos, aliadas a carência de políticas públicas que estimulem a fixação de moradores nos pequenos municípios, tais como o aumento na oferta de empregos formais e a ampliação de serviços que melhorem a qualidade de vida local dessas populações, por exemplo, são desafios que refletem na perda populacional registrada nos últimos anos nos municípios pequenos.

⁴¹ Já para Moreira (2007) se apresentam como municípios pequenos aqueles com população igual ou inferior a 20.000 habitantes.



Mapa 5: Municípios paranaenses criados na década de 1990 que registraram perda populacional nos últimos censos demográficos.

Filho et. al. (2021) constatou ainda que as diferenças no desenvolvimento regional se apresentam como um dos fatores principais nos fluxos migratórios no estado, pois, regiões que apresentam Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) elevado, especialmente ao que se refere a renda, são atrativos e tendem a receber população, em especial, aquelas advindas de pequenos municípios. Assim:

A redução no ritmo de crescimento da população do Estado, em conjunto com a oferta de empregos e serviços nos pequenos municípios determinou a tendência de redução no número de habitantes. Os pequenos municípios, mesmo aqueles que apresentam IDH médio ou elevado, perdem população para os municípios que dispõem de maior oferta de empregos (Filho, *et. al.* 2021, p. 86).

Ao que se refere aos municípios com população até 50.000 habitantes, se destacam Campo Magro com 31.678, Carambei com 23.386, Itaperuçu com 31.843 e Pontal do Paraná com 32.985 habitantes. Apenas Fazenda Rio Grande e Pinhais destoam como municípios criados na década de 1990 que ultrapassam os 100.000 habitantes, em virtude da localização na Região Metropolitana de Curitiba, o que proporciona maior dinamização de suas economias, oferta de empregos, rede logística no território e, assim, registram aumento contínuo em suas populações.

A ampliação do número de pequenos municípios no Paraná ao longo da década de 1990 leva a diferentes debates sobre a viabilidade socioeconômica destes. No estado do Paraná, em novembro de 2015, houve a publicação do “Estudo de Viabilidade Municipal” pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE-PR), que assim como a PEC/188, afirma que os pequenos municípios possuem dificuldade em oferecer serviços básicos a população e se apresentam como elevados gastos a máquina pública.

Assim, de acordo com a publicação, o município tem o dever constitucional de prestar serviços públicos de interesse local e deve fazê-lo considerando a necessidade de manutenção de uma estrutura administrativa mínima compatível com seu status de ente federado autônomo. Todavia, muitas vezes esta estrutura necessária não condiz com o tamanho da população e com a escala econômica dos serviços a serem prestados, resultando em uma tendência de que os municípios menores não exerçam seu poder de tributação, sobrevivam à custa de transferências

dos demais entes da federação, prestem serviço de baixa qualidade e a custos mais elevados (Fernandes, et. al.).

De acordo com o então presidente do TCE-PR, Ivan Bonilha:

Os municípios com baixos índices populacionais deveriam voltar a ser os distritos que eram antes. Com isso, se deixaria de gastar dinheiro que se paga para manter estrutura burocrática. Só vereadores, são, por Lei, no mínimo nove cada um. Há ainda demandas para criar comarcas judiciais, depois fóruns. O Estado é caro (Martins, 2017, s/p).

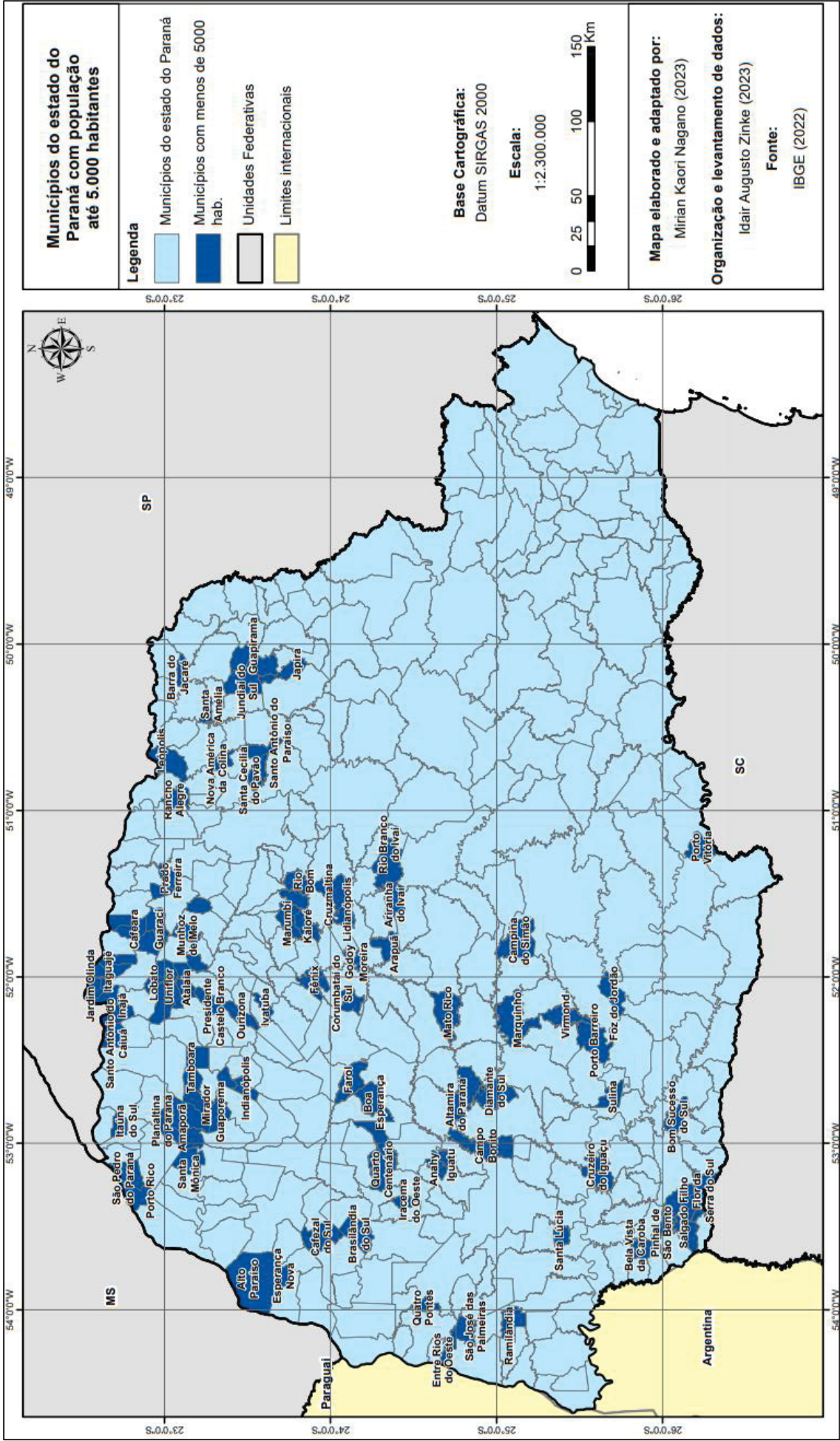
Em todo o estado, 101 (26%) municípios deixariam de existir caso a discussão se avançasse e se implementa-se, principalmente, a partir da PEC 188. Ao mesmo tempo, se destaca que para ocorrer, existe a necessidade de legislação federal que regule o processo de criação, incorporação e fusão de municípios em todos os estados, algo que, como visto no capítulo anterior, é uma legislação pendente no Brasil desde a Emenda Constitucional nº15, de 1996.

No entanto, o Estudo de Viabilidade Municipal encontrou resistência nos municípios paranaenses. Para alguns Prefeitos de municípios com população inferior a 5.000 habitantes, entrevistados pela Folha de Londrina em 2017, a atual forma proporciona proximidade entre administração pública e cidadãos, bem como melhorias na oferta de serviços básicos. De acordo com o ex-prefeito de Pitangueiras/PR, Antônio Edson Kolachinski (PSDB):

Essa é uma proposta de louco. Já fomos distrito de Rolândia/PR e a cidade tinha várias dificuldades. Tínhamos quase 10.000 habitantes e apenas uma ambulância, a estrada era ruim [...]. Hoje temos tudo dentro do município – médicos, dentistas, buscamos e levamos estudantes da área rural. O conforto da população é outro se comparado ao período de Pitangueiras enquanto distrito (Ramos, 2017, s/p).

Desta forma, os recentes debates sobre a fusão municipal, que vão desde proposições políticas até estudos sobre as disfuncionalidades dos pequenos municípios, revelam múltiplos olhares na malha territorial do país, principalmente ao que se refere ao âmbito econômico, mas que deve levar em consideração, em especial, ao fato de que em muitos estados estes municípios compõem grande parte de seu território, bem como são residência de parcela significativa da população.

No mapa a seguir, apresentamos os municípios paranaenses com população inferior a 5.000 habitantes e que, caso aprovado a PEC nº 188, passariam pelo processo de fusão municipal.



Mapa 6: Municípios paranaenses com população de até 5.000 habitantes.

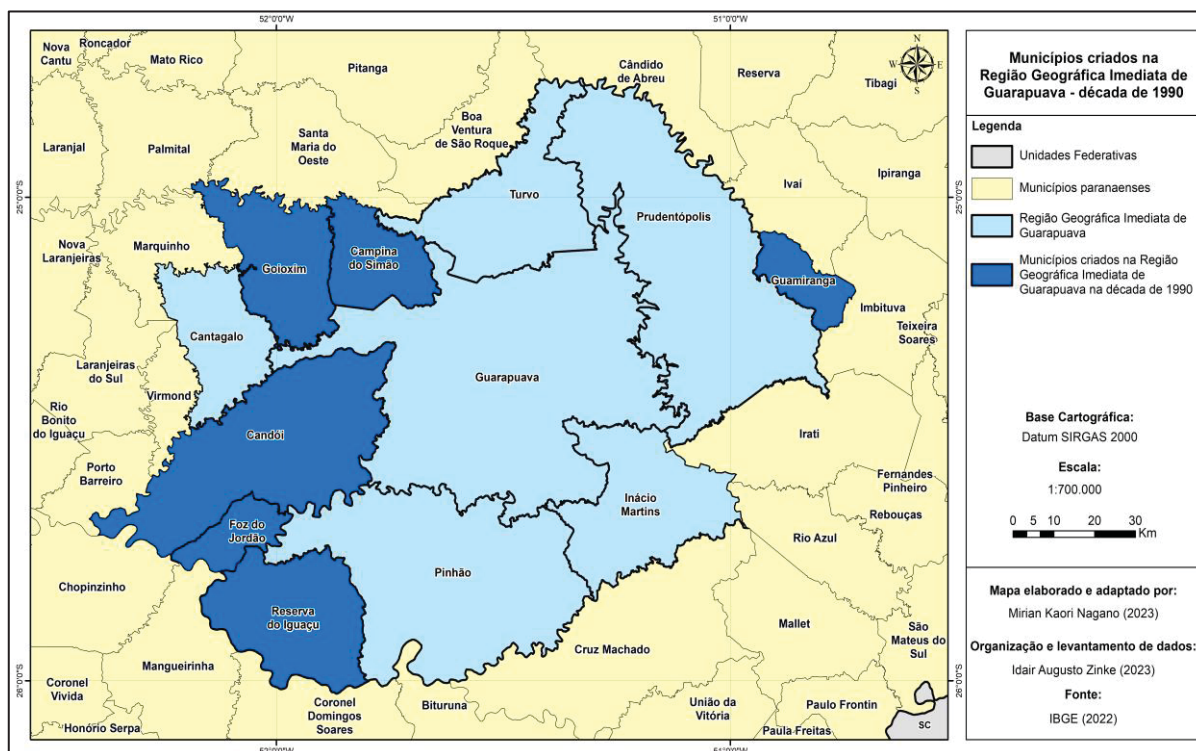
Por meio do mapa, é possível perceber que grande parte dos municípios paranaenses que apresentam população até 5.000 habitantes estão localizados no norte do estado e, em muitos casos, foram criados antes da década de 1990, período conhecido como o grande estimulador na criação de pequenos municípios no país e que, de certa forma, estimularam os debates políticos e midiáticos sobre a fusão de pequenos municípios a partir da PEC 188 e de estudos de viabilidade municipal, como o apresentado pelo TCE-PR, assim como se observa na passagem a seguir:

Impactante foi a decisão do Constituinte de 1988 em cessar a intervenção da União nos processos de emancipação, que passaram a estar, em um primeiro momento, submetidos exclusivamente à legislação estadual. Apenas com a Emenda Constitucional nº 15 de 1996 voltou à cena a exigência de uma lei complementar federal para a conclusão dos processos de emancipação local. Neste ínterim, ondas emancipatórias voltaram a se afirmar sobre a geografia política brasileira, sem a devida atenção a critérios técnicos, e que levaram ao elevado número de municípios com baixa expressão populacional e receitas próprias insuficientes para sua manutenção (Fernandes et. al., 2015, p. 08).

Desta forma, destacamos que a criação de municípios no Paraná ao longo da década de 1990 fez surgir novas municipalidades no interior do estado, em especial, estimulando a criação de municípios com baixa expressão populacional e que apresentam, ao longo dos anos, perdas populacionais em seus territórios, com exceção dos municípios criados em regiões metropolitanas, como observamos acima.

3.2.1. Um olhar para os pequenos municípios criados na Região Geográfica Imediata de Guarapuava

Na Região Geográfica Imediata de Guarapuava (RIG), atualmente composta por um total de doze municípios, foram criados e instalados seis municípios entre os anos de 1990 e 1995, como apresenta o mapa 7, sendo que dois deles foram criados a partir de Guarapuava e os demais, dos municípios de Cândói, Cantagalo, Pinhão e Imbituva.



Mapa 7: Municípios criados na Região Imediata Geográfica de Guarapuava na década de 1990.

De uma forma geral, esses municípios são caracterizados como pequenos em expressão populacional e baixo grau de urbanização, prevalecendo, em sua maioria, por população rural. A composição de seus respectivos PIB's é basicamente vinculado as atividades agropecuárias, o que contribui para a baixa empregabilidade na região e está, de certa forma, correlacionado as perdas populacionais observadas no tópico anterior.

Neste momento, tomamos esses municípios como aporte de uma discussão mais regional - vinculado as características socioeconômicas e de indicadores sociais - justamente por comporem a região imediata onde se localiza o município e distrito objeto desta tese, Campina do Simão e Palmeirinha, e pelas similaridades que apresentam entre si, em virtude da formação socioespacial desta região e, para tanto, se faz necessário uma breve discussão sobre os ciclos econômicos que promoveram sua ocupação.

Com isso, é importante enfatizar que a atual Região Imediata de Guarapuava é fruto do chamado “Paraná Tradicional”, onde a extração da erva-mate, madeira, e as atividades de tropeirismo e pecuária foram responsáveis por fomentar a ocupação da região e delinear sua formação. Para Balhana (1969) essa região, também conhecida como Campos Gerais, teve sua formação baseada no latifúndio campeiro.

O Paraná Tradicional está associado principalmente aos ciclos econômicos do ouro, da erva-mate, da madeira e da pecuária, que marcaram de forma gradativa a ocupação de parte

do estado, desde o litoral até a região central. No entanto, a pecuária obteve destaque e surgiu como uma alternativa para a frustrada tentativa de exploração do ouro no Paraná, se expandindo para os campos gerais de Guarapuava e marcando a origem de seus primeiros povoados e núcleos urbanos, visto que a vegetação campestre da região foi propícia para esta atividade.

Para Silva (2005) foi mediante a comercialização de gado que teve início a ocupação do Segundo Planalto (Planalto de Ponta Grossa) e de parte do Terceiro Planalto (Planalto de Guarapuava). Tal atividade foi responsável pelo crescimento significativo do número de fazendas nesta região e proporcionou a expansão do povoamento para o Oeste do estado. Assim:

A conquista dos campos naturais de Guarapuava foi realizada somente no início do século XIX, por iniciativa oficial e particular, sobretudo por influência de suas posições geográficas estratégicas de proximidade à fronteira das colônias espanholas e da expansão da atividade tropeira que, como mencionado, dava suporte à mineração do ouro em outras regiões do país. Foi com a expansão da sociedade campeira para o Terceiro Planalto, através também do sistema de sesmarias, que se ocupou a região. Assim, é possível afirmar que os grupos pecuaristas da região de Guarapuava nada mais são do que os descendentes dos antigos tropeiros das fazendas dos campos gerais (Silva, 2005, p.54).

Concomitantemente a pecuária e ao tropeirismo, a erva-mate também foi uma atividade econômica que ganhou destaque, especialmente, após 1850, onde diversas fábricas trabalhavam com a manufatura ervateira no Paraná, tornando essa atividade uma das mais importantes da época. Além disso, a extração de erva-mate corroborou para a ocupação das áreas de mata dos atuais municípios da região de Guarapuava. De acordo com Probst (2004) no atual município de Campina do Simão, a erva-mate foi uma atividade econômica muito explorada, a sua colheita, corte e produção seguiam um processo que ia desde a colheita até a tostagem e geravam inúmeros empregos de forneiro, coadores, piloeiros e ensacadores.

No início do século XX, a descontinuidade entre os centros urbanos dificultava as relações econômicas, inclusive o escoamento da erva-mate, o que levou o governo do estado a incentivar a abertura de algumas vias de acesso ligando o litoral ao interior do estado para melhorar as condições de transporte e o escoamento da produção da erva-mate por meio de carroças, o que contribuiu para a maior ocupação desta região, especialmente nas áreas de mata (Druciaki, 2013).

Com o declínio da erva-mate, o ciclo da madeira ganhou destaque e teve papel importante no Paraná tradicional. Para Silva (2005) o ciclo da madeira foi uma atividade econômica importante na ocupação do território, pois a região de Guarapuava chamava

atenção pela riqueza de algumas espécies, como o cedro, imbuia, canela preta, sassafrás, carvalho, araucária e peroba.

Assim, a extração da madeira impulsionou também a ampliação da rede viária através de estradas, pois o escoamento já podia ser realizado por meio de caminhões. Além disso, é importante dizer que o estímulo governamental da época para a expansão madeireira se baseou no incentivo para a inserção de capital privado internacional na exploração do produto (Druciaki, 2013).

No então distrito de Campina do Simão, a extração da madeira fez surgir serrarias, sobretudo, estimuladas por incentivos fiscais do governo estadual e federal que, na época, propiciava dedução de 50% no Imposto de Renda para empresas que apresentassem projeto de incentivo à recuperação de madeira. Assim, surgiram no distrito a Serraria do Bepe, Serraria Irmãos Losso, Serraria Barros e Serraria Viana, responsáveis por parcela significativa dos empregos gerados no então distrito ao longo deste período (Probst, 2004).

De acordo com o Ipardes (2004) as características de base produtiva regional, essencialmente baseada na pecuária extensiva e na exploração da madeira, fizeram com que o processo de modernização da região que corresponde aos municípios da Região Imediata de Guarapuava fosse lento, porém, ao longo das décadas de 1940 e 1950 atraíram milhares de famílias vindas dos estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina, o que contribuiu para o processo mais efetivo de ocupação da região, bem como, para o aumento populacional.

Entre 1970 e 1980, essa região experimentou um significativo crescimento populacional se comparado as demais do interior do estado. De acordo com o Ipardes (2004) o crescimento geral da população foi de 3%a.a. e de crescimento urbano em 8,4%a.a, fato que esteve associado aos fluxos migratórios de outras regiões, em especial, dos estados citados acima. Nas décadas seguintes esse movimento se inverteu, com perdas demográficas no meio rural dos municípios, intensificadas gradualmente e que se apresentam também nos dias atuais.

Desta forma, o peso populacional permaneceu baixo e estável nas últimas três décadas do século XX, ainda que em 2000, a mesorregião Centro-Sul do estado, que agrega o conjunto de municípios que correspondem a atual Região Imediata de Guarapuava, abrigava uma das mais elevadas proporções de população rural do Paraná, 11,7% (Ipardes, 2004).

Atualmente os municípios que compõe essa região apresentam baixo grau de urbanização, em especial os municípios que foram criados na década de 1990, conforme mostra a tabela 5.

Município	População total (2010)	População total (2022)	População Urbana	População Rural	Grau de Urbanização
Campina do Simão	4.076	3.936	1.388	2.688	34,05
Candói	14.983	14.973	7.026	7.957	46,89
Foz do Jordão	4.466	4.926	3.927	1.493	72,45
Goioxim	6.997	6.566	1.756	5.747	23,40
Guamiranga	7.900	7.856	2.236	5.664	28,30
Guarapuava	167.328	182.093	152.993	14.335	91,43
Palmeirinha/Guarapuava	4.360		3.346	1.014	76,74
Reserva do Iguaçu	7.307	6.553	3.905	3.402	53,44

Tabela 5: População Urbana, Rural e Grau de urbanização dos municípios criados na Região Geográfica Imediata de Guarapuava.

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2022)⁴².

Como se pode observar, em 2010, dos seis municípios criados na região, apenas Candói possuía população maior que 10.000 habitantes, seguidos por Guamiranga e Reserva do Iguaçu, que registraram população em 7.900 e 7.307, respectivamente. Campina do Simão e Foz do Jordão são os municípios criados neste período na RIG que apresentam as menores populações, não ultrapassando os 5.000 habitantes.

Outro ponto que chama atenção é o grau de urbanização destes municípios que, dentre os apresentados, apenas Foz do Jordão, Reserva do Iguaçu e Guarapuava ultrapassam os 50% de população urbana, com um percentual de 72,45, 53,44 e 91,43 no percentual de população residente em áreas urbanas, bem como o distrito de Palmeirinha, que apresenta grau de urbanização em 76,74. Nos demais municípios, todos apresentam grau de urbanização inferior aos 50%, registrando população predominantemente rural, com destaque para os municípios de Goioxim e Guamiranga, que apresentam os menores graus, 23,40 e 28,30, respectivamente.

Em Campina do Simão também se observa um índice elevado de população rural, onde dos 4,076 habitantes registrados no Censo de 2010, 2.688 residiam em áreas rurais. Atribui-se dois motivos vinculados ao baixo índice de população urbana nesses municípios, primeiro *a)* a grande extensão territorial destes, o que contribui para o número elevado de comunidades rurais pelo território e, segundo *b)* a formação socioespacial desta região que desde o início da ocupação sempre esteve vinculada as atividades de agricultura, pecuária e extração de recursos naturais - tanto em forma de subsistência ou em grandes latifúndios - o que também se observa nos dias atuais e contribui para a fixação dessas populações em áreas

⁴² Os dados relativos ao distrito de Palmeirinha não foram disponibilizados pelo IBGE para a estimativa populacional de 2022, sendo assim, optamos por utilizar apenas os dados de 2010 (população total, população urbana e rural) disponíveis nas tabelas do Sidra.

rurais, mesmo que alguns destes municípios venham registrado perdas populacionais ao longo dos anos.

Para Silva (2005) a organização dessa região sempre esteve vinculada as atividades econômicas de cunho extensivo e extrativista, concentradas nas áreas de campos naturais, que se estendem para os dias atuais e mantêm um alto índice de população rural e uma economia pouco diversificada, baseada especialmente no setor primário, como se observa na tabela 6.

PIB	Guarapuava⁴³	Campina do Simão	Foz do Jordão	Goioxim	Reserva do Iguaçu	Guamiranga	Candói
PIB Preços correntes	6.551,787,405	130.686,020	171.346,565	282.538,350	238.381,582	268.373,631	725.161,851
PIB Agropecuária	707.199,556	80.761,971	82.263,784	170.258,964	132.095,569	165.959,866	367.081,829
PIB Indústria	1.531,260,710	4.152,184	24.292,331	9.440,277	19.138,172	11.728,808	47.388,393
PIB Comércio e Serviços	3.485,030,722	20.138,653	31.026,055	55.076,089	35.746,223	40.988,528	187.063,132
PIB Impostos	963.436,018	3.092,687	5.478,162	12.000,013	5.820,502	9.292,393	40.266,167

Tabela 6: Composição do PIB dos municípios criados na Região Geográfica Imediata de Guarapuava, dados de 2021.

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2022)

Org: ZINKE, Idair Augusto (2022).

⁴³ Importante citar que, assim como os dados de População Urbana e Rural da tabela 5, os dados referentes ao distrito de Palmeirinha não estão disponíveis nas plataformas do IBGE, em virtude de suas elaborações ter como referência os municípios.

Na tabela, observamos que todos os municípios criados na Região Imediata de Guarapuava possuem maior parte da composição de seu produto Interno Bruto, nos dados de 2021 do IBGE, vinculados ao setor de agropecuária, em todos os casos, correspondendo a mais de 50% do total. Em Guarapuava o mesmo não ocorre, visto que grande parte da composição do seu PIB vem da indústria, sendo importante destacar que o município vem crescendo em seu Ranking do PIB municipal nacional, onde ocupava anteriormente a posição 187º e passou, em 2020, para 159º, além de corresponder a 2% de todo o PIB estadual.

Ao que se refere aos municípios criados, na composição do PIB indústria, nota-se uma baixa participação, em especial no município de Campina do Simão, que do total de 130.686,020 tem apenas 4.152,184 vinculado a esse setor, reforçando ainda mais o seu caráter rural que, além de se apresentar nos aspectos de urbanização, também é evidente em sua participação na economia municipal. Para o Prefeito de Campina do Simão, André Junior de Paula (PSD) a baixa participação de indústrias está relacionada a perda de população nos últimos anos, bem como associado ao enfraquecimento do setor de comércio:

O crescimento populacional é pequeno, na verdade o nosso município vem de uma decadência enorme de anos e anos. E aí o comércio depende disso [...] mas temos algumas empresas instaladas que se fixaram há muitos anos e são elas que mantêm alguns empregos. Agora grandes empresas não temos, até foi criado um distrito industrial para tentar atrair indústrias e ampliar as que temos, mas elas precisam de mão de obra qualificada, de máquinas, e aqui não tem, então quando alguma vem pra região, se instala em Guarapuava que consegue oferecer isso (Entrevista, 25 de janeiro de 2023).

Em 2015, a Prefeitura Municipal de Campina do Simão implementou um Distrito Industrial às margens da PR-364, que liga o município a BR-277, conexão com Guarapuava, mas que até 2023 se constitui apenas com a presença de uma serraria⁴⁴ que já atuava no município e atualmente utiliza um barracão construído pela Prefeitura, como apresenta a figura abaixo.

⁴⁴ Indústria Comércio de Madeiras Losso.



Figura 5: Distrito Industrial implementado em Campina do Simão em 2015.

Fonte: Trabalho de campo, dezembro de 2022.

Outro município onde se evidencia essa baixa participação é Goioxim, que apresenta uma participação da indústria pouco maior que 3% em relação ao seu total. Em foz do Jordão, Reserva do Iguaçu e Guamiranga a participação é mais elevada, porém, quando comparado ao total, também demonstra uma importância mais significativa do setor agropecuário. No geral, com exceção ao município de Guarapuava que possui economia mais dinâmica, os pequenos municípios que foram criados nesta região se apresentam com baixas participações no que correspondem ao PIB indústria, tendo o PIB principal advindo da agropecuária e, sem segundo lugar, do comércio e serviços.

Tal fato reforça as discussões dos autores citados anteriormente, de que a região central do Paraná, em virtude do seu contexto de ocupação e lento processo de modernização, desencadearam em municípios rurais e com economias bastante vinculadas ao setor agropecuário, fator que pode estar associado a baixa oferta de empregos e que apresenta um cenário de perda populacional ao longo dos anos.

Gonçalves (2022) chama atenção para outro fator importante, onde destaca que a baixa dinâmica econômica dos municípios que compõe a região central do estado está vinculada ao baixo investimento do Estado em buscar projetos que contribuam efetivamente para a diversificação das atividades nessa região. Além disso, destaca que esses municípios não possuem uma rede técnico-logística que os conecte com o restante do território estadual, o

que prejudica o desenvolvimento regional em virtude, também, das péssimas condições das rodovias.

Outro elemento que merece destaque são as finanças públicas desses municípios, em virtude da grande discussão proporcionada sobre a viabilidade econômica destes ao longo dos anos, atrelada sobretudo na PEC do Pacto Federativo 188/2019. Sabe-se que, em virtude da baixa arrecadação própria, os pequenos municípios apresentam disfuncionalidades financeiras e que isso tem servido como aparato para as recentes discussões de possibilidade de fusão municipal no país. A tabela 7 apresenta alguns componentes das finanças públicas dos municípios criados na Região Imediata e de Guarapuava, como Receita municipal, FPM, ICMS e ICMS ecológico e arrecadação própria⁴⁵.

Município	Receita municipal	Arrecadação própria / %	ICMS	ICMS ecológico	FPM
Campina do Simão	30.811.485	688.457,39 (2%)	1.017.291	4.491.281	13.175.493
Candói	73.671.221	4.752.548,04 (5%)	7.574.412	16.016,89	21.959.155
Foz do Jordão	33.162.271	1.962.381,42 (6%)	196.051.85		13.175.493
Goioxim	31.029.139	1.335.924,72 (6%)	762.487,30	298.150,38	13.175.493
Guamiranga	33.628.657	1.012.807,83 (3%)	1.454.264	484.716,71	13.175,493
Guarapuava	611.205.738	102.082.118,69 (16%)	257.782,163	701.149,60	112.141.488
Reserva do Iguaçu	42.073.897	1.635.192,70 (4%)	197.037,60	4.470.358	13.175.493

Tabela 7: Finanças dos municípios criados na região e do município de Guarapuava/PR.

Fonte: IPARDES (2022) e Siconfi/IBGE (2022).

Org: ZINKE, Idair Augusto (2022).

Observa-se que grande parte dos municípios criados nesta região possuem acesso ao ICMS ecológico, com exceção de Foz do Jordão, que não registrou o repasse deste recurso. O ICMS ecológico se constitui como um mecanismo tributário em forma de uma parcela a mais do Imposto sobre Mercadorias e Serviços para os municípios que atendem a determinados

⁴⁵ Importante salientar, neste quesito, que a arrecadação própria dos municípios é uma das principais motivações relacionadas a PEC/188 de 2019, onde se sugere que municípios com arrecadação inferior a 10% do total da receita sejam incorporados ao município limítrofe com maior arrecadação.

critérios ambientais, como a presença de Unidades de Conservação no local, em conformidade com a Constituição Federal de 1988.

Em Campina do Simão, de acordo com o Vereador Josmar Soares (PSC) o ICMS ecológico se constitui como um importante repasse para o município.

Os nossos recursos próprios não são suficientes, a arrecadação do IPTU e outros é muito baixa. Hoje nosso município sobrevive com o FPM, e agora mais recente nós temos o ICMS ecológico, não sei dizer especificamente os valores, mas depois que adquirimos e organizamos as matas necessárias para receber esse recurso, tem ajudado bastante, porque de arrecadação própria não chega a 10%, a gente depende muito dos repasses do governo federal e estadual (Entrevista, 25 de janeiro de 2023).

Sendo assim, o repasse de recursos oriundos da esfera federal e estadual são fundamentais tendo em vista que esses municípios são frágeis na arrecadação própria, como dos recursos de IPTU e outros impostos, por exemplo, e apresentam despesas altas vinculadas as despesas de manutenção da máquina pública. O principal recurso, no entanto, advém de repasse do Governo Federal por meio do Fundo de Participação Municipal (FPM) repassado de acordo com suas dimensões populacionais. Para o Prefeito de Campina do Simão, André Junior de Paula (PSD):

Os municípios pequenos, todos eles, não sobrevivem com a arrecadação própria, dependem do repasse do FPM do Governo Federal e do ICMS do estado. Se a gente fosse sobreviver da nossa arrecadação, eu acho que não pagaria 15% dos nossos gastos. Mas isso não é só aqui, todos os municípios pequenos da região passam por isso. Em Campina, a nossa arrecadação gira em torno do imposto sobre os grãos e madeira e não seria suficiente para as nossas despesas (Entrevista, 25 de janeiro de 2023).

Com base na tabela e nas passagens das entrevistas, se nota que os pequenos municípios criados na RIG apresentam grande dependência dos repasses de outras esferas governamentais para se manter. De acordo com o Vereador e o Prefeito entrevistados, de Campina do Simão, a arrecadação própria do município é muito baixa e não permitiria que o mesmo mantivesse suas atividades sem o repasse do FPM, ICMS e, mais recente, do ICMS ecológico, que advém da capacidade destes em apresentar dados sobre conservação de áreas florestais.

A tabela a seguir apresenta a evolução do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal nos municípios criados na RIG, como forma de compara-los ao longo dos anos.

Importante destacar que o IDHM é obtido pela média geométrica dos três subíndices das dimensões que compõe o indicador IDH, sendo eles: longevidade, educação e renda⁴⁶.

Município	IDHM - 1991	Ranking no estado	IDHM - 2000	Ranking no estado	IDHM - 2010	Ranking no estado
Guarapuava	0,473	113	0,632	98	0,731	78
Campina do Simão	0,247	394	0,491	379	0,630	381
Candói	0,309	379	0,509	368	0,635	378
Foz do Jordão	0,363	334	0,516	361	0,645	363
Goioxim	0,227	397	0,446	393	0,641	368
Guamiranga	0,361	335	0,511	367	0,669	325
Reserva do Iguaçu	0,490	79	0,554	312	0,648	362

Tabela 8: Variação do IDHM dos municípios criados na região entre os anos de 1991, 2000 e 2010.

Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil (2022).

Org: ZINKE, Idair Augusto (2022).

Com base na tabela é possível observar que todos os municípios apresentados obtiveram evolução no IDHM. Em 1991, todos se enquadravam como desenvolvimento muito baixo, passando para desenvolvimento baixo em 2000 – com exceção de Guarapuava que já possuía IDH em 0,632 – e, em 2010, alcançaram níveis de desenvolvimento médio, todos acima de 0,600 e com destaque para Guarapuava, que chegou ao desenvolvimento alto com índice de 0,731.

No entanto, o ranking estadual demonstra que a maioria dos municípios apresentaram baixa variação, quase todos com colocações parecidas ao longo dos anos, com exceção de Guarapuava que passou de 113º em 1991 para 78º em 2010. Outro fato que chama atenção é o município de Reserva do Iguaçu, que decaiu progressivamente no ranking do IDHM, passando de 79º em 1991 para 362º em 2010, um dos piores do estado.

⁴⁶ Leitura do IDHM: 0,000 A 0,499 o desenvolvimento é muito baixo; de 0,500 a 0,599 o desenvolvimento é baixo; 0,600 a 0,699 o desenvolvimento é médio; 0,700 a 0,799 o desenvolvimento é alto e 0,800 para mais o desenvolvimento é muito alto.

O IDH-M populariza o conceito de desenvolvimento centrado nas pessoas, e não a visão de que o desenvolvimento se limita ao crescimento econômico. Ao sintetizar uma realidade complexa em um único número, o IDH-M e seus três componentes viabilizam a comparação entre os municípios brasileiros ao longo do tempo e estimula formuladores e implementadores de políticas públicas no nível municipal a priorizar a melhoria da vida das pessoas em suas ações e decisões.

Levando em consideração o IDHM desses municípios, é possível afirmar que mesmo que tenham apresentado um relevante aumento nos últimos anos, não foram capazes de ultrapassar de forma significativa seu ranking a nível estadual, permanecendo com indicadores expressos entre os mais críticos do estado. Por isso, pode-se considerar que o aumento do IDHM nesses municípios tem relação com um contexto nacional de descentralização de políticas públicas nas áreas essenciais, mas que são acrescidos a localidade com a possibilidade de captar recursos, após suas emancipações.

Para tanto, programas como o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) que promoveu diversos investimentos em infraestrutura vinculadas a construção de redes de esgoto, por exemplo, acrescidos aos Fundos de Educação, como o FUNDEB, de Saúde e de transferência de Renda, como o Bolsa Família, podem estar associados ao aumento dos indicadores sociais dos municípios brasileiros no cenário nacional.

Em relação a Campina do Simão, o município aparece como um dos mais críticos no estado do Paraná, de acordo com os dados de 2010. O município é o 19º com o pior indicador e, ao que cabe ao IDHM na dimensão de renda, apresenta um valor de 410,45 caracterizado como muito baixo de acordo com o Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil.

Desta forma, é possível afirmar que os municípios criados ao longo da década de 1990 na Região Imediata de Guarapuava apresentam vulnerabilidades sociais que acompanham uma dimensão regional, fruto de sua formação travada em grandes propriedades de terra⁴⁷ e ausência de investimentos estatais que viabilizassem o desenvolvimento econômico da região.

A seguir, apresentamos os diferentes contextos na criação do município de Campina do Simão e o movimento pró-emancipação do Distrito de Palmeirinha, que não chegou a se elevar como município. As bases para essa discussão estão em publicações do jornal Esquema Oeste⁴⁸ que, ao longo da década de 1990, publicou uma série de reportagens que representam situações de interesses sociais e políticos na criação de Campina do Simão e no processo emancipatório de Palmeirinha. Além disso, nos utilizamos dos Projetos de Leis encaminhados pelo Deputados Estaduais, disponíveis na Assembleia Legislativa do Paraná, bem como entrevistas e registros fotográficos.

⁴⁷ Para mais informações ler: FERREIRA, Gean Sales. **Mobilidade populacional em municípios pequenos na Região Imediata de Guarapuava/PR**. Dissertação (Mestrado em Geografia) Universidade Estadual do Centro-Oeste, 2021.

⁴⁸ As reportagens utilizadas na escrita deste tópico estão publicadas no artigo “**O território como um trunfo: os interesses eleitorais na criação de municípios**” de 2020, na Revista Paraná Eleitoral, publicado pelo autor desta tese.

3.3. Guarapuava/PR: contextos no movimento para emancipação do distrito de Palmeirinha e da criação de Campina do Simão

A criação de novos municípios a partir do território de Guarapuava/PR não se resume a década de 1990, pois, como observamos, o município já ocupou a posição de maior município da região sul do país e fora, ao longo das décadas, dividido em vários outros municípios. No entanto, em virtude de nosso recorte temporal e espacial, nos atentamos em compreender os contextos da criação do município de Campina do Simão e o movimento pró-emancipação do distrito de Palmeirinha, objetos de análise desta tese.

Relevante destacar que o distrito de Palmeirinha já vinha pleiteando sua emancipação antes da Constituição Federal de 1988, com projeto do então Deputado Estadual Artagão de Mattos Leão (PSD), chegando o TRE-PR a marcar um plebiscito para consulta popular em 1989. No entanto, o mesmo nem chegou a ser realizado. Já Campina do Simão elevou-se a município em 1995 e foi instalado com a posse de seu primeiro Prefeito eleito, em 1997, bem como de seus Vereadores.

Com isso, elencamos neste momento uma breve abordagem sobre os contextos que nortearam esses processos emancipatórios, os debates políticos sobre o movimento para criação do município de Palmeirinha e a elevação de Campina do Simão como município. Alguns desses documentos estão registrados no acervo histórico da Universidade Estadual do Centro-Oeste (UNICENTRO) e na Assembleia Legislativa do Estado do Paraná que, atrelados as entrevistas, permitem uma melhor compreensão desses movimentos.

Para tanto, o distrito de Palmeirinha está localizado no município de Guarapuava e contava, no último censo, com uma população de 4.360 habitantes. O distrito é cortado pela BR-466, que dá acesso a sua sede urbana e o conecta a sede de Guarapuava, que se localiza a 20 quilômetros de distância. O movimento para sua emancipação teve início em 1986 e chegou a ter o Projeto de Lei nº 32/1986 encaminhado a Alep e, posteriormente, pelo Projeto de Lei nº 183/1988, ambos de Artagão de Mattos Leão.

Em entrevista com o Sr. Joarez Campos Ribas, morador de Palmeirinha e ex-vereador (1982-1986) o mesmo afirmou que o desejo de emancipação era antigo, e vinha da dificuldade do município de Guarapuava em realizar a manutenção das estradas, das escolas do interior e da difícil comunicação entre os moradores e empresários do distrito com a sede administrativa do município.

Palmeirinha era e ainda hoje é um distrito muito espalhado no interior, mas na época as pessoas precisavam de serviços, como a presença da Sanepar⁴⁹, de comunicação, de agência bancária pra pagar as contas, de um posto de saúde, e como era estrada de terra, a dificuldade de pegar ônibus e ir pra cidade era tremenda. A população tinha reivindicações e quando eu fui eleito em 1982 como vereador, e era o único que morava na Palmeirinha, a gente começou a trabalhar nelas [...] Guarapuava era um dos maiores municípios do Brasil e as estradas precisavam de manutenção, principalmente pelas escolas, já que a maioria era nas localidades do interior (Entrevista, 18 de janeiro de 2023).

Para o ex-vereador, as reivindicações dos moradores foram os pontos iniciais para que se desse início ao projeto de emancipação do distrito, tendo em vista que a grande extensão territorial de Guarapuava era um empecilho para que este realizasse o atendimento adequado em todos os distritos. O ex-vereador destaca que em meados de 1985 deu-se início ao movimento para emancipação de Palmeirinha, com articulação de lideranças locais na construção de um projeto que atendesse as demandas necessárias para a criação do novo município.

O ex-vereador explicou que nos primeiros anos de seu mandato as ações se voltaram para melhorar a sede do distrito, que não apresentava as condições necessárias de sede urbana, população exigida e condições mínimas de saneamento básico para a população. Assim:

Todo distrito que queria se emancipar tinha que cumprir uma série de requisitos, número de população, extensão territorial, número de estabelecimentos comerciais e de casas na sede, e Palmeirinha embora tivesse um pouco na sede, mais era número de chácaras e fazendas de agricultores, então nós tivemos que incluir no projeto alguns lugares que faziam divisa com Campina do Simão, Turvo, Cândói, Goioxim, e criar dentro do distrito um Parque da Prefeitura que cuidasse das estradas, porque era uma região grande (Entrevista, 18 de janeiro de 2023).

Outro ponto importante destacado pelo ex-vereador era a dificuldade de comunicação entre o distrito e a sede de Guarapuava, o que levou o apoio dos empresários locais em buscar a emancipação e pressionar o governo municipal em promover melhorias no distrito. Para ele:

[...] Palmeirinha era sede de um grande número de serrarias, a maior do município ficava no distrito e só ela tinha cerca de 300 funcionários, então esses empresários e quem trabalhava nas serrarias tinham dificuldade de comunicação, já que o distrito não tinha DDD, foi necessário a gente buscar meios com a Prefeitura de colocar lá, porque isso motivava as serrarias a apoiar a emancipação e Guarapuava já tinha o receio de perder essa parte do município, então foram atendendo algumas reivindicações (Entrevista, 18 de janeiro de 2023).

Para o ex-vereador, algumas dessas ações visualizavam melhor preparar o distrito para o processo emancipatório, que se iniciou efetivamente com a participação do Deputado Artagão

⁴⁹ SANEPAR - Companhia de Saneamento do Paraná.

de Mattos Leão⁵⁰, ao apresentar o projeto de emancipação contendo os requisitos necessários a Alep. No projeto de Lei nº32/1986, destacou-se a seguinte justificativa:

Este projeto de Lei é a concretização das aspirações de um povo que, há muito luta denodadamente, no sentido da emancipação política do distrito de Palmeirinha. A assunção daquela insigne comunidade é a resposta da estirpe de um povo que se destaca por sua capacidade altamente agrícola, se destacando inclusive na extração de madeira, na exportação de erva-mate e o sucesso na cultura de produtos básicos, entre eles se destacando o feijão, o arroz e a batata inglesa além de outros como a mandioca, o milho e o soja, criando com isso grande desenvolvimento e progresso para a região e se transformando em colaboradores expressivos no aumento das divisas de nossos país (Assembleia Legislativa do Paraná, 1986).

O encaminhamento do projeto para Alep ocorreu no dia 13 de março de 1986, em sua 8ª Sessão, que declarou a criação do município após a realização de plebiscito, emitido apenas com a resolução nº 70, em 1987 pela Assembleia Legislativa do Estado. No entanto, apenas em 1989 o Tribunal Regional Eleitoral atendeu a resolução e agendou a realização do plebiscito, por meio da Resolução nº 145/89, para o dia 20 de agosto do mesmo ano. A nova resolução para o plebiscito saiu após novo encaminhamento do ex-Deputado Artagão de Mattos Leão⁵¹, que encaminhou o projeto nº 183/88, solicitando cumprimento da resolução anterior e a realização da consulta popular.

No entanto, o plebiscito nunca ocorreu e não há outros documentos na Alep ou TRE-PR que justifiquem seu cancelamento. Para o ex-vereador entrevistado, havia muita resistência política em Guarapuava para o desmembramento do distrito, pois *“na época alguns representantes políticos não queriam que os distritos se emancipassem, o município-mãe imaginava que ia perder parte dos recursos, porque diminuía a população”⁵²*.

No contexto de aumento significativo de emancipações no estado, o Jornal Esquema Oeste de Guarapuava realizou algumas publicações em 1990, ao qual destaca o movimento para emancipação de Palmeirinha, que mesmo sem a realização do plebiscito, mantinha o anseio pelo desmembramento. A primeira reportagem foi escrita por Leonel Julio Farah, intitulada *“Emancipações”* o texto busca questionar os possíveis impactos da emancipação de Palmeirinha para o município de Guarapuava, em especial ao que se refere a perda de recursos advindos de indústrias e de extensão territorial para a agricultura. Centralizado, destaca que *“o*

⁵⁰ Filiado ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) o ex-político é natural do município de Guarapuava.

⁵¹ Após 1988, o então Deputado Estadual Artagão de Mattos Leão também encaminhou projetos para a emancipação de outros distritos localizados na região central do Paraná, sendo eles: Santa Maria do Oeste (1990), Cândói (1990), Laranjal (1991), Nova Laranjeiras (1990), Virmond (1990) e Rio Bonito do Iguaçu (1992). Tal feito, levantou debates sobre os interesses eleitorais na criação de municípios, tendo em vista que o Deputado obteve números significativos de votos nestes municípios quando concorreu a reeleição.

⁵² Trecho retirado da entrevista realizada em 18 de janeiro de 2023, na Câmara de Vereadores de Guarapuava.

bom senso está em indicar que cada projeto de emancipação deve ser analisado segundo suas peculiaridades”.



Figura 6: Reportagem sobre emancipações em Guarapuava, 1990.

Fonte: Jornal Esquema do Oeste - UNICENTRO.

A reportagem elenca que o projeto emancipacionista de Palmeirinha era polêmico e necessitava de múltiplos olhares, para que não se transformasse apenas em uma questão emocional, motivada pelas inúmeras emancipações que ocorriam no estado. Por um lado, *“Guarapuava não pode permanecer eternamente como o maior município do sul do Brasil em extensão territorial, pois essas circunstâncias podem prejudicar o seu desenvolvimento [...] por outro, há casos que podem prejudicar Guarapuava sem gerar grandes benefícios para a área emancipada”.*

Como exemplo, cita o caso de Candói, criado a partir de Guarapuava em 1990, enfatizando que o distrito chegava a mais de 100 quilômetros da sede do município e que tal fato dificultava a presença da administração pública em atender as necessidades básicas em educação, saúde e manutenção das estradas. Cantagalo e Turvo, emancipados anos antes, também foram citados com as mesmas condições, pois a distância inviabilizava a própria presença do Estado em manter os serviços essenciais.

Nesse sentido, a reportagem afirma que a emancipação desses municípios apresentou um olhar duplo, ao mesmo tempo que Guarapuava perderia grande quantidade de receita, se livrou de pesados encargos para mantê-los. No cenário regional, as emancipações foram vistas como positivas, pois os novos municípios passaram a dispor de receitas próprias e a obter repasses federais e estaduais, o que contribuiria com seus projetos de desenvolvimento e manteria Guarapuava como cidade-polo no desenvolvimento da região, favorecendo o seu comércio, indústrias e oportunidades de crescimento econômico.

No caso do projeto para criação de Palmeirinha, a reportagem salienta que o projeto para emancipação faria com que Guarapuava perdesse grande parte de seu território, pois no projeto se adicionaria a Palmeirinha parte do então Distrito de Campina do Simão e a comunidade de Atalaia, o que inclusive levou a Câmara de Vereadores de Guarapuava a tornar a comunidade um Distrito administrativo, afim de evitar a perda desse território caso Palmeirinha fosse emancipado.

Sendo assim, a reportagem destaca que apesar do direito legítimo do povo de palmeirinha em lutar pela emancipação, a questão que deveria ser levantada é que Guarapuava teria mais a perder do que a ganhar, visto que a emancipação levaria consigo áreas estratégicas para o seu desenvolvimento.

Na segunda reportagem, expressa na figura 7, e publicada em outubro de 1993, novamente o projeto emancipatório de Palmeirinha aparece em pauta, mas agora, por meio de projeto enviado pelo ex-Deputado Cézar Silvestri⁵³ que, neste mesmo ano, também pleiteou a criação do município de Campina do Simão.



Figura 7: Reportagem "Emancipações fortalecem Guarapuava" de 1993.

Fonte: Jornal Esquema do Oeste - UNICENTRO.

⁵³ Enfatizamos que o Projeto em destaque na reportagem, para a emancipação do Distrito de Palmeirinha, não foi localizado junto a Assembleia Legislativa do Estado do Paraná (ALEP).

A intitulada *“Emancipações fortalecem Guarapuava”* foi escrita tendo como base os posicionamentos do ex-Deputado sobre os projetos para criação de Palmeirinha e Campina do Simão. Nela, se destaca que as emancipações proporcionariam a Guarapuava melhores condições de desenvolvimento regional e não teriam impacto na divisão de recursos, pois a perda populacional não seria capaz de reduzir o repasse do FPM e, no caso do ICMS, a diferença seria pequena para Guarapuava, mas proporcionaria melhores condições de desenvolvimento para os municípios emancipados. A reportagem cita que *“há estudos indicando que a queda de arrecadação seria de apenas 3% no conjunto do orçamento, porque apenas duas indústrias estavam instaladas nos distritos”⁵⁴*.

Destaca-se ainda a passagem citada pelo ex-Deputado, onde este afirma que a emancipação de Palmeirinha era um compromisso assumido quando se candidatou para vice-prefeito de Guarapuava, em 1988, período em que o projeto do ex-Deputado Artagão Mattos Leão ainda estava em andamento.

Sobre os projetos para criação de Palmeirinha e Campina do Simão, ainda destacou que seria uma forma de Guarapuava se desprender dos compromissos em manter escolar, estradas rurais, saúde e demais serviços públicos nos distritos, bem como permitir o desenvolvimento destes por meio de receitas próprias e repasses de recursos.

As reportagens apresentam debates importantes sobre a criação de municípios a partir do território de Guarapuava, especialmente por corroborar com informações não localizadas na Alep, sobre o projeto encaminhado pelo ex-Deputado César Silvestri para emancipação de Palmeirinha. Além disso, as duas reportagens retratadas acima, publicadas com três anos de diferença, demonstram conflitos de interesse na criação de Palmeirinha, ora como possível perda de recursos e de áreas estratégicas e, na segunda, como possibilidade de contribuir para o desenvolvimento regional.

Na reportagem da figura 8, intitulada *“Em nome do atraso”*, publicada em 1994, outras questões conflituosas em torno da emancipação de Palmeirinha aparecem, inclusive, o possível impedimento da realização do plebiscito em 1989.

⁵⁴ Em entrevista com o Sr. Joarez Campos Ribas, o mesmo explicou que após a redução de extração de madeira no município, o distrito de Palmeirinha perdeu grande parte das indústrias que ali estavam instaladas até 1990.



Figura 8: Reportagem "Em nome do atraso" de 1994.

Fonte: Jornal Esquema do Oeste - UNICENTRO.

Escrita pelo mesmo autor da primeira reportagem, o texto faz referência aos interesses eleitorais travados no processo emancipatório. Logo de início, traz a seguinte passagem “*em 1988 o candidato Fernando Ribas Carli era a favor da emancipação de Palmeirinha, mas em 1989, depois de levar os votos de Palmeirinha, ficou contra e até entrou na justiça para impedir que o distrito se emancipasse*”.

Destaca ainda que em 1990, após eleito, o Prefeito voltou a apoiar a emancipação do distrito em virtude da candidatura de César Silvestri a Deputado Estadual, mas em 1991 voltou a sufocar o movimento afirmando que “*era contra o projeto apresentado*”, já em 1992, em virtude das eleições municipais, ele e Cezar Silvestri “*armaram um palanque no centro de Palmeirinha para prometer todo apoio ao distrito e que não criariam embaraços no projeto, desde que fosse a vontade do povo*”⁵⁵.

Desta forma, se evidencia que os contextos do projeto para criação de Palmeirinha revelam diferentes posições, mas de toda forma, foi travado por questões políticas, ao qual sobressaia-se os interesses de Guarapuava que, por meio de seus atores políticos, resistiram a

⁵⁵ Para o vereador Cristovão da Cruz (DC), em entrevista realizada no dia 20 de janeiro de 2023, “estava tudo certo, as urnas já estavam em Palmeirinha, e no dia que era pra ter o plebiscito, o Tribunal foi e recolheu tudo [...] tanto é que Palmeirinha sempre teve uma grande rejeição pelo Fernando Carli”.

emancipação do distrito mesmo que na época este atendesse os requisitos necessários para a emancipação. Os projetos, mesmo que aprovados pela Alep, não chegaram a se vislumbrar em forma de consulta popular por parte dos interessados.

Após 1986, quando se encerrou o mandato do ex-vereador Joarez Campos Ribas, Palmeirinha só conseguiu eleger mais um morador do distrito, em 2020, o vereador Cristovão da Cruz (DC), para ele *“o povo mais velho de Palmeirinha tem uma profunda mágoa de Guarapuava, porque não conseguiram se emancipar como Campina do Simão, Turvo e Candói, os mais velhos acreditam que Palmeirinha poderia ter se desenvolvido mais se tivesse recursos próprios⁵⁶”*.

Para o ex-vereador Joarez Soares Campos:

Palmeirinha perdeu na parte de indústrias, ela continua hoje com suas chácaras, pequenas propriedades, algumas fazendas, mas que não geram muitos empregos. Nós ainda não temos pro distrito de Palmeirinha uma visão de crescimento e progresso mais evidente. Na época nós tentamos a emancipação, imagino que se tivéssemos conseguido Palmeirinha teria conseguido levar indústrias pra lá, estaria muito melhor do que está hoje, pois haveria luta política pelo desenvolvimento (Entrevista, 18 de janeiro de 2023).

Em entrevista com o vereador Cristovão da Cruz (DC) o mesmo afirma que atualmente Palmeirinha consegue atender sua população, em especial na educação, mas necessita de melhorias em algumas áreas, como segurança, saúde e pavimentação de ruas. Assim:

Essa gestão municipal (Prefeito Celso Góes) é uma continuidade dos governo anterior, César Filho⁵⁷, e vejo que eles tem um carinho muito grande pela Palmeirinha, nesses 20 anos que estou na Palmeirinha, eles são os Prefeitos que mais levaram coisas pro distrito, então vejo que somos bem atendidos principalmente na educação, mas a Palmeirinha precisa concluir a pavimentação das ruas e aumentar a segurança, faz um bom tempo que o distrito não tem policiamento 24h e isso tem feito a população sofrer bastante. Na saúde, por Palmeirinha ser um distrito grande que atende várias comunidades rurais, é necessário ampliar o funcionamento da UBS e colocar mais serviços, porque quando passa das 17h ou o morador precisa de algo mais específico, tem que vir pra Guarapuava, fora que nós só temos um médico, que só atende 4 dias na semana (Entrevista, 20 de janeiro de 2023).

A seguir apresentamos as figuras 9, 10, 11 e 12, que demonstram a vista aérea do distrito, ruas que ainda aguardam a concretização do projeto “Asfalto na porta de casa” do município de Guarapuava, que teve início em 2020 e até o momento desta pesquisa continuava em andamento. Nos aspectos dos serviços básicos, em entrevista com o vereador que representa

⁵⁶ Entrevista realizada em 20 de janeiro de 2023, na Câmara de Vereadores de Guarapuava.

⁵⁷ César Silvestre Filho (PSDB) é filho do ex-Prefeito de Guarapuava e ex-Deputado Estadual César Silvestre, autor do último projeto para a emancipação do distrito de Palmeirinha, bem como autor do projeto para criação do município de Campina do Simão.

o distrito, o mesmo afirma que Palmeirinha é bem atendido na educação e que constantemente recebe obras para manutenção das escolas municipais, sendo uma na sede do distrito e duas em localidades rurais. No aspecto da saúde, salienta-se que o distrito possui apenas uma Unidade Básica de Saúde e, como destacado em entrevista, um médico para atender toda a população quatro dias da semana, fato que dificulta os atendimentos emergências, encaminhados para Guarapuava.

Em termos de políticas públicas recentes, o distrito foi contemplado com a revitalização do “Espaço do cidadão”, centro de eventos localizado em sua sede, bem como com a construção de um Conjunto Habitacional, fruto de recursos estaduais e do programa “Paraná Bem Morar”, onde foram contempladas 100 famílias em 2021 (Guarapuava/PR, 2022).



Figura 9: Vista aérea do Distrito de Palmeirinha.
Fonte: Prefeitura de Guarapuava (2022).



Figura 10: Área Urbana de Palmeirinha.
Fonte: Trabalho de Campo (2022).



Figura 11: Escola Municipal na sede de Palmeirinha.
Fonte: Trabalho de Campo (2022).



Figura 12: UBS de Palmeirinha.
Fonte: Trabalho de Campo (2022).

Em relação ao processo de criação do município de Campina do Simão, como observamos nas passagens do texto, o mesmo se efetivou em 1995 e teve autoria do ex-

Deputado Estadual Cézar Silvestre, também ex-Prefeito de Guarapuava. No projeto enviado para a Alep em 1993, destaca-se o seguinte:

A presente proposição vem ao encontro de antiga aspiração da comunidade local, que há tempos vem reivindicando sua emancipação do município de Guarapuava, atualmente com enorme extensão territorial. Considerando-se que o distrito de Campina do Simão reúne todas as condições exigidas por Lei, para sua emancipação, esperamos a aprovação deste Projeto de Lei (Assembleia Legislativa do Paraná, 1993).

Para o Sr. Emílio Altemiro Azzeretti (PSC) ex-Prefeito, ex-Vereador e um dos líderes locais para a criação do município de Campina do Simão, os principais motivos que levaram o distrito a pleitear a sua emancipação estavam vinculados a distância e a dependência de Guarapuava, que não conseguia manter as estradas do interior e a estrada que ligava o distrito a sede do município, na época, ainda sem asfalto. Desta maneira:

Eu cheguei em Campina em 1980, vim do Rio Grande do Sul com a minha família para ser agricultor aqui, porque as terras eram mais baratas, e nessa época até tínhamos um vereador que morava no distrito, mas que não conseguia força política para atender os problemas, porque como eram poucos eleitores, não havia esse olhar pra Campina. São cerca de 60 km de Guarapuava e demorava quase duas horas pra chegar, porque o asfalto que você viu ainda não existia, as estradas do interior também eram muito ruins e quando precisava de maquinário, tinha que fazer uma solicitação pra Guarapuava e demorava dias pra chegar aqui [...] então nós fizemos uma reunião com o Deputado Cézar Silvestre que tinha interesse para emancipar Campina e começamos a reunir os documentos para o Projeto (Entrevista, 26 de janeiro de 2023).

Nas figuras a seguir, é possível observar as condições da PR-364, que dá acesso ao município de Campina do Simão pela BR-277, no início dos anos 1990 e após sua pavimentação, já nos anos 2000.



Figura 13: PR 364 na década de 1990.

Fonte: Arquivo pessoal Sr. Emilio Altemiro Azzaretti (2023).



Figura 14: PR 364 no início da década 2000.

Fonte: Arquivo pessoal Sr. Emilio Altemiro Azzaretti (2023).

O projeto para emancipação foi encaminhado em regime de urgência e aprovado pela Alep em 1993 e, de acordo com a Lei municipal de Guarapuava nº 173/93, Guarapuava realizou ampliação do território do distrito de Campina do Simão, passando para este a comunidade de Gongoró, que antes pertencia ao distrito de Palmeirinha. De acordo com o Sr. Emilio Altamiro Azzaretti *“a Prefeitura de Guarapuava passou uma parte da comunidade de Palmeirinha para Campina para reunir os requisitos para a emancipação”*, neste quesito, para ampliar a população e o número de eleitores necessários ao projeto emancipatório.

Em 28 de maio de 1995 o Tribunal Regional Eleitoral do Paraná realizou o plebiscito para consulta popular em torno da emancipação do distrito, que contou com 1.923 eleitores, como demonstra o gráfico 3. Em setembro do mesmo ano, foi promulgado a Lei de criação do município pela Assembleia Legislativa do Estado.

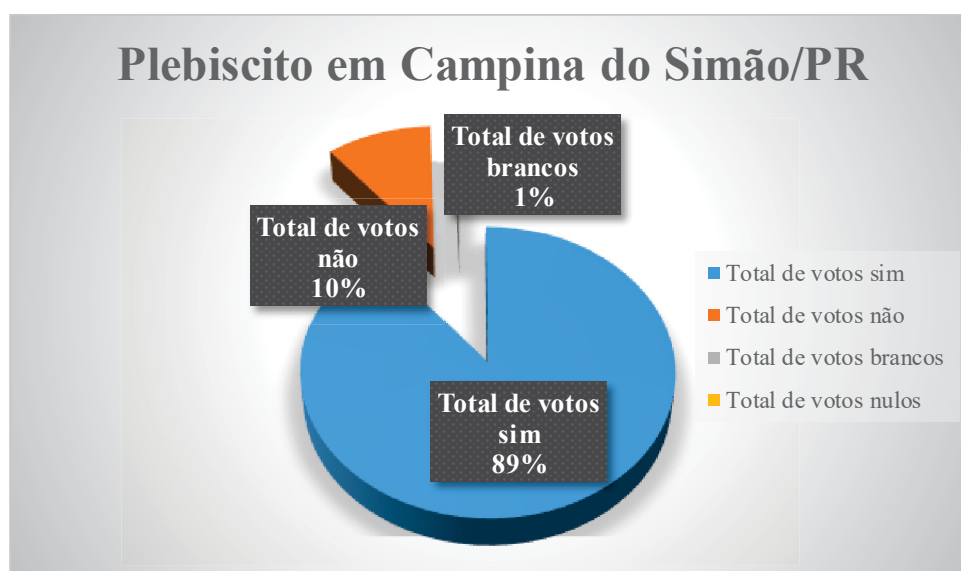


Gráfico 3: Resultado do plebiscito em Campina do Simão/PR em 1995.

Fonte: Assembleia Legislativa do Paraná (2022).

A instalação do município ocorreu em 1997, com a posse do primeiro Prefeito eleito, Hamilton Martins Danguí (PTB), que também atuou como um dos líderes locais na comissão para criação do município. Nos 28 anos de emancipação político-administrativa do município, apenas em uma gestão o grupo político local de Hamilton Emilio não foi vitorioso nas eleições. Em entrevista, o Vice-Prefeito Vicente Wognei (PSC)⁵⁸, que também participou da comissão de emancipação, afirmou que *“só perdemos a eleição de 2016, depois o antigo Prefeito se elegeu novamente e, agora, passou a eleição para o André, ele é mais jovem, estudou e tem feito um bom trabalho em Campina”*.

⁵⁸ Entrevista realizada em 25 de janeiro na Câmara de Vereadores Municipal.

Evidencia-se assim a criação de um novo município como um campo de força política, onde os atores entrelaçados ao projeto emancipatório acabam se fixando por longos períodos na gestão do município, o que contribui para a formação de oligarquias locais e a exclusão de pautas importantes, vinculados a grupos de oposição política. Zinke (2020) ao comparar os resultados eleitorais de 1996 e 1998 com as lideranças políticas em Projetos emancipatórios, afirma que neste fenômeno o território surge como um trunfo, diante da captação de votos que vão desde as lideranças locais até as regionais.

Com isso, é possível afirmar que o recorte territorial é um nível escalar de domínio, pois é o todo da espacialidade diferencial expressado pelo poder plural de sujeitos ou de grupos, que tramam sua territorialidade através de um complexo de micropoderes (Moreira, 2007). Para Raffestin (1993) as ações são claras e objetivas e se manifestam no território de maneiras diferentes, inclusive a partir de Leis, regulamentações ou recursos.

Nessa mesma linha, Dias (2016, p.87) argumenta que “a composição territorial é a soma de múltiplos interesses desencadeados pela disputa dos atores hegemônicos. O município, portanto, representa um instrumento estratégico na construção das oportunidades políticas”.

O atual Prefeito do município, André Junior de Paula (PSD) afirmou que Campina do Simão ganhou com a emancipação pois promoveu melhorias significativas em sua infraestrutura ao longo dos anos, o que melhorou a qualidade de vida da população, principalmente dos moradores da área rural. Assim:

[...] como distrito Guarapuava não tinha a preocupação em atender a população daqui, agora nós temos o FPM que permite manter o município, fazer investimentos nas áreas que tem demanda, além disso o município consegue participar de convênios com ajuda de deputados, só neste ano que passou o município tem feito muitas obras e isso tudo traz qualidade de vida pra população⁵⁹(Entrevista, 25 de janeiro de 2023).

Já ao que se refere as recentes políticas públicas no município, destaca-se a construção da nova Prefeitura municipal e da Câmara de Vereadores, que do período de emancipação até 2005, funcionavam em instalações provisórias, como demonstra a figura 15 e 16. Além disso, nos anos de 2021 e 2022, foram destinados recursos federais para a construção da “Academia

⁵⁹ Entrevista realizada dia 25 de janeiro de 2023. O Prefeito ainda enfatizou que “paras os municípios pequenos é importante parcerias com Deputados Estaduais, porque é através das emendas deles que a gente consegue uma ambulância ou uma obra. Guarapuava por exemplo não precisa dessa ajuda, mas município pequeno, eu sempre brinco, que não pode errar na votação e parceria com Deputado. No nosso caso temos o Artagão Júnior (PSD) e o Alexandre Curi (PSD) no estado, Federal tínhamos o Evandro Roman (PP) que não se reelegeu, agora precisamos com urgência firmar uma parceria com algum Deputado Federal”.

da Saúde” na praça da cidade, uma nova Creche Municipal e um Portal de acesso ao município, fruto de convênios federais. Destaca-se também a construção de um Centro de Eventos, fruto de recursos estaduais (Prefeitura Municipal de Campina do Simão, 2023).



Figura 15: Prefeitura Municipal até 2005.
Fonte: Câmara Municipal



Figura 16: Atual Prefeitura Municipal.
Fonte: Trabalho de Campo (2022).



Figura 17: Construção com recursos federais, 2021.
Fonte: Trabalho de Campo (2022).



Figura 18: Construção de Centro de Eventos com recursos estaduais, 2022.
Fonte: Trabalho de Campo (2022).



Figura 19: Construção de Creche com recursos federais.
Fonte: Trabalho de Campo (2022).



Figura 20: Construção de Portal da Cidade, recursos federais.
Fonte: Trabalho de Campo (2022).

Com isso, é possível observar que a criação de Campina do Simão trouxe oportunidades ao desenvolvimento local, por meio de canais de acesso a recursos e novas políticas públicas em áreas básicas, como acesso aos convênios para construção de nova Unidade de educação infantil e criação de infraestrutura da “Academia de Saúde”. Cabe destacar, ainda, que esta abordagem não teve como objetivo descrever as políticas públicas advindas em todo o período pós-emancipação do município, mas elucidar as possibilidades que emergem com sua criação, também, através do conteúdo das entrevistas.

Além disso, este subtópico se dedicou em promover um debate sobre as possíveis motivações vinculadas a emancipação de Campina do Simão e a permanência de Palmeirinha como distrito. Nesse quesito, as reportagens e as entrevistas permitem afirmar que esses fenômenos estiveram vinculados a interesses múltiplos, Palmeirinha como (na época) território estratégico para o desenvolvimento agrícola e industrial de Guarapuava e, por outro lado, Campina do Simão como um distrito distante e de difícil articulação na atenção aos serviços e necessidades da população, fatores que viabilizaram sua criação.

No próximo capítulo, nos dedicamos em compreender os reflexos na democratização do espaço advindo da criação de um novo município, bem como a maneira pela qual ocorre no distrito de Palmeirinha.

Capítulo IV

Guarapuava/PR e a criação de pequenos municípios: reflexos na democratização do espaço

4.1. Introdução

Os Conselhos municipais são importantes canais da democracia brasileira, pois seus desenhos institucionais permitem a participação de diversos setores da sociedade nos processos decisórios e compõe a descentralização de um sistema nacional atuando localmente. Como observamos no capítulo I desta tese, a proliferação dos Conselhos Municipais ocorreu após a redemocratização do país e, no âmbito municipal, se intensificou conforme o território brasileiro fora recortado em novas unidades político-administrativas, fato que ampliou a possibilidade de democratização para espaços que antes não oportunizavam mecanismos de participação social no interior do território, tendo portanto, a criação de pequenos municípios papel fundamental no significativo aumento de Conselhos em diversas áreas do Brasil.

Como espaços de participação, os Conselhos permitem a construção de políticas públicas que levem em consideração as diferentes demandas da população, bem como possibilita que a população atue no acompanhamento e na fiscalização do governo e suas ações, favorecendo o exercício da accountability e da cidadania.

Nesse sentido, o capítulo IV desta tese tem como objetivo compreender os reflexos da criação de pequenos municípios na democratização do espaço, por meio dos Conselhos Municipais em Saúde, Educação e Assistência Social. A escolha por abordar estes Conselhos se deve a sua obrigatoriedade para repasse de recursos públicos federais, bem como por sua presença em quase todos os municípios brasileiros e por estarem vinculados a serviços básicos essenciais à população, fato que, em tese, abrange o interesse em participar, deliberar e construir agendas.

O encaminhamento metodológico de pesquisa para a construção deste capítulo se deu por meio de entrevistas com conselheiros municipais da área de Assistência Social, Saúde e Educação, que estiveram na composição dos respectivos Conselhos Municipais na gestão de 2021 e 2022, nos municípios de Campina do Simão/PR e Guarapuava/PR, este último, sustentáculo para compreensão do Distrito de Palmeirinha. Além disso, se realizou análise das Atas de reuniões, como forma de melhor apreender os principais debates vinculados aos Conselhos e se, de fato, os mesmos cumprem o papel de discutir, fiscalizar e contribuir para o debate das políticas públicas em suas áreas.

Deste modo, o capítulo subdivide-se em quatro tópicos, sendo o primeiro um resgate das discussões em torno dos Conselhos Municipais no Brasil, em especial, dos abordados nesta tese, como forma de demonstrar os cenários da democratização por meio da inserção da sociedade civil, bem como do funcionamento desejável destes espaços. O segundo e terceiro tópico se dedicam efetivamente em compreender os Conselhos Municipais analisados em

Campina do Simão/PR e em Guarapuava/PR, bem como as possibilidades e os desafios da democratização no Distrito de Palmeirinha, por meio de espaços institucionais de participação social.

Por fim, o último tópico deste capítulo se constitui em uma reflexão em torno da divisão territorial como basilar à democratização do espaço, buscando um comparativo entre os dados analisados em Campina do Simão/PR e do Distrito de Palmeirinha, em Guarapuava/PR.

4.2. Os Conselhos Municipais e os cenários para a democratização do espaço

Para Gohn (2004) o formato de Conselho é tão antigo quanto a própria história da democracia participativa. No Brasil, por exemplo, a implementação dos “Conselhos municipais” pelo governo de Portugal durante o período colonial já os colocava como forma de organização e colaboração política, mesmo que, à época, estes fossem utilizados para garantir o domínio e à administração de territórios mais distantes, ao mesmo tempo em que a atuação destes ocorria de forma excludente e com o poder absolutamente centralizado a partir da propriedade de terra.

No entanto, a funcionalidade dos Conselhos como atualmente conhecemos é relativamente recente e está vinculada processo de redemocratização do Brasil na década de 1980, em especial, atrelado aos movimentos sociais para participação social e a construção de um sistema democrático que visualizasse e incluísse setores societais nos processos decisórios do governo e do Estado. No campo dos serviços essenciais, como os de Assistência Social, Educação e Saúde, os Conselhos sugerem uma política descentralizadora de participação e de recursos que, conectadas, permitem a formulação, implementação e fiscalização de políticas públicas no âmbito local (Lavalle, et. al., 2016).

Assim, a participação foi a palavra de ordem que sintetizou as novas aspirações políticas, afirmando a capacidade do povo em contribuir para a solução de seus próprios problemas, tendo como base suas vivências, necessidades e bom senso (Simões, 1992).

Fruto da arquitetura política descentralizadora, os municípios assumem papel de destaque na atuação local dessas instituições participativas, pois estes, mesmo que possuam autonomia como entes federados em regular e aplicar recursos, constituem políticas descentralizadoras de repasse dos recursos da União e de participação social para acompanhamento de suas aplicações. Stepan (1999) afirma que os sistemas políticos democráticos só devem ser considerados federados quando estabelecerem dois critérios, primeiro, a garantia do Estado em conter subunidades políticas territoriais com representantes

constituídos pelos cidadãos e, segundo, pela garantia de autonomia a essas subunidades, o que garante a elaboração de suas Leis e políticas de forma deliberativa.

Aos municípios, o movimento de descentralização se expandia também como estratégia para amenizar as desigualdades territoriais tão profundas no Brasil, o que se desenhou com sua autonomia, competências administrativas, acesso e participação em Fundos de Saúde, Educação e Assistência Social e permitiu o protagonismo da escala local no combate às desigualdades sociais e territoriais (Arretche, 2002)⁶⁰.

Nesse sentido, os Conselhos se configuram como um dos principais elementos de inovação do cenário político nacional pois, ao menos como marco legal, são espaços legítimos de expressão de interesses diversos, mediação de conflitos no encontro entre sociedade civil e Estado, construção de consensos, pautas, agendas e delineamento das políticas públicas municipais (Borges, 2017).

As reformas democráticas e a ampliação das instituições participativas supunham maior eficiência, participação, transparência, accountability e outras virtudes esperadas da gestão pública, rompendo, portanto, com o clientelismo e o padrão centralizador de gestão das políticas sociais (Arretche, 2010).

Portanto, os Conselhos supõem a existência de uma nova cultura política que fundamente maior relação entre sociedade civil e Estado por meio do diálogo e do confronto de ideias entre diferentes atores políticos e culturais que, diante de suas posições político-ideológicas e projetos, tem nesses espaços as demandas legitimadas (Gohn, 2004).

Em relatório publicado pela Secretaria Geral da Presidência da República em 2014 (p. 31), a participação nos Conselhos municipais e Conferências é essencial para a construção de um sistema democrático mais efetivo, pois:

- a) Oferece aos poderes Executivo e Legislativo subsídios informacionais que permitem construir desenho de políticas públicas mais próximas a realidade dos cidadãos.
- b) Permite a sociedade não apenas influenciar a aplicação de recursos públicos, como também zelar por sua correta utilização.
- c) É particularmente importante para que grupos historicamente excluídos possam ter voz ouvida e seus interesses considerados nos processos de deliberação pública.

⁶⁰ Almeida (2005) tece uma crítica sobre este modelo de descentralização, pois, para a autora, os municípios assumem um papel de meramente executores de políticas públicas já desenhadas pelo plano federal. Assim, políticas como o Sistema Único de Saúde (SUS), Fundo de Manutenção do Ensino e Valorização do Magistério (FUNDEB) e Fundos vinculados a assistência social chegam aos municípios como repasse de uma política já estruturada e centralizada na esfera federal.

Tais elementos são possíveis pelas características institucionais dos Conselhos, que são marcados pela independência dos órgãos governamentais para o exercício de suas atribuições, pela competência em formular e coordenar políticas e ações, pela gestão e acompanhamento de fundos públicos e pela composição paritária entre seus representantes, fato que permite a inclusão de diferentes membros sociais na tomada de decisões (Tonella, 2003).

Santos Junior (2001) afirma que os Conselhos nas áreas de Assistência, Educação e Saúde são canais institucionais que melhor apresentam a emergência de alicerçar os serviços a governança democrática e, como consequência, foram amplamente disseminados em quase todos os municípios brasileiros.

Pode-se dizer, assim, que a importância dos Conselhos está em seu papel de fortalecer a participação democrática da população em cooperar, delinear e fiscalizar as políticas e ações governamentais. Eles são espaços públicos de composição plural e partidária entre representantes do governo e da sociedade, podendo assumir, ainda, funções deliberativas, consultivas, mobilizadoras ou normativas (Santos Junior, 2001).

Sobre as funções vinculadas aos Conselhos municipais, Gohn (2004) e Pires (2011) afirmam que elas se distribuem da seguinte forma:

1. *Função Deliberativa*: refere-se à prerrogativa dos conselhos de decidir sobre as estratégias, diretrizes e prioridades nas políticas públicas de sua competência.
2. *Função Consultiva*: relaciona-se à emissão de opiniões e sugestões sobre assuntos de sua área específica.
3. *Função Fiscalizadora*: pressupõe o acompanhamento e o controle dos atos praticados pelos governantes.
4. *Função Mobilizadora*: refere-se ao estímulo à participação popular na gestão pública e as contribuições para a formulação e disseminação de estratégias de informação para a sociedade sobre as políticas públicas de uma determinada área de sua interrelação com outras áreas.
5. *Função normativa*: Elaborar e/ou propor diretrizes afim de normatizar ações de sua área de competência.

Com base nas descrições da autora, é possível notar que os Conselhos possuem funções diversas que vão desde emitir sugestões e opiniões, acompanhar e controlar os atos governamentais, mobilizar a participação popular na gestão até a deliberação de estratégias, diretrizes e prioridades nas políticas públicas e ações governamentais. É importante destacar,

ainda, que os Conselhos podem acumular múltiplas funções, a depender de sua configuração legal, isto é, sua Lei de criação.

No caso dos Conselhos municipais de Educação, ainda há a função de assessorar, onde o Conselho desempenha o papel de responder aos questionamentos e dúvidas do poder público e da sociedade, bem como emitir pareceres vinculados a área de educação (Ministério da Educação, 2023).

Outro aspecto importante nos Conselhos Municipais de Educação é a função normativa, pois a partir da Emenda Constitucional nº 59 de 11/11/2009, os municípios devem garantir oferta de educação infantil e aplicar suas normativas, público e privado, construindo e adaptando, assim, normas complementares para o sistema de ensino que devem ser aprovadas e autorizadas pelo Conselho Municipal (Brasil, 2009).

Lavalle (2020) argumenta que nos Conselhos de políticas públicas básicas, como são os abordados nesta tese, os Conselhos de Educação não possuem uma definição clara sobre sua composição, diferentemente do que ocorre nos Conselhos de Assistência Social e Saúde, que esclarecem sua composição de forma paritária nas legislações próprias e estabelece uma ocupação paritária entre representantes governamentais e societais.

Da mesma forma, cabe destacar que as Leis municipais que estabelecem a criação destes Conselhos e suas respectivas composições podem estabelecer normativas para composição paritária. No caso dos Conselhos municipais em Assistência Social e Saúde, as Leis nacionais de regulamentação e as orientações publicadas pelo Tribunal de Contas da União (2013; 2015) garantem a ocupação paritária, como forma de garantir a representação da sociedade civil ou entidades em 50%.

Especificamente ao que se refere aos Conselhos de Assistência Social, os municípios tem o dever de seguir as Leis que regulamentam a criação, a composição e as atribuições básicas desses espaços, mas podem também atribuir um conjunto maior de competências. Além disso, os municípios devem garantir os recursos materiais, humanos e financeiros para seu funcionamento, inclusive na garantia de passagens e diárias aos conselheiros que estiverem no exercício de suas atribuições, como em cursos de capacitação, por exemplo (Brasil, 2013).

Além disso, o documento para Conselhos Municipais de Assistência Social publicado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) estabelece competências gerais para seu funcionamento, tais como orientar e controlar o Fundo Municipal de Assistência Social, aprovar políticas municipais e fiscaliza-las, definir os programas vinculados a área, estabelecer prazos e critérios para a concessão de benefícios e fiscalizar a gestão de recursos vinculados a sua Secretaria Municipal (Brasil, 2013).

De acordo com o Tribunal de Contas da União (2013) a composição dos Conselhos de Assistência Social deve ocorrer em 50% de representantes governamentais e 50% de representantes da sociedade civil, abrangendo, neste último, representantes dos usuários de serviços, entidades e organizações vinculadas a assistência social.

Ao que se refere aos Conselhos Municipais de Saúde, estes também devem ter composição paritária, que destina 50% aos usuários de saúde por meio de representantes vinculados a sindicatos, associações e movimentos sociais. Nos demais 50%, metade deve ter representação de profissionais de saúde e, os demais, por prestadores de serviços ao SUS e gestores (Ministério da Saúde, 2023).

O Tribunal de Contas da União (TCU) define o Conselho de Saúde como “um espaço democrático de discussões [...] no Conselho, todos tem voz e vez e devem conhecer suas atribuições, sem diferença de poder entre os conselheiros”, por isso, eles devem ser independentes do governo municipal, como forma de garantir sua autonomia política e para que as decisões reflitam as reais necessidades dos usuários do Sistema Único de Saúde (SUS) e suas respectivas populações atendidas (Brasil, 2015).

Sobre a infraestrutura necessária, os Conselhos devem ter a garantia de um espaço físico para sua instalação (sala própria, móveis, telefone, computador, internet, etc.), bem como a garantia de recursos financeiros que permita a presença de Secretaria Executiva, composta por pessoas para trabalhar no dia a dia do Conselho e se dedicar as reuniões, comunicações, organização das Conferências de Saúde e ações de mobilização social (Brasil, 2015).

Como observamos em Azevedo (2016) a infraestrutura dos Conselhos é essencial para o seu funcionamento, pois significa a materialização dessas instituições no espaço junto aos recursos necessários, o que pode contribuir para torna-los mais acessíveis e inclusivos, bem como contribuir para que sua efetividade seja alcançada.

Nesse sentido, Vick e Lavallo (2020) afirmam que além da distribuição e expansão das Instituições Participativas (IP's) no território brasileiro, o maior interesse contemporâneo nas pesquisas que envolvem essa temática deve ser em compreender e avaliar os reflexos destes na orientação sobre a democratização e emancipação dos atores sociais.

Com o exposto, os próximos tópicos deste capítulo dedicam-se em compreender os Conselhos de Assistência Social, Educação e Saúde no município de Campina do Simão/PR e em Guarapuava/PR, neste último, afim de compreender a adesão e as possibilidades de democratização no distrito de Palmeirinha.

4.3. Os Conselhos municipais em Campina do Simão/PR: maior democratização?

Emancipado em 1995 e instalado em 1997, o município de Campina do Simão/PR tem seus primeiros atos efetivados para a participação popular via Conselhos municipais em sua Lei Orgânica, promulgada em 1998. Como reflexo das legislações nacionais, a Lei Orgânica estabelece, em seu Art. 143 (1998, p. 52) que “são organismos de cooperação com o Poder Público os Conselhos Municipais, Conselhos Populares e Distritais, Fundações e Associações Privadas”.

Tavares (2006) elenca que atrelado a Constituição Federal e as Constituições Estaduais, as Leis Orgânicas tem, no sentido de orientar, estabelecer e permitir a participação, com os direitos, deveres e obrigações, a todos os níveis da sociedade, o processo decisório. Nesse sentido, os artigos nº 144 e 145 da Lei apresentam que os Conselhos tem como finalidade auxiliar a administração pública no planejamento, nas análises e nas decisões que fazem referência a suas respectivas competências, sendo estes criados pelo Poder Executivo, onde deve-se determinar os meios de funcionamento, atribuições, organização, forma de composição e nomeação dos membros titulares e suplentes (Campina do Simão, 1998).

A Lei também traz formas de organização e atribuições básicas a todos os Conselhos municipais criados, que devem ter as seguintes atribuições (1998, p. 52):

- a) Composição dos Conselhos por número ímpar de membros, assegurados, em casos necessários, a representatividade da Administração, de entidades classistas, entidades públicas e de entidades associativas, sendo facultado ainda a participação de pessoas de manifesto saber nas matérias de competência Conselho;
- b) Tem o dever, para os órgãos e as entidades da Administração Municipal, de prestar informações técnicas e também fornecer os documentos administrativos que lhes forem solicitados.

Em consonância com A legislação federal, a Lei Orgânica do município prevê que os Conselhos municipais são organismos essenciais de cooperação com a administração pública e devem, a priori, ser compostos por número ímpar em sua composição, o que permite a participação em 50% da sociedade civil nestes espaços, tendo também previsto em Lei, a participação de membros da administração pública. Em seus deveres, o documento destaca apenas o fornecimento de informações e documentos solicitados pela administração.

Nesse sentido, o município conta atualmente, de acordo com dados da MUNIC/IBGE de 2022 e da Prefeitura Municipal, com um total de 13 Conselhos municipais instituídos em diferentes áreas, conforme apresenta o quadro 11.

Conselhos municipais	Ano de criação	Total de Conselheiros	Reuniões 2022
Conselho Municipal de Alimentação Escolar	2011	18	7
Conselho Municipal de Assistência Social	2008	20	10
Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa		9	7
Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente		9	0
Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência	2011		0
Conselho Municipal de Educação	2014	18	10
Conselho Municipal de Saúde	2009	20	9
Conselho Municipal de Segurança Alimentar	2001	0	0
Conselho Municipal de Transporte Escolar	2021	16	3
Conselho Municipal do Fundeb	2021	18	9
Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural			
Conselho Municipal de Controle Social de Saneamento Básico	2018	0	0
Conselho Municipal de Meio Ambiente	2018	4	0

Quadro 10: Conselhos Municipais em Campina do Simão/PR.

Fonte: MUNIC e Prefeitura Municipal (2022).

Org: ZINKE, Idair Augusto (2022).

De acordo com o quadro, nota-se que os Conselhos atuais do município foram criados entre 2001 e 2021, sendo o mais antigo o Conselho de Segurança Alimentar. No entanto, tais dados não significam que os demais Conselhos sejam recentes, pois suas respectivas Leis de criação podem indicar o processo de renovação do mesmo, onde uma nova Lei de criação é promulgada como forma de atualizar atribuições e reestruturar os Conselhos, em especial, dos Conselhos vinculados a políticas públicas estruturantes, como o de Assistência Social, Educação e Saúde, que foram criados em grande parte dos municípios brasileiros ainda na década de 1990.

No ano de 2022 apenas o Conselho Municipal de Assistência Social e Educação registraram 10 reuniões. O Conselho de Saúde e de Fundeb realizaram 9 reuniões, respectivamente, seguidos por 7 reuniões dos Conselhos de Alimentação Escolar e Direitos da Pessoa Idosa. Nesse sentido, cabe destacar que os Conselhos que registraram maior número de reuniões são vinculados as Secretaria de Assistência Social, Educação e Saúde, aos quais recebem Fundos para manutenção de políticas públicas e, por isso, apresentam maior demanda de deliberações.

Destaque para os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, Direitos da Pessoa com Deficiência, Segurança Alimentar, Desenvolvimento Rural, Meio Ambiente e Controle Social de Saneamento Básico que, em 2022, não realizaram nenhuma reunião de

acordo com os dados da Munic (2022). Tal fato demonstra o acúmulo de Conselhos criados apenas em forma de Lei para atender recomendações federais e estaduais, mas que na prática não exercem real papel em suas áreas temáticas, mesmo que possuam decreto de composição e nomeação de conselheiros.

Como observado no tópico anterior, outro ponto de destaque dos Conselhos municipais são suas funções, descritas em sua Lei de criação e que estabelecem o papel do Conselho em atuar de diferentes formas sobre as pautas nas reuniões, bem como propor, recomendar e alterar assuntos de acordo com as necessidades locais. No quadro 12 se apresenta as funções relativas aos Conselhos de Assistência Social, Educação e Saúde do município de Campina do Simão/PR.

Conselho	Funções dos Conselhos Municipais – Campina do Simão/PR				
	Consultivo	Deliberativo	Mobilizador	Fiscalizador	Normativo
Assistência Social	X	X		X	
Educação	X	X		X	
Saúde	X	X	X	X	

Quadro 11: Atribuições dos Conselhos Municipais analisados em Campina do Simão/PR.

Fonte: Leis municipais de Campina do Simão/PR (2023).

Org: ZINKE, Idair Augusto (2023).

É possível observar que nos três Conselhos analisados coexistem diferentes funções, no de Assistência Social, por exemplo, atribui-se o caráter consultivo, deliberativo, fiscalizador e normativo, o que permite que o mesmo atue no sentido de orientar as práticas governamentais, de serviços e Fundos relativos à área, bem como deliberar e fiscalizar as políticas públicas e recursos que chegam para debate no Conselho. No Conselho de Educação as funções são de caráter consultivo, deliberativo e fiscalizador e, não possuir o caráter normativo, o coloca à disposição das normativas do Conselho Estadual de Educação, que devem atuar de forma colaborativa, como aponta a atribuição nº VIII de sua Lei.

Em entrevista, Ana Lúcia Rodrigues, Presidente da União dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME-Sul) e Vice-Presidente do Conselho Nacional do Fundeb (CNF) destacou o seguinte⁶¹:

Vejo muita diferença entre atuação dos Conselhos nos municípios. Nos municípios maiores, quando tem sistema municipal de ensino, ele é normativo. Nos municípios pequenos alguns não tem, então o Conselhos acabam sendo mais enfraquecidos, e

⁶¹ Entrevista realizada de forma remota.

acaba ficando integrado ao Conselhos de Educação do Estado. O enfraquecimento vem porque consideram que eles não existem, mas mesmo não sendo normativos, muitos tem o papel consultivo e deliberativo, então tudo deve passar por ele sim. No Paraná, nós somos uma exceção, porque temos apenas 21 sistemas de ensino municipal, então os Conselhos Municipais de Educação passam por grande desrespeito, por não terem o caráter normativo. Digo que somos exceção porque no Rio Grande do Sul são apenas 17 municípios sem o sistema e, em Santa Catarina, apenas 2 (Entrevista, 27 de junho de 2023).

Apesar disso, o Conselho tem autonomia para formular políticas próprias de sua Rede de Ensino, fixar diretrizes e readaptar normativas de outras esferas governamentais para adaptá-las a realidade ou as demandas do município, bem como estabelecer critérios próprios para adesão do município em convênios, contratos e ações relativos à educação. Além disso, é destacado em sua Lei de criação o papel de propor critérios para aplicação dos recursos públicos, acompanhá-los e fiscalizá-los, bem como o próprio orçamento mensal da Secretaria de Educação, isto é, acompanhar os gastos e aplicações com as Unidades de Ensino, manutenção da Secretaria de Educação, reformas, construções e demais gastos (Campina do Simão, 2014).

No Conselho Municipal de Saúde se observa a maior coexistência de funções, agregando também a atribuição de mobilizar a população nos assuntos que possuam relação com o SUS e a gestão democrática da saúde, como destacou o documento do Tribunal de Contas da União (Brasil, 2015). Nesse sentido, assim como as atribuições citadas acima dos demais Conselhos, no Conselho de Saúde ainda há a função de organizar as Conferências Municipais de Saúde e produzir material de divulgação que oriente a população sobre a relevância da participação popular sobre a fiscalização das políticas e apresentação de demandas comunitárias (Campina do Simão, 2009).

Com isso, se observa que em termos de Lei os Conselhos atendem as orientações e políticas nacionais em suas funções atribuídas, tendo respaldo legítimo para debater e deliberar assuntos de suas respectivas áreas. Para Pires (2011 p. 30) a atribuição das instituições participativas deve sempre “contribuir para maior transparência, racionalidade e eficiência da administração pública e direcionar as políticas públicas ao cumprimento de funções distributivas e inclusivas”.

Em relação as características gerais dos Conselhos de Assistência Social, Educação e Saúde, como frequência de reuniões, calendário, convocação de reuniões e divulgação das Atas, por exemplo, são apresentados no quadro 13, como forma de sintetizar essas informações, elaborados através dos resultados das entrevistas e documentos oficiais disponibilizados pelas respectivas Secretarias Municipais.

Informações sobre os Conselhos Municipais	Conselho Municipal de Assistência Social	Conselho Municipal de Educação	Conselho Municipal de Saúde
Frequência de reuniões	Mensal	Mensal	Mensal
Calendário de reuniões	Existente	Inexistente	Inexistente
Convocação para reuniões	Redes sociais	Redes sociais	Redes sociais
Convite para Conferências e Assembleias	Redes sociais e site	Redes sociais e site	Redes sociais e site
Espaço físico para as reuniões	Existente	Inexistente	Inexistente
Secretaria executiva do Conselho	Existente	Inexistente	Inexistente
Divulgação de Atas no site da Prefeitura	Inexistente	Parcial	Inexistente
Apresentação de pautas nas reuniões	Secretária Municipal de Assistência Social	Secretária Municipal de Educação	Presidente do Conselho
Forma de Inserção dos Conselheiros	Indicação e convite	Indicação e convite	Indicação e convite

Quadro 12: Síntese de informações dos Conselhos Municipais analisados em Campina do Simão.

Fonte: Entrevista com os Presidentes dos Conselhos e Atas das Reuniões.

Org: ZINKE, Idair Augusto (2023).

Por meio do quadro se observa que os três Conselhos apresentam periodicidade mensal em suas reuniões, mas apenas o Conselho de Assistência Social apresenta calendário que estipule as datas dos encontros, nos demais, mesmo que as reuniões sejam ordinárias e mensais em suas regulamentações, não apresentam o mesmo. Ao ser indagado sobre a periodicidade e pautas das reuniões, o Conselheiro H, CMS/CS afirmou que:

[...] nossas principais pautas nas reuniões é para aprovar alguma resolução, de adesão do município a algum programa e também aprovação das audiências públicas que precisam passar pelo Conselho. Às vezes, discutimos algumas ideias de verba que vem, onde vamos gastar, se é na atenção básica ou serviços de odontologia, se é para uma ambulância, para um carro ou para uma vã, mas acaba muitas vezes que a reunião só ocorre quando é necessário aprovar algo (Entrevista realizada em 5 de julho de 2023).

Outra questão relevante e que merece destaque é o espaço físico destinado ao funcionamento do Conselho que, no âmbito dos três analisados, apenas o de Assistência Social possui infraestrutura específica ao seu funcionamento, estando vinculado à Secretaria Municipal de Assistência Social e onde funcionam, também, o Conselho de Direitos da Pessoa Idosa e Direitos da Criança e do Adolescente. Conforme observado em Azevedo (2016) e nas

orientações para Conselhos e conselheiros do TCU (2013; 2015) a estrutura física e de equipamentos para o Conselho é um dever do município, seja com recursos próprios ou de outras esferas. Na figura 23, se apresenta o local de funcionamento do Conselho de Assistência Social, que também é o único a contar com secretaria executiva⁶².



Figura 21: Secretaria Municipal de Assistência Social de Campina do Simão.
Fonte: Trabalho de Campo (2023).

Ao que diz respeito a divulgação das Atas de suas reuniões, o único Conselho que as apresenta de forma parcial no Portal da Transparência do município é o de Educação, nos Conselhos de Saúde e Assistência Social o material não é disponibilizado para a população. Neste quesito, a ausência de divulgação das Atas surge como um empecilho para que a população e outros interessados possam acompanhar o conteúdo de debate nos Conselhos, suas deliberações e acompanhar a maneira como os Conselhos realizam a fiscalização de gastos e políticas públicas.

Para o Conselheiro E⁶³, CMAS/CS “o Conselho não divulga as Atas das reuniões porque algumas constam nomes e situações que não podem ser compartilhados e também porque a Prefeitura tem dificuldade em manter atualizado o material no site”. Para o Conselheiro G, CMS/CS, a divulgação das Atas ocorre por falta de interesse da população e do

⁶² Cabe destacar que fotografias no interior da Secretaria Municipal de Assistência Social não foram autorizadas pela gestão.

⁶³ Entrevista realizada em 06 de julho de 2023, na Secretaria Municipal de Saúde de Campina do Simão.

próprio poder público, que não costuma buscar informações sobre o que é tratado no Conselho de Saúde. Assim:

A população nunca solicitou nenhuma informação sobre o Conselho ou sobre as decisões que são tomadas, eu até esperava que o poder Legislativo, os vereadores, solicitassem, mas nunca aconteceu, na verdade a gente precisa estar sempre pedindo pra que eles participem das audiências públicas. Eu como membro do Conselho sempre procuro debater alguma coisa e levar pra Secretaria de Saúde, mas na verdade as pessoas não tem muito interesse sobre o Conselho ou o que é tratado nele, acredito que até mesmo por isso a Prefeitura não mantém atualizado as Atas no site (Conselheiro G, CMS/CS).

Ainda com base no quadro 13, a forma de inserção nos Conselhos é fator inicial para uma composição democrática e plural, pois esta deve ocorrer de forma que oportunize a sociedade civil em ingressar de forma igualitária, onde se prioriza a eleição nas Assembleias e Conferências para composição dos Conselheiros. Tavares (2006, p. 10) afirma que “o *locus* do jogo de força e de interesses dos mais variados grupos formadores da sociedade devem ter a oportunidade de participar e ter voz” sendo, para tanto, a eleição para conselheiros uma forma de se evitar indicação do governo e controle político nas decisões.

No entanto, no âmbito dos três Conselhos analisados, a forma de inserção dos Conselheiros ocorre em forma de convite e indicação de sua respectiva Secretaria, o que demonstra que a inclusão dos conselheiros ocorre de forma seletiva e, a priori, como forma de não criar empasses ou resistência as pautas apresentadas. Em entrevista, múltiplas foram as respostas para a inserção em forma de indicação, para o Conselheiro H (CMS/CS):

Eu acredito que é falta de conhecimento sobre o que realmente é o Conselho, mas querendo ou não, tem a questão de que o Conselho é político, mesmo que tenha a indicação de algumas entidades, já tem uma certa articulação pra indicar as pessoas certas pra aprovar. Eles não vão indicar aqueles que debatem muito, que contrariam e que podem causar algum problema (Entrevista, 06 de julho de 2023).

Já para o Conselheiro E (CMAS/CS), a forma de inserção via indicação ou convite está relacionado a dificuldade de encontrar pessoas que queiram ocupar uma vaga no Conselho pois “*por Campina do Simão ser muito pequeno, nós não temos aqui entidades e associações para participar, então quem participa são sempre os mesmos e muitas vezes fazem parte de mais de um Conselho*”⁶⁴. No Conselho de Educação, o Conselheiro A⁶⁵ (CME/CS) explicou ainda que

⁶⁴ Em entrevista, o conselheiro ainda citou que é comum participar de vários Conselhos ao mesmo tempo, citando que, em seu caso, além de compor o Conselho de Assistência Social, também faz parte do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, Direitos do Idoso e Saúde.

⁶⁵ Entrevista realizada em 05 de julho de 2023, na residência do conselheiro.

“tem um desinteresse muito grande em participar das reuniões do Conselho, principalmente dos usuários. Acho que as pessoas não percebem a importância do Conselho e é uma responsabilidade que eles não querem ter”.

Nesse sentido, é preciso destacar que a participação da camada societal nos Conselhos é um desafio, tanto pela forma de inserção que ganha centralidade nas Secretarias Municipais como pelo próprio desafio em incluir a sociedade civil nos processos decisórios. Mesmo que os Conselhos se constituam como espaços institucionalizados para a participação e deem a oportunidade de concretização de espaços políticos, no debate e nas deliberações, os interesses do governo municipal e a baixa busca da sociedade em participar podem gerar espaços de controle político.

Vaz (2011) reitera o exposto e afirma que a efetividade dos Conselhos depende da composição plural, que represente principalmente os interesses da sociedade e dos grupos mais excluídos. Nesse sentido, os próximos momentos desse subcapítulo são dedicados em demonstrar a composição dos Conselhos de Assistência Social, Educação e Saúde de acordo com suas portarias de nomeação, afim de averiguar quais setores são representados e se cumprem a ímpar participação entre sociedade civil e governo, conforme estipula a própria Lei Orgânica de Campina do Simão/PR. O conteúdo das Atas também é apresentado, afim de identificar os principais elementos discutidos ao longo das reuniões e se sua efetividade ocorre em termos de fiscalização, deliberações e apresentação de demandas vinculadas a estas áreas.

No gráfico 4 se destaca a composição do Conselhos Municipal de Assistência Social de Campina do Simão, de acordo com a portaria de alteração de membros da gestão 2021 e 2022.

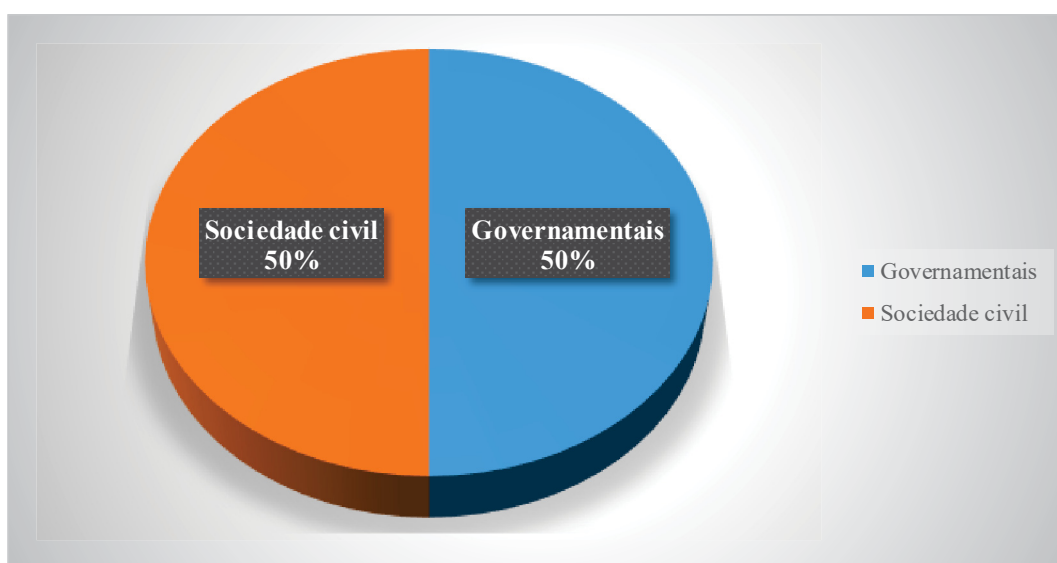


Gráfico 4: Composição do Conselho Municipal de Assistência Social de Campina do Simão.

Fonte: Portaria nº 122 alteração de composição (2022).

Org: ZINKE, Idair Augusto (2023).

Composto por 10 conselheiros titulares e 10 conselheiros suplentes, o Conselho de Assistência Social do município de Campina do Simão/PR é predominantemente feminino, sendo que do total de seus membros 80% são mulheres e apenas 20% são homens. Em termos de composição, se destaca que na representação da sociedade civil os usuários predominam, sendo que ocupam 40% do total, seguido por servidores municipais que, neste caso, são ambos da Associação de Pais e Amigos de Pessoas Excepcionais (APAE).

Na representação governamental, os membros são servidores da Secretaria de Assistência Social, Secretaria de Educação, Secretaria de Saúde, Secretaria de Administração e Planejamento e da Secretaria de Agricultura que, junto ao Conselho, representam os interesses do governo local. Em entrevista se relatou que o Conselho possui um diferencial em relação aos demais do município, justamente por agregar um número expressivo de usuários em sua composição. Assim:

O Conselho de assistência social aqui do município tem um diferencial que é a grande representação de usuários, porque o Conselho por Lei, solicita a participação de entidades, mas como não pode ocorrer representação de entidades religiosas por questões de assistencialismo, o Conselho complementa a composição de membros com os usuários. Essa foi uma recomendação da Coordenação Regional de Assistência Social, pois por não possuímos muitas associações, era difícil completar o número de membros (Entrevista, 4 de julho de 2023, Conselheiro E, CMAS/CS).

Ainda para o conselheiro E⁶⁶ tal fato está relacionado ao maior vínculo dos usuários com as políticas públicas de assistência, pois grande parte é beneficiário de programas governamentais como o Bolsa Família, antigo Auxílio Brasil, o que gera maior sentimento de compromisso em participar das Conferências e reuniões. A conselheira ainda destacou que *“muitos tem medo de perder o auxílio se não participarem das atividades da assistência social e da Conferência e, como é nesses momentos que realizamos o convite para aderir participação no Conselho, é feito a escolha lá mesmo”*.

Apesar disso, outros desafios são colocados na efetividade do Conselhos sendo, em primeiro lugar, o comando da reunião que ocorre por intermédio da própria Secretária Municipal de Assistência que, mesmo não sendo membro do Conselho, apresenta as pautas nas reuniões. Para o Conselheiro F⁶⁷ (CMAS/CS) que representa o setor de usuários, mas que trabalha nos serviços gerais da Secretaria Municipal, o desafio em participar é a falta de

⁶⁶ Entrevista realizada na Secretaria Municipal de Assistência Social de Campina do Simão/PR.

⁶⁷ Entrevista realizada na Secretaria Municipal de Assistência Social de Campina do Simão, em 4 de julho de 2023.

conhecimento técnico sobre os assuntos, pois *“nós que somos usuários as vezes não entendemos o que está sendo apresentado, mas a Secretária explica algumas coisas pra que a gente consiga entender”*.

Em outra passagem da entrevista, o conselheiro F (CMAS/CS) enfatizou *“a Secretária me convidou pra fazer parte do Conselho porque é mais fácil pra mim participar, por trabalhar aqui todo dia”* demonstrando que, mesmo que represente o setor de usuários, existe escolha seletiva dos membros. Em outro momento afirma que nas reuniões nunca presenciou situações de debates, divergências ou conflitos em alguma pauta, assim *“a gente confia bastante na Secretária, sempre tem o acordo de todo mundo na reunião sobre o que é apresentado”*.

Neste quesito é necessário destacar duas questões importantes, primeiro a inserção seletiva de membros como forma de evitar situações de cobrança e esclarecimento, em especial, no que se refere aos atos de fiscalização das políticas públicas e gastos, o que demonstra situações de controle sobre as deliberações. Desta forma, é possível compreender que a política é o meio e o fim de múltiplas relações de controle, de vizinhança, de distanciamento e de aproximação que criam e recriam lugares de poder (Raffestin, 1993).

Em segundo lugar, é necessário destacar que além de condições de infraestrutura organizacional e vontade política, é necessário que os conselheiros tenham acesso a cursos de capacitação para que possam se emancipar e atuar de forma mais efetiva nos Conselhos, bem como melhor compreender o seu próprio papel em representar a população nesse importante espaço de debate (Tatagiba, 2002).

A participação dos conselheiros nas reuniões também se apresenta como uma fragilidade, pois, nas entrevistas com membros do CMAS do município, pode-se observar que poucos participam das reuniões mensais. Assim:

Atualmente o nosso Conselho está bem enfraquecido, nas reuniões sempre tem poucos membros. Acho que é pela dificuldade em participar mesmo, pois a representação governamental, muitos são funcionários e tem outras demandas, então a pessoa não coloca tanta prioridade no Conselho. Mesmo sendo importante, porque sem o Conselho não funciona a assistência, muitos acabam não participando, e aí acontece de a reunião acontecer e pegar a assinatura depois na Ata, pois pra reunião acontecer teria que ter ao menos 50% dos membros presentes. Quando é necessário a participação de mais pessoas a gente precisa ficar enviando convite, insistindo para que a pessoa participe, mas normalmente nós conseguimos reunir 4 ou 5 conselheiros (Entrevista, 4 de julho de 2023, Conselheiro E, CMAS/CS).

Para os entrevistados muitos são os motivos vinculados a baixa participação nas reuniões, entre eles a falta de prioridade, dificuldade para sair do trabalho e distância, tendo em

vista que alguns conselheiros residem na área rural do município e possuem dificuldade para se locomover até a cidade. Apesar disso, como se destacou em passagens anteriores, o Conselheiro E ressaltou que, apesar da baixa participação nas reuniões, as Conferências de Assistência Social costumam reunir número superior de membros, bem como beneficiários, entidades e representantes políticos do município, conforme demonstram as figuras 22 e 23.



Figura 22: Convite para Conferência Municipal de Assistência Social.
Fonte: Prefeitura Municipal (2023).



Figura 23: Conferência Municipal de Assistência Social em Campina do Simão, 2023.
Fonte: Trabalho de Campo.

Nas figuras se apresenta a 12ª Conferência Municipal de Assistência Social do município, que contou com o tema “*Reconstrução do SUAS: o SUAS que temos e o SUAS que queremos!*” realizado no dia 04 de julho de 2023. Na Conferência, além de apresentar o tema central de debate com a sociedade civil e o poder público, também se realizou escolha parcial dos membros para a próxima gestão do Conselho, ademais, também se apresentou a importância do CMAS para a gestão democrática dos serviços de assistência social, conforme fala da Presidente do Conselho “*O Conselho Municipal de Assistência Social é gratuito e voluntário, ele é um importante meio para que a sociedade possa acompanhar os serviços e o trabalho da assistência social em Campina do Simão*”.

Em relação ao conteúdo de debate junto ao CMAS nos anos de 2021 e 2022, foram disponibilizados pela Secretaria Municipal de Assistência Social 18 Atas⁶⁸. A análise consistiu em codificá-las de acordo com variáveis pré-estabelecidas, sendo elas debates e informes, inclusão de pautas ou demandas, normativas e leis do Conselhos ou alteração de outras esferas, Conferências, fiscalização de políticas públicas e do orçamento da Secretaria, resoluções de adesão a projetos ou recursos, capacitação dos conselheiros e estratégias e metas do Plano Municipal de Assistência Social, conforme apresenta o gráfico 5.

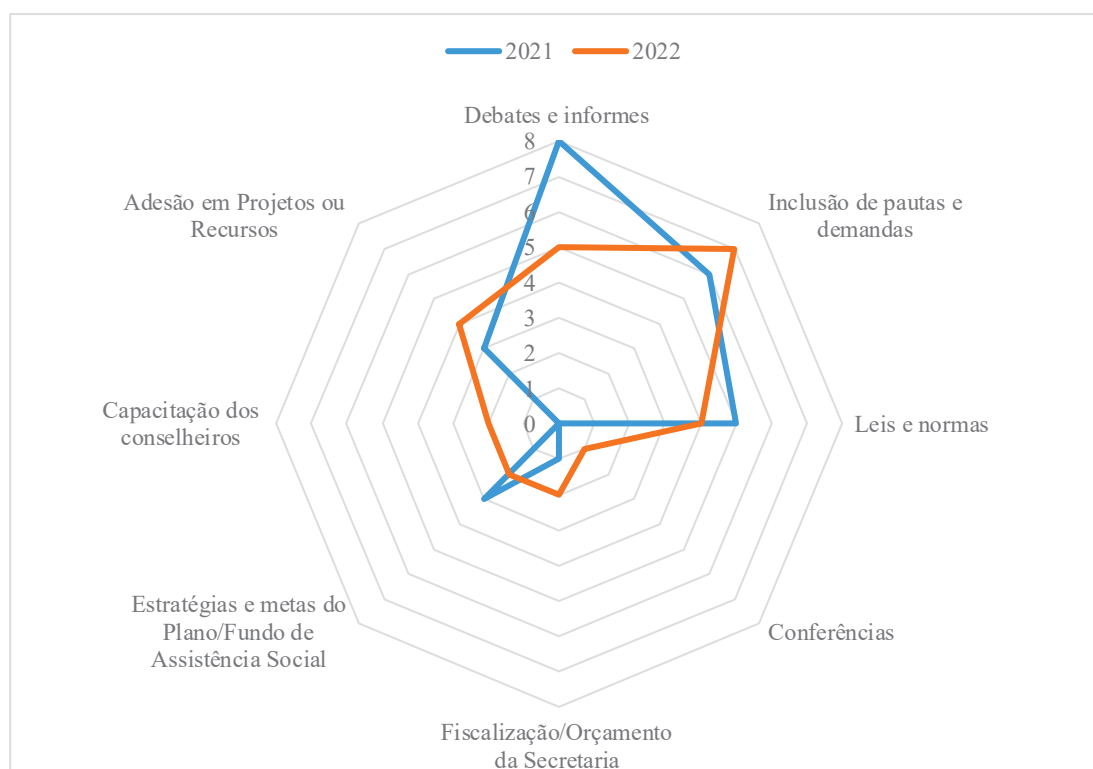


Gráfico 5: Conteúdo das reuniões do Conselho de Assistência Social de Campina do Simão.

Fonte: Atas do Conselho de Assistência Social de Campina do Simão/PR (2021 e 2022).

Org: ZINKE, Idair Augusto (2023).

No total, foram identificadas 53 variáveis que demonstram os assuntos de debate ao longo das reuniões de 2021 e 2022. Em 2021 os principais conteúdos estão vinculados aos debates e informes, inclusão de pautas/demandas e Leis e normas, onde se destaca os informes relativos ao funcionamento do Conselho, reuniões e atuação da assistência social ao longo da Pandemia de Covid-19, tais como aprovação de normativas para beneficiários e demandas de famílias em situação de risco. No âmbito de fiscalização do orçamento e de políticas públicas,

⁶⁸ Importante ressaltar que a Secretaria Municipal de Assistência Social apresentou grande resistência para disponibilizar os documentos e, apenas com Ofício e negociação junto ao Prefeito Municipal, enviou os documentos necessários para a realização desta pesquisa.

As 18 Atas disponibilizadas foram escritas, à mão, com base na memória da Secretária Executiva e, por isso, não apresentam em detalhes todos os assuntos e temas abordados durante as reuniões.

foi encontrado apenas um registro de apresentação da Secretaria sobre os gastos mensais e, ao que se refere a capacitação de conselheiros, nenhuma citação em 2021.

Em 2022, as principais discussões no Conselho estiveram vinculadas a inclusão de pautas e demandas, onde destaca-se o debate de alguns conselheiros em levar para a reunião situações referente a necessidade de famílias em aderirem benefícios sociais, participação de funcionários da Secretaria Municipal em evento da APAE e encaminhamento de pessoas em estado de vulnerabilidade social. Ao que se refere a fiscalização, capacitação de conselheiros e adesão em projetos e recursos, identificou-se aprovação de duas planilhas contendo gastos mensais da Secretaria de Assistência Social, um convite para capacitação de conselheiros na Coordenadoria de Guarapuava/PR e quatro aprovações de resoluções para recurso, sendo um deles destinado ao Fundo Municipal de Assistência Social.

Com isso, apesar do enfraquecimento do Conselho diante da baixa participação e inserção seletiva, é importante ressaltar que temas importantes perpassam por este espaço de deliberações e, ao longo da Pandemia do Covid-19, reforçam ainda mais a necessária atuação do Conselho em aderir e incluir pautas importantes para a sociedade.

A seguir, apresentamos questões vinculadas ao Conselho de Educação que, assim como o CMAS, também deslumbra cenário de difícil participação e adesão de membros usuários. Para tanto, o gráfico 6 apresenta a composição do Conselho para gestão 2021 e 2022, de acordo com o decreto municipal nº948.

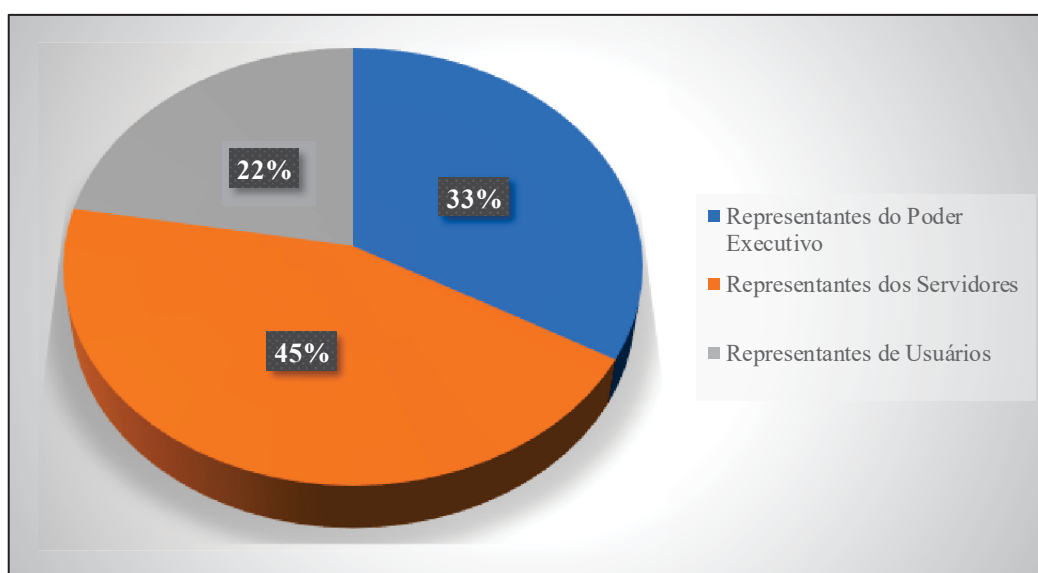


Gráfico 6: Composição do Conselho Municipal de Educação de Campina do Simão.

Fonte:Decreto Municipal nº948 de 2021.

Org: ZINKE, Idair Augusto (2023).

Composto por 8 membros titulares e 8 membros suplentes, o CME de Campina do Simão/PR é predominantemente feminino, pois, de seu total de membros, 85% são mulheres e apenas 15% homens. Em sua representação, maior parte se concentra nos representantes de servidores, com 45%, onde se destaca a participação de professores da rede pública e servidores administrativos das Escolas Municipais, já no que se refere aos representantes do Poder Executivo, que conta com 33%, há representação da Secretaria Municipal de Educação, Saúde, Assistência Social e Administração.

Contrariando a própria Lei Orgânica do município, a menor proporção de representantes é no campo de usuários, com 22%, sendo estes representantes de pais de estudantes e estudantes de Escolas Municipais e Estaduais do município. Para tanto, como afirmou Vick e Lavalle (2020) um dos grandes desafios dos Conselhos de Educação é a não fixação, em Leis federais, da composição paritária dentro dos Conselhos, fato que permite uma redução de representação no campo de usuários. Para o Conselheiro A (CME/CS):

No caso do Conselho de Educação o número de representantes de usuários é menor, tem representantes da Saúde, da Educação, da Assistência e dos pais dos alunos, que tem só um representante, mas vejo que a participação nas reuniões quase sempre é dos membros que trabalham na educação, creio que pela facilidade mesmo de sair do trabalho e participar da reunião (Entrevista, 5 de julho de 2023).

Nesse sentido, apesar da importância do Conselho em deliberar assuntos de interesse coletivo e que abrangem parcela significativa da população – tendo em vista o número de escolas e estudantes – a participação de membros de usuários no CME/CS também é frágil, o que inviabiliza a configuração de um efetivo espaço político na transformação do *status quo*. Para a Conselheira D (CME/CS) que representa o setor de servidores “*a população no geral não entende como funciona o Conselho, muitos são pessoas simples, não entendem mesmo a importância que o Conselho tem e que eles podem influenciar as decisões*”.

Entretanto, assim como no CMAS, o Conselho de Educação também apresenta uma inserção seletiva dos conselheiros, pois, nas entrevistas os membros destacaram que a Secretaria Municipal envia convites para as Escolas e Secretarias, até mesmo, para que possam representar o setor de usuários. Em entrevista com o Conselheiro B (CME/CS) que representa os pais de estudantes, mas que trabalha em cargo comissionado na Secretaria de Saúde, se afirmou o seguinte “*não é a primeira vez que sou do Conselho de Educação, sempre recebo o convite da Secretaria para participar [...] aí fazemos uma troca, alguém daqui entra no Conselho de lá e alguém de lá aqui*”.

Para Tatagiba (2002, p. 79) isso se deve ao fato de que “os governos tem resistido – dependendo do seu projeto político – às novas formas de fiscalização, controle e participação da sociedade no processo de produção de políticas públicas” fato que afeta negativamente os Conselhos e é reflexo de governos que não aceitam partilhar o poder de decisão. Ao mesmo tempo, para Tavares (2006, p. 12) o principal motivo está vinculado ao fato de que “a população não está suficientemente organizada para ser incorporada aos mecanismos de participação, fazendo dela uma utopia”.

Ao que se refere ao conteúdo das Atas do CME nos anos de 2021 e 2022, estes estão apresentados no gráfico 7, tendo as mesmas variáveis de codificação analisadas no CMAS, com adicional da variável “demandas das Unidades de Ensino”. Foram analisadas 16 Atas, sendo 6 do ano de 2021 e 10 das reuniões de 2022.

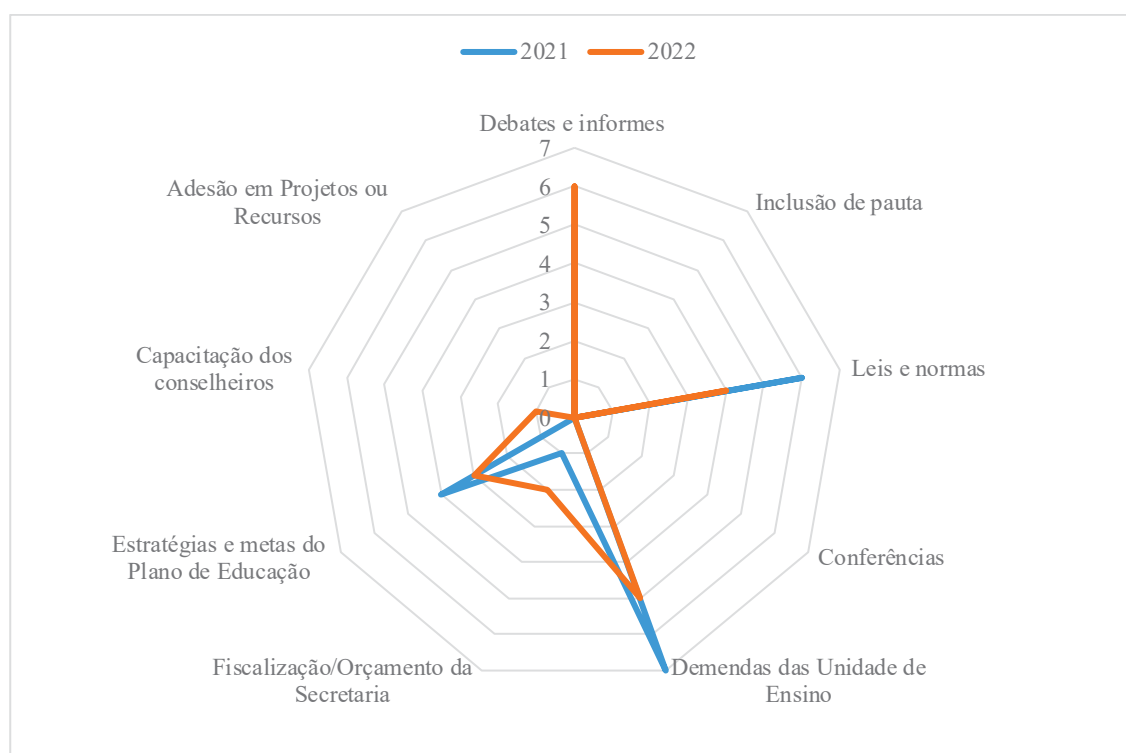


Gráfico 7: Conteúdo das reuniões do Conselho Municipal de Educação de Campina do Simão.

Fonte: Atas do Conselho Municipal de Educação de Campina do Simão/PR (2021 e 2022).

Org: ZINKE, Idair Augusto (2023).

O gráfico 7 é baseado em 44 variáveis, onde é possível perceber que os principais conteúdos debatidos em reuniões estiveram vinculados a demandas das Unidades de Ensino, leis e normas e estratégias e metas do Plano de Educação do município. Para tanto, no contexto da Pandemia de Covid-19, as principais leis e normas do Conselho de Educação foi em aprovar

no município instruções normativas para ações de prevenção e regulamentações do ensino remoto, tendo como base normativas federais e estaduais.

Ao que se refere as demandas das Unidades de Ensino, as Atas não esclarecem especificamente quais conselheiros as levaram para discussão, mas estas se referem especialmente as melhorias na infraestrutura das escolas, desistência de alunos, falta de Professores nas Unidades, qualidade da merenda escolar, necessidade de ampliação do transporte escolar e acompanhamento da Escola em torno da vacinação dos alunos.

No campo metas do Plano Municipal de Educação, as Atas registram quatro discussões vinculadas as metas do IDEB, nota do IDEB e aplicação de projetos e novas estratégias para que o município alcance melhor nível de alfabetização dos alunos. No âmbito da fiscalização e orçamento da secretaria, as Atas registraram apenas uma menção, em 2021, sobre gastos com combustível vinculados aos veículos da Secretaria Municipal de Educação. Nesse sentido, o Conselheiro A (CME/CS) reitera, sobre as reuniões, que:

Nossas pautas são sempre fiscalização de gastos da Secretaria, aprovação de alguma resolução que vem e agora nas últimas reuniões a gente falou bastante sobre o desempenho dos alunos no pós-pandemia, evasão de alunos, IDEB. Quando tem construção ou reformas a gente fala também, mas aqui nos nossos Conselhos, é mais para fazer o repasse do que tem sido feito na área, as pessoas ouvem, discutem se pode ou não pode. Quando existe alguma discordância, a Presidente do Conselho e a Secretária de Educação que sempre participam das reuniões aceitam, mas geralmente tem um consenso entre todos (Entrevista, 5 de julho de 2023).

Nesta passagem, se destaca em especial a presença da Secretária Municipal de Educação nas reuniões do Conselho, fato que pode gerar coerção dos conselheiros em caso de discordância, em especial, por serem diretamente indicados pela Secretaria Municipal e, respectivamente, atender aos seus interesses. Para Ana Lúcia Rodrigues (Presidente da UNCME-Sul) *“a presença do Secretário no Conselho sempre enfraquece, porque deixa os conselheiros em situação de constrangimento na hora de votar, por isso estamos na luta pelo voto secreto nos Conselhos”*.

Sobre a participação nas reuniões, os conselheiros entrevistados destacaram que é enfraquecida pois, dos oito conselheiros titulares, as reuniões costumam reunir em torno de três ou quatro, sendo normalmente aqueles vinculados as Unidades de Saúde. Para o Conselheiro C (CME/CS)⁶⁹ *“a Secretária sempre tenta marcar em um horário e local bom para todos, mas muitos não conseguem sair do trabalho, até porque alguns atuam em escola do interior e tem dificuldade para vir”*.

⁶⁹ Entrevista realizada em 5 de julho de 2023, na Câmara Municipal de Vereadores do município.

Para a Conselheira A (CME/CS) outro fator que contribuiu para o enfraquecimento do Conselho está vinculado a Pandemia, período em que as reuniões ocorriam de forma virtual, pois *“muitos conselheiros normalizaram não participar da reunião e apenas assinar a Ata depois”*.

Com isso, fica evidente que o CME possui fragilidades em sua efetividade, que vão desde a composição majoritária de servidores e representantes do governo até a ausência de fiscalização do Conselho nas ações orçamentárias da Secretaria que, ao longo de dois anos, ocorreu apenas uma vez. A participação direta da Secretaria Municipal de Educação nas reuniões também é um fator que demonstra centralização de poder, pois, além da indicação, a presença de membros do governo fragiliza e tira a autonomia do Conselho em deliberar com qualidade.

Assim, por mais que exista o desafio em inserir usuários e membros da sociedade civil no Conselho – em virtude do próprio desinteresse ou falta de informação sobre os mesmos – o poder público pode e deve contribuir com processos de mudança capazes de alterar a correlação de forças entre os diferentes segmentos sociais, sobretudo, com ações mobilizadoras para que a população desenvolva a cultura de participar na tomada de decisões.

A ausência de capacitação para os conselheiros de educação também é uma dificuldade para sua efetividade, pois demonstra que os mesmos não são atualizados em suas atribuições e competências, o que diminui o potencial técnico do Conselho.

No gráfico 8 se apresenta a composição do Conselho Municipal de Saúde de Campina do Simão, tendo como referência o Decreto Municipal nº 861 de 2021.

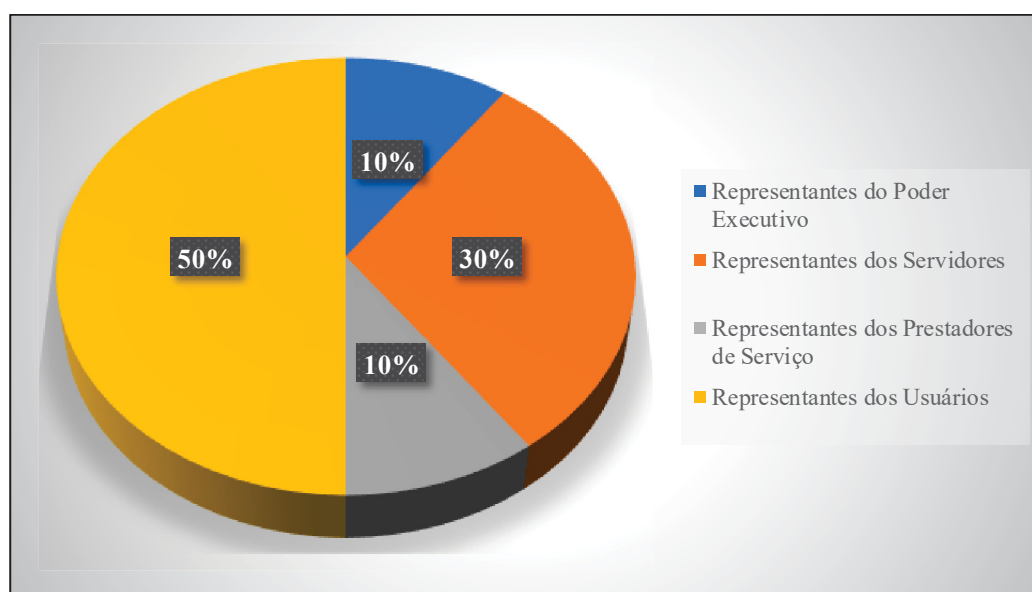


Gráfico 8: Composição do Conselho Municipal de Saúde de Campina do Simão.
Fonte: Decreto Municipal nº 861 de 2021.

Org: ZINKE, Idair Augusto (2023).

A composição do CMS/CS se dá por 10 conselheiros titulares e 10 conselheiros suplentes, dos quais 70% são do sexo feminino e 30% masculino. Em sua composição se observa que o Conselho respeita as regulamentações federais e municipais para sua composição, contando com 50% de representatividade de usuários do Sistema Único de Saúde (SUS), seguido por 30% de representantes dos servidores e 10% de representantes do Poder Executivo e prestadores de serviços, respectivamente.

Em termos de representação, o setor do Poder Executivo é representado por um conselheiro indicado pela Prefeitura Municipal, o setor de servidores por três conselheiros servidores da Secretaria Municipal de Saúde, o setor de prestadores de serviços por um representante do setor privado de serviço em saúde e, no campo de usuários, por representantes vinculados a Pastoral da Criança, Associação dos Produtores Rurais do município, Organização religiosa, Associação de pais e mestres de Escola Municipal e Associação de pais e amigos dos excepcionais (APAE).

Assim como nos Conselhos de Assistência Social e Educação, a forma de inserção no CMS/CS ocorre por meio de convite e indicação da Secretaria de Saúde. Para o Conselheiro G (CMS/CS)⁷⁰ *“nós temos dificuldade de adesão de pessoas de entidades, acontece que muitos que foram indicados não vão as reuniões e quando vão não participam”*.

De acordo com o Conselheiro G e H, as reuniões do Conselho dificilmente conseguem contar com a participação de mais da metade dos membros, isto porque grande parte das reuniões ocorrem de forma extraordinária, ou seja, quando a Secretaria de Saúde solicita reunião para deliberar algum assunto com urgência. Desta forma, ainda para o Conselheiro G *“dos 10 membros titulares, normalmente conseguimos reunir 4 nas reuniões, que são aqueles que trabalham aqui mesmo na Secretaria de Saúde. Aí ligamos, avisamos sobre a reunião e caso a pessoa não possa vir, pegamos a assinatura depois.”*

Para o Conselheiro H, outro ponto de destaque é a baixa participação dos membros que, ao longo das reuniões, não demonstram interesse em debater as pautas apresentadas. Assim:

Acontece bastante de solicitarem o Conselho para aprovar rápido uma resolução, então assinamos e só depois marcamos uma reunião para poder analisar melhor e publicar as Atas. Aí acaba passando sem o consenso entre os conselheiros, mas como eu falei, eles também são pouco efetivos, tudo que você colocar lá eles aprovam. Se eu chegar lá e falar “Vai fechar a Unidade de Saúde, vocês vão ficar sem assistência, assina aqui”, eles assinam (Entrevista, 6 de julho de 2023).

⁷⁰ Entrevista realizada em 6 de julho de 2023, na Câmara de Vereadores de Campina do Simão/PR.

A infraestrutura para funcionamento do Conselho também fora citada pelos Conselheiros, que afirmaram que raramente conseguem uma sala para realizar as reuniões. O Conselheiro I (CMS/CS)⁷¹ enfatizou que *“as Assembleias são realizadas sempre na Câmara Municipal, porque como vão várias pessoas precisa de mais espaço, mas a reunião do Conselho acontece de a gente fazer embaixo de uma árvore que tem no pátio da Secretaria.”*

Nesse sentido, questões básicas ao funcionamento do Conselho são negligenciadas, pois, como própria orientação do Tribunal de Contas da União (2015) os Conselhos de Saúde devem apresentar sala para funcionamento e realização das reuniões, bem como acesso a equipamentos básicos como telefone, computador e internet. No caso do CMS/CS, mesmo que tal infraestrutura seja compartilhada com a Secretaria de Saúde, a ausência de infraestrutura própria prejudica a qualidade de sua efetividade, pois não consegue comportar todos os membros, caso compareçam na reunião.

Outro desafio evidenciado é a baixa alternância de membros nos Conselhos ao longo de suas gestões, o que também ocorre nos demais Conselhos, em virtude da baixa participação da população e do reduzido número de servidores públicos do município. Em entrevista, o Conselheiro I (CMS/CS) relatou o seguinte:

Faltam pessoas pra indicar nos Conselhos, eu mesmo participei do Conselho mesmo quando o governo era de oposição. É muito restrito, aqui na Unidade somos em três enfermeiros e sempre fazemos um rodízio para ocupar o Conselho, sai um, entra outro. Nesses oito anos que estou no Conselho, trocou poucas vezes os conselheiros. Na minha participação no Conselho de Educação, é a mesma coisa, a Secretaria de Educação faz o convite para a saúde e, como são poucos servidores, eu vou. É normal um mesmo servidor fazer parte de vários Conselhos ao mesmo tempo (Entrevista, 5 de julho de 2023).

Em Campina do Simão/PR se faz importante lembrar, ainda, que o município é governado pelo mesmo grupo político há muitos anos, em especial, entre 2004 e 2008 e 2016 e 2024, vinculados aos partidos PSC e PSD. Para Gohn (2004) a concomitância de renovação dos mandatos dos conselheiros com o mandato dos Prefeitos ou de aliados do mesmo grupo político pode facilitar a manipulação do Conselho pelo executivo local, fazendo emergir entraves significativos em sua capacidade de inclusão, à medida que favorece maior controle do território e de seus recursos.

Ao que se refere ao conteúdo das reuniões, foram analisados um total de 14 Atas de reuniões dos anos de 2021 e 2022 além de 20 resoluções disponibilizadas pelo Conselho

⁷¹ Entrevista realizada em 6 de julho de 2023, na Câmara de Vereadores de Campina do Simão/PR.

Municipal de Saúde de Campina do Simão/PR. No conjunto das variáveis elencadas para análise das Atas, foi adicionado a variável “ações de mobilização” caracterizada como um conjunto de estratégias do Conselho em incluir a população nas decisões relativas ao SUS. Para tanto, foram identificadas 37 variáveis, sendo que destas 20 estão vinculadas a aprovação de recursos na área de Saúde, oriundos de outras esferas governamentais, conforme demonstra o gráfico 9.

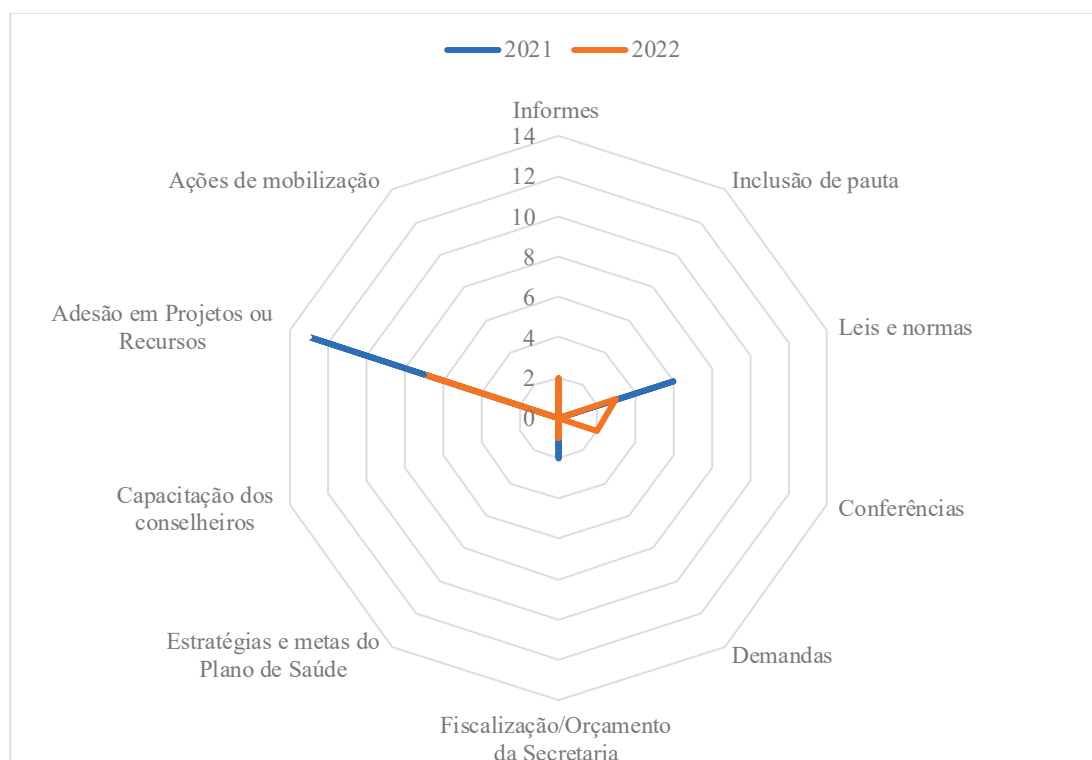


Gráfico 9: Conteúdo das reuniões do Conselho Municipal de Saúde de Campina do Simão.

Fonte: Atas do Conselho Municipal de Saúde de Campina do Simão/PR (2021 e 2022).

Org: ZINKE, Idair Augusto (2023).

Como destacado, maior parte do conteúdo das Atas e suas respectivas resoluções estão vinculadas a adesão em projetos ou recursos. Em 2021 foram identificadas 13 adesões, como adesão ao repasse financeiro para custeio de equipamentos, doação de veículo, reformas e ampliações de Unidades Básicas de Saúde e investimento para transporte sanitário, por exemplo. Como observado nas falas dos Conselheiros G e H, maior parte das reuniões do CMS/CS destinam-se para a aprovação de resolução onde, muitas vezes, o conteúdo acaba não sendo debatido e analisado pelos conselheiros.

Em segundo lugar está aprovação ou alteração de leis e normas, onde se destaca as normativas de controle e prevenção da Pandemia de Covid-19, alteração das diretrizes da Programação Anual de Saúde (PAS) e no regimento interno do CMS/CS.

O quesito Conferências foi citado em apenas uma reunião, em 2022, com a necessidade de organização da Conferência de Saúde em 2023, conforme apresenta a figura 24, do convite para Conferência realizada em fevereiro de 2023, com o tema “*Direitos e deveres dos usuários do SUS: participar hoje para mudar o amanhã*”.



Figura 24: Convite para a Conferência Municipal de Saúde de Campina do Simão, 2023.

Fonte: Prefeitura Municipal (2023).

Já ao que diz respeito a fiscalização de políticas públicas, como aplicação dos recursos destinados a área de Saúde do município, se identificou apenas dois momentos em 2021 e um em 2022, fato que, novamente, demonstra pouca efetividade dos Conselhos de Campina do Simão/PR em fiscalizar as ações do governo municipal e assim, promover suas atribuições básicas, como a accountability. Nesse quesito, o Conselheiro G (CMS/CS) revelou situações conflituosas em práticas fiscalizatórias dentro do Conselho, conforme destaca:

Existem situações de informações que são passadas, que precisamos analisar se estão corretas para posteriormente aprovar ou não. Eu como membro sempre faço essas observações. Confesso que já fui bem mais efetivo, mas já aconteceu de eu colocar em Ata que algumas informações ali não correspondiam com a verdade e fui chamado pelo responsável da Secretaria de Saúde que disse que se eu quisesse questionar aquilo deveria ser pessoalmente e não em Ata, porque ela seria publicada para a população. Ele disse que do jeito que coloquei em Ata, dava a entender que eles estavam roubando, mas não foi isso que coloquei, apenas pedi esclarecimento da informação que constava ali, porque ela não batia com a informação verdadeira (Entrevista, 6 de julho de 2023).

Em relação as variáveis de capacitação dos conselheiros, demandas, inclusão de pautas, ações de mobilização e estratégias e metas do Plano Municipal de Saúde não foram identificadas nas Atas, mesmo que estas estejam incluídas nas regulamentações de atribuições e competências do Conselho.

Deste modo, a análise em torno da efetividade dos Conselhos por meio de documentos oficiais e entrevistas demonstram que os Conselhos de Assistência Social, Educação e Saúde de Campina do Simão/PR apresentam fragilidades em cumprir sua real função, bem como grande centralidade em suas respectivas Secretarias Municipais, pois estas atuam no sentido de inserir de forma seletiva os membros dos Conselhos, o que favorece maior controle político destes espaços que, como discutidos anteriormente, deveriam estar associados a participação plural e mais autônoma em relação ao governo municipal.

A democratização do espaço, neste sentido, se torna um desafio frente a baixa atividade cívica da população em ocupar, participar, fiscalizar e decidir sobre políticas públicas básicas para a sociedade. Ao mesmo tempo, tais entraves não os tornam verdadeiros espaços políticos, capazes de incluir a população nos processos decisórios, romper com as relações de clientelismo e promover transformações sociais em favor de interesses e demandas da sociedade.

Em relação aos reflexos da criação do município para a participação via Conselhos, a posição dos entrevistados foram diversas e variaram entre maior proximidade da população com os Conselhos, Conferências e Assembleias, ao mesmo tempo que apresentaram a interferência política como fraqueza para os pequenos municípios.

Para tanto, representamos os resultados desta questão na figura 25, que apresenta as percepções dos Conselheiros sobre os reflexos da criação de Campina do Simão para a democratização do espaço. Na figura os resultados são demonstrados em forma de clusters – similitude e relação entre as falas dos conselheiros – elaborados através do software Iramuteq⁷².

⁷² O software Iramuteq permite representações gráficas em análises qualitativas, pois estabelece similitude entre as falas dos entrevistados em forma de clusters e, assim, permite uma análise ilustrativa dos resultados adquiridos.

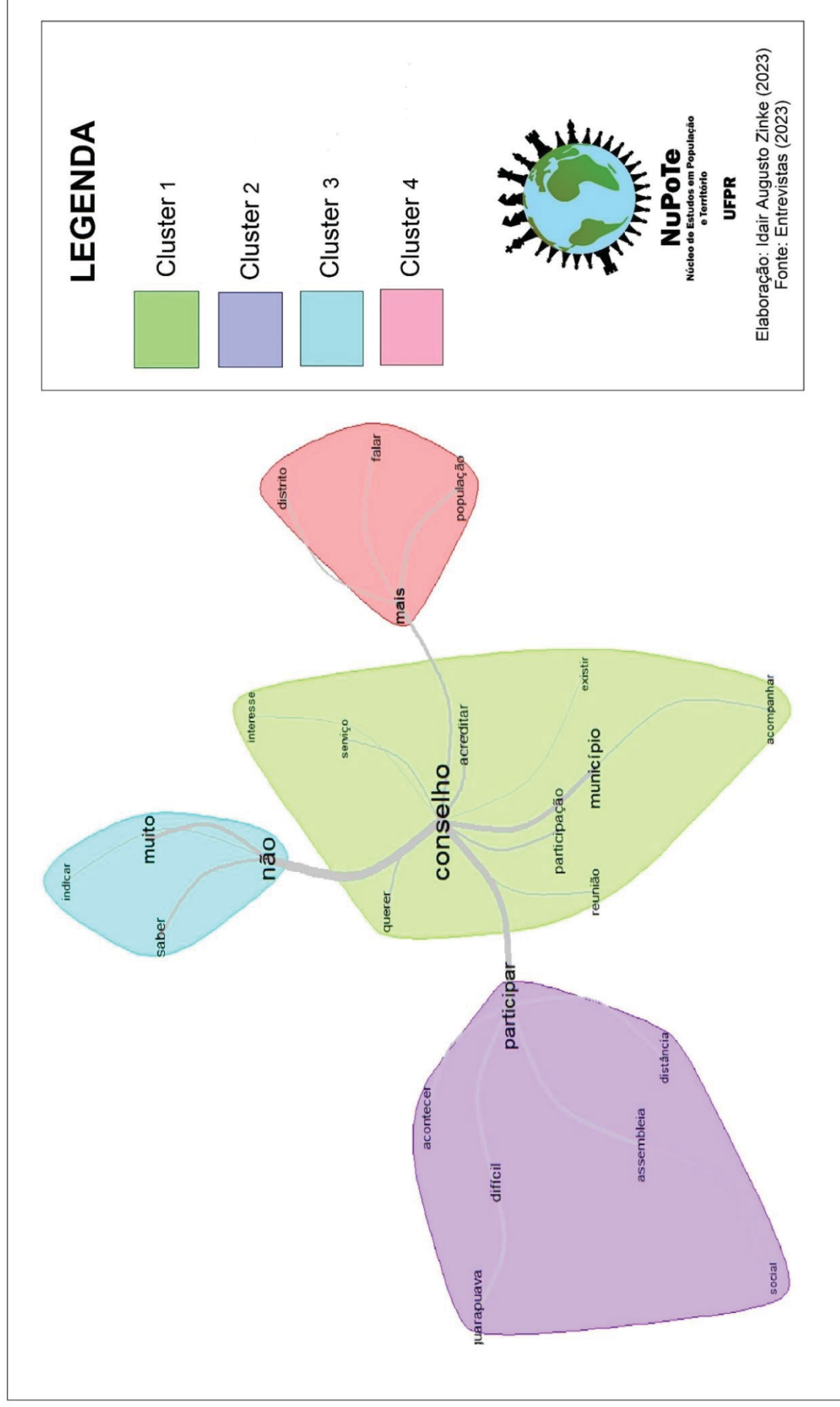


Figura 25: Similitude de palavras - percepções dos conselheiros sobre o município e a participação.

A figura 25 apresenta as falas dos entrevistados no que se refere aos reflexos da criação do município para a participação via Conselhos. As questões referentes a temática foram codificadas e organizadas com uso do software Iramuteq que, como representação dos resultados, permite a elaboração de diferentes clusters, onde cada um apresenta perspectivas demonstradas pelos conselheiros.

Com isso, os clusters se complementam e se conectam na similitude entre as palavras e seus contextos de fala. No cluster 1, os Conselhos foram vistos como importante meio de participar, reunir diferentes interesses e acompanhar os serviços públicos em assistência social, educação e saúde. Ao mesmo tempo, em sua conexão com o cluster 3, as falas dos conselheiros evidenciam o que já fora tratado em passagens anteriores, da participação pouco efetiva por falta de conhecimento e interesse da população em saber o papel dos Conselhos, bem como da indicação e o controle político como fator que dificultam a participação da sociedade civil nestes espaços, como destacou o Conselheiro G:

Já tem 11 anos que moro em Campina do Simão, eu acho que talvez se fossemos distrito, existiria mais cobrança, porque pela questão política no município pequeno o domínio da população é muito grande. Vou falar bem a verdade, eu sou servidor aqui, concursado, e como membro do Conselho se eu te disser que consigo fazer o serviço do jeito certo, é mentira. Eu não consigo. Veja só, eu faço plantão e ganho hora extra, se eu não fizer o que eles querem, cortam meus plantões e eu tenho uma perda financeira (Conselheiro G, CMS/CS)⁷³.

Em relação ao cluster 4, nota-se outras perspectivas sobre os reflexos da criação do município na participação nos Conselhos, onde se destaca a difícil participação caso Campina do Simão ainda fosse distrito de Guarapuava, em virtude da própria distância, o que acarretaria também na impossibilidade em realizar suas próprias Conferências, Assembleias e Audiências públicas. Assim, para o Conselheiro A CME/CS *“já é difícil da pessoa participar aqui, imagine se tivesse que ir pra Guarapuava participar, acho muito difícil, até mesmo pela distância”*.

Desta forma, é possível perceber diferentes contextos que interferem e fragilizam os Conselhos em pequenos municípios, que vão da baixa atividade cívica da população em ocupar e participar dos processos decisórios, até a seletividade dos conselheiros, que fazem emergir espaços controlados e pouco eficientes em termos de democratização e, de toda forma, não permitem a configuração de verdadeiros espaços políticos, capazes de propor e buscar transformações em suas respectivas áreas.

⁷³ Entrevista realizada em 6 de julho de 2023.

Além disso, a análise das Atas demonstra Conselhos com baixa eficiência em fiscalizar, propor pautas de interesse social e traçar estratégias para alcançar melhor impacto de políticas públicas. Suas atividades se centralizam em aprovar a adesão do município em projetos e recursos de outras esferas governamentais, de Leis e normativas e promover informes em suas respectivas áreas. Além disso, como apontaram os conselheiros em entrevistas, a frequência de reuniões e adesão dos conselheiros nas mesmas é outro fator que fragiliza sua atuação em busca de maior efetividade.

4.4. Os Conselhos municipais em Guarapuava e a adesão do Distrito de Palmeirinha: desafios e possibilidades à democratização do espaço

O distrito de Palmeirinha, em Guarapuava, conta atualmente com uma população de 4.360 habitantes (IBGE, 2022). Quando elencamos o distrito de Palmeirinha para a problemática desta tese, o objetivo foi de melhor compreender como a divisão territorial se reflete da democratização do espaço, por meio do acesso e da inclusão da população nos processos decisórios em espaços institucionais. Partiu-se do princípio de a abordagem frente a um pequeno município e um distrito, em que ambos pleitearam a emancipação político-administrativa no mesmo período, traria mais fervor no debate sobre a democratização frente ao processo de criação de municípios.

A PEC 188/2019 retornou o debate sobre o fenômeno, mas a literatura explicativa da divisão territorial no Brasil, em si, apresenta uma lacuna nas discussões em torno dos distritos municipais, especialmente, ao que se refere ao tema desta tese, da democracia participativa. Neste sentido, a construção deste subtópico vai ao encontro das indagações iniciais da pesquisa, que se resumem na questão: existe a participação de populações residentes do distrito junto aos espaços participativos de serviços essenciais? Quais são os desafios e quais são as possibilidades de acesso para essa população?

Com isso, os procedimentos metodológicos que dão luz a este tópico são os mesmos utilizados para análise dos Conselhos Municipais em Assistência Social, Educação e Saúde aplicados no município de Campina do Simão/PR, com adendo de variáveis que trouxessem, junto a perspectiva das Atas de reuniões, a identificação de elementos pertinentes ao distrito, tais como as possíveis demandas da população. Além disso, no campo das entrevistas, houve um trabalho de identificação do conjunto total dos conselheiros vinculados aos três Conselhos, como forma de averiguar a existência de representantes moradores do distrito. Neste momento, importante ressaltar, houve o auxílio dos Presidentes e Secretários dos

Conselhos que, por maior conhecimento em torno dos ocupantes, puderam contribuir na identificação.

Ao mesmo tempo, a abordagem permite uma análise em torno da participação nos Conselhos no município de Guarapuava, o mais populoso da Região Geográfica, com 182.093 habitantes, de acordo com o Censo de 2022 do IBGE. Tal fato torna o debate mais amplo, afim de contextualizar a atuação e os desafios de Conselhos em municípios de médio porte e que, neste caso, é o município-mãe de Campina do Simão/PR.

A Lei Orgânica de Guarapuava, publicada com atualização em 2019, apresenta os Conselhos Municipais como mecanismos de cooperação do Poder Público, assim como os Conselhos Populares Locais e Distritais e as Fundações e associações privadas. No Art. 154 desta Lei, é definido que os Conselhos Municipais tem por finalidade auxiliar a Administração Municipal no planejamento, nas análises e também nas decisões inerentes às matérias de sua competência (Guarapuava/PR, 2019).

Em seu Art. 155, fica delimitado que os Conselhos Municipais serão criados pelo Poder Público através de Lei, onde será definido os meios para seu funcionamento, a composição, a organização, as atribuições, a forma de nomeação dos titulares e dos suplentes, bem como o prazo do respectivos mandatos, obedecendo sempre a composição dos Conselhos por número ímpar de membros, assegurando a participação de entidades classistas, associativas e pessoas com manifesto saber nas matérias de competência do Conselho (Guarapuava/PR, 2019).

Além disso, destaca que é dever dos órgãos da Administração Municipal prestar informações técnicas e fornecer documentos administrativos que forem solicitados pelos Conselhos, bem como reitera que as deliberações das decisões tomadas serão sempre por maioria de votos presentes dos membros, fator de grande importância para que os conselheiros possam deliberar sobre os temas de sua competência.

Atualmente, o município de Guarapuava conta com 16 Conselhos municipais ativos em diversas áreas, como pode-se observar no quadro 14, construído com base no “Portal dos Conselhos”⁷⁴ do site da Prefeitura do município e com dados disponibilizados pelo MUNIC, do IBGE.

⁷⁴ Link para acesso ao Portal dos Conselhos, do município de Guarapuava, onde constam documentos relativos aos Conselhos Municipais. [Portal dos Conselhos Municipais | Prefeitura de Guarapuava](#)

Conselhos	Ano de criação	Total de conselheiros	Reuniões 2022
Conselho do Plano Diretor de Guarapuava	2010	38	Não disponível
Conselho Municipal de Alimentação Escolar	2000	14	10
Conselho Municipal de Assistência Social	1992	24	15
Conselho Municipal de Cultura e Preservação do Patrimônio Histórico	2022	13	2
Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural	1997	13	6
Conselho Municipal de Educação	2020	36	10
Conselho Municipal de Meio Ambiente	2014	24	5
Conselho Municipal de Saúde	2015	28	10
Conselho Municipal de Trabalho, Emprego e Renda	2020	9	1
Conselho Municipal de Trânsito e Mobilidade Urbana	2019	20	4
Conselho Municipal de Transporte Escolar	2021	8	3
Conselho Municipal do Fundeb	2010	14	10
Conselho Municipal do Fundo de Habitação e Interesse Social	2014	10	4
Conselho Municipal do Instituto de Previdência	2021	16	9
Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa	2021	18	13
Conselho Municipal Gestor do Fundo de Defesa do Consumidor	2014	12	

Quadro 13: Conselhos Municipais em Guarapuava/PR.

Fonte: MUNIC e Portal dos Conselhos de Guarapuava (2022).

Org: ZINKE, Idair Augusto (2022).

Pode-se observar que grande parte dos Conselhos Municipais instituídos no município de Guarapuava são recentes, em que muitos consta a criação a partir do ano de 2010 e, o mais recente, em 2022, sendo o Conselho Municipal de Cultura e Preservação do Patrimônio Histórico. O Conselho com Lei de criação mais antigo é o de Assistência Social, criado em 1992, no contexto de ampla proliferação das políticas vinculadas a área nos municípios brasileiros. Já ao que se refere ao Conselho Municipal de Saúde e de Educação, ambos possuem Lei de criação mais recente, em 2015 e 2020, respectivamente.

No caso do Conselho Municipal de Educação, sua primeira instituição se deu em 2004, mas como Guarapuava/PR instituiu a Rede própria de Ensino em 2020, o Conselho sofreu alterações em suas funções, passando a ter caráter normativo, podendo deliberar e emitir normas próprias para o funcionamento de suas Unidades de Ensino. Em entrevista, o Conselheiro J (CME/G)⁷⁵ destacou que:

[...] foi a partir disso que o próprio Conselho de Educação começou a ser mais atuante de acordo com as próprias demandas do município, pois ele se tornou normativo e não depende mais do Conselho Estadual e nem do Nacional. Antes disso, o Conselho era bem enfraquecido e se reunia esporadicamente para debater algumas questões pontuais, como o calendário escolar. Hoje, com essa reformulação, o Conselho é bem mais atuante e consegue de fato normatizar aquilo

⁷⁵ Entrevista realizada em 10 de julho de 2023, na Secretaria Municipal de Educação do município de Guarapuava/PR.

que se define como política da educação ao longo dos nossos encontros (Conselheiro J, CME/E, 10 de julho de 2023).

Em relação ao número de reuniões em 2022, o quadro 14 demonstra que os Conselhos Municipais mais se reuniram para discutir assuntos de sua competência foram os de Assistência Social, Alimentação Escolar, Educação, Saúde, Educação, Direitos da Pessoa Idosa e o Conselho do Instituto de Previdência. Se destaca que os Conselhos mais atuantes, em termos de reuniões realizadas, são aqueles vinculados as áreas de serviços essenciais a população e estão vinculados as Secretarias Municipais de Assistência Social, Educação e Saúde.

Em relação as funções atribuídas aos Conselhos Municipais de Assistência Social, Educação e Saúde, se destaca que os três possuem, em suas Leis de criação, o caráter consultivo, deliberativo e fiscalizador, ou seja, são instituições com poder decisório e de definição em torno das políticas públicas que regem suas respectivas áreas. De acordo com o quadro 15, ainda pode-se notar que apenas o Conselho Municipal de Saúde tem em suas funções as ações de mobilização, onde se tem como objetivo atuar na elaboração e aplicação de estratégias para a saúde pública da população, como as de prevenção de doenças, por exemplo.

Conselho	Funções dos Conselhos Municipais – Guarapuava/PR				
	Consultivo	Deliberativo	Mobilizador	Fiscalizador	Normativo
Assistência Social	X	X		X	
Educação	X	X		X	X
Saúde	X	X	X	X	

Quadro 14: Atribuições dos Conselhos Municipais analisados em Guarapuava/PR.

Fonte: Leis municipais de Guarapuava/PR (2023).

Org: ZINKE, Idair Augusto (2023).

No quadro 16 se apresenta uma síntese das características gerais dos Conselhos Municipais analisados nesta tese, construída com base em informações disponibilizadas pelos Presidentes e Secretários vinculados aos Conselhos, bem como de documentos oficiais disponíveis.

Informações sobre os Conselhos Municipais	Conselho Municipal de Assistência Social	Conselho Municipal de Educação	Conselho Municipal de Saúde
Frequência de reuniões	Mensal	Mensal	Mensal
Calendário de reuniões	Existente	Existente	Existente
Convite para reuniões	Portal dos Conselhos	Portal dos Conselhos	Portal dos Conselhos
Convite para Conferências e Assembleias	- Portal dos Conselhos - CRAS - Redes sociais	- Portal dos Conselhos - Unidades - Redes sociais	- Portal dos Conselhos - Unidades - Redes sociais
Espaço físico para as reuniões	Inexistente	Inexistente	Inexistente
Secretaria executiva do Conselho	Existente	Existente	Existente
Divulgação de Atas no site da Prefeitura	Existente Portal dos Conselhos	Existente Portal dos Conselhos	Existente Portal dos Conselhos
Apresentação de pautas nas reuniões	Presidente do Conselho	Presidente do Conselho	Presidente do Conselho
Forma de inserção dos Conselheiros	Indicação, convite e eleição	Indicação, convite e eleição	Indicação, convite e eleição

Quadro 15: Síntese de informações dos Conselhos Municipais analisados em Guarapuava.

Fonte: Entrevista com os Presidentes dos Conselhos, Portal dos Conselhos e Atas das Reuniões.

Org: ZINKE, Idair Augusto (2023).

Pelo quadro, pode-se perceber que os Conselhos Municipais de Assistência Social, Educação e Saúde apresentam frequência mensal de reuniões, de acordo com calendário pré-estabelecido e publicado no “Portal dos Conselhos” página virtual do município de Guarapuava/PR, onde também se realiza o convite para as reuniões aos conselheiros. A estrutura física dos Conselhos chama atenção, pois nenhum deles possui estrutura própria, tal como uma sala específica para funcionar, como solicita o Tribunal de Contas da União (2013; 2015) em suas regulamentações para o funcionamento dos Conselhos de Assistência Social e Saúde. Para a Conselheira K (CMAS/G) *“nós utilizamos as salas da Secretaria Municipal, as impressoras e os mesmos e-mails para contato com o Conselho, a falta de um lugar próprio e de gente pra atuar só no Conselho dificulta os encontros, porque as reuniões acontecem cada vez em um lugar”⁷⁶*.

⁷⁶ Cabe destacar, aqui, que as reuniões dos três Conselhos analisados ocorrem em espaços distintos em cada reunião, em locais cedidos para a Prefeitura pela Universidade Estadual do Centro-Oeste (Unicentro), Faculdade Guarapuava e Faculdade Guairacá, conforme destacou o Conselheiro M (CMS/G) em entrevista no dia 12 de julho de 2023, na Secretaria Municipal de Saúde de Guarapuava/PR.

Em relação a forma de inserção dos Conselheiros, os entrevistados destacaram que a mesma ocorre por três formas, sendo elas: a indicação dos membros governamentais pelo Governo, o convite para as entidades e organizações que tenham vínculo com as temáticas de interesse do Conselho e, por fim, a eleição em Assembleia pública. Neste último, concorrem os cidadãos convidados pelo Conselhos como também aqueles que possuem interesse em participar, que podem ser membros de entidades, usuários ou trabalhadores das respectivas áreas.

Ao mesmo tempo, assim como se identificou em Campina do Simão/PR, há dificuldade em preencher as vagas nos Conselhos, isto porque, conforme os entrevistados, existe bastante resistência dos trabalhadores das áreas, dos usuários e dos membros de entidades em ocupar uma cadeira junto ao espaço. Conforme o Conselheiro J (CME/G):

Mas vejo que a participação, sendo representante de qualquer local, é preciso fazer todo um exercício de convencimento das pessoas para que se engajem nos Conselhos. Não é apenas no caso de usuários, mas nos próprios servidores, existem pessoas que demonstram uma certa resistência em participar, porque sobrecarrega com suas demandas ou porque não querem assumir o compromisso de julgar e dar pareceres em projetos vinculados ao governo (Conselheiro J, 10 de julho de 2023).

Com isso, iniciamos uma discussão afim em torno dos Conselhos Municipais em Assistência Social, Educação e Saúde do município de Guarapuava que, como elencado anteriormente, segue a mesma metodologia de pesquisa empregada no município de Campina do Simão/PR, mas com o objetivo de entender a participação do Distrito de Palmeirinha junto a estes espaços de participação.

Com relação ao Conselhos Municipal de Assistência Social, os dados relativos à sua composição estão apresentados no gráfico 10, pelo qual observamos que a composição do Conselho ocorre de forma paritária, onde os membros se distribuem em 50% de representantes governamentais e, os demais 50%, divididos entre representantes da sociedade civil, sendo 33% de representantes dos trabalhadores e 17% de usuários.

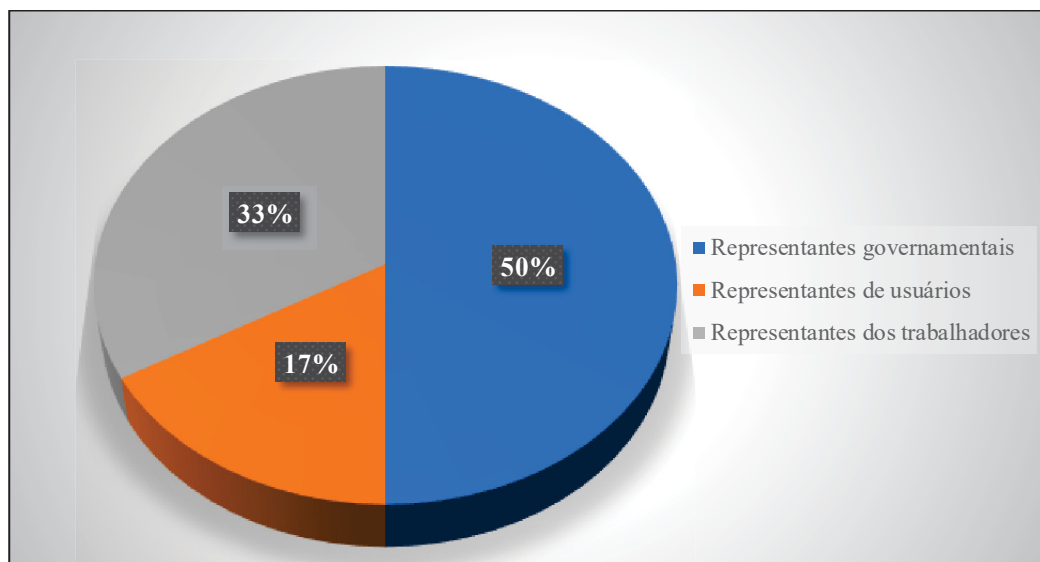


Gráfico 10: Composição do Conselho de Assistência Social de Guarapuava/PR.

Fonte: Lista de Presença da reunião de 24/11/2022 (2022).

Org: ZINKE, Idair Augusto (2023).

No campo da representação dos membros governamentais, se destaca a ocupação de membros da Secretaria Municipal de Assistência Social, do CRAS, CREAS, do Serviço de Convivência, Serviço de Acolhimento Institucional, Secretaria Municipal de Finanças, de Saúde, Educação e Políticas Públicas para Mulheres, onde há, para cada órgão da Prefeitura Municipal, um representante titular e outro suplente. Em relação a parte governamental, se destaca a ocupação de cadeiras por membros da Secretaria Municipal de Assistência Social, do CRAS, CREAS e associações, como a Associação de Auxílio às Pessoas com Alzheimer, de Pessoas com Deficiência e de Apoio a Pessoa com Câncer.

Em relação aos usuários, estes ocupam seis vagas, distribuídas entre titulares e suplentes⁷⁷. Nesse sentido, é possível observar maior centralidade na Secretaria Municipal de Assistência Social e dos membros indicados pelo Poder Público no Conselho, fator que contribui maior influência – por estarem em maior número – nos processos decisórios vinculados ao mesmo.

Com relação a participação nas reuniões, os entrevistados destacaram que existe dificuldade em reunir os membros que compõe este setor, especialmente, porque muitos entram no Conselho, mas não participam por ausência de conhecimento técnico dos assuntos em debate. De acordo com o Conselheiro K (CMAS/G)⁷⁸ “*o nosso Conselho consegue reunir boa parte dos membros vinculados as entidades, mas com os usuários é difícil,*

⁷⁷ Cabe destacar que, em contato com o Conselho Municipal de Assistência Social, nenhum dos membros que compõe o setor de usuários se propôs a ceder entrevista.

⁷⁸Entrevista realizada em 10 de julho de 2023, na Secretaria Municipal de Assistência Social de Guarapuava/PR.

porque ali se discute recursos, aprovação de entidades, o que acaba desestimulando os usuários, pela parte burocrática mesmo, já que muitos tem a escolaridade muito baixa”.

Apesar disso, os dois conselheiros entrevistados no CMAS de Guarapuava destacaram que a participação nas reuniões sempre é numerosa (figuras 26 e 27) reunindo grande parte do total de conselheiros, em especial, daqueles vinculados a Secretaria de Assistência Social.



Figura 26: Reunião do CMAS de Guarapuava, em fevereiro de 2023.

Fonte: Secretaria Municipal de Assistência Social.



Figura 27: Reunião do CMAS de Guarapuava, em dezembro de 2022.

Fonte: Secretaria Municipal de Assistência Social.

Já em relação a representatividade do distrito de Palmeirinha, não há representantes moradores da localidade. Dos distritos de Guarapuava – Palmeirinha, Entre Rios, Guairacá e Guará – apenas um deles possui representante dentro do Conselho, sendo o distrito de Guará. Para o Conselheiro K (CMAS/G) *“é o caso de alguém que se interessa em representar as demandas do lugar, porque como tem muitas pessoas da própria Secretaria de Assistência Social lá, que também abrange outros seis Conselhos, acaba sendo uma oportunidade de vir e contribuir”.*

Neste sentido, o Conselheiro L (CMAS/G) complementa afirmando que existem fatores que dificultam esta participação, que vão desde o desinteresse geral da população em deliberar sobre temáticas importantes até a distância e dificuldade de acesso, assim:

A distância é um fator que dificulta também, veja no Distrito do Guará por exemplo, não tem transporte público pra Guarapuava, e o membro que temos lá, quando tem reunião, a gente precisa ir buscar, porque os membros que representam os usuários, quase todos não tem um meio próprio pra vir entende. Na Palmeirinha ainda tem transporte, mas aí precisa ter a disposição de vir, de querer participar, junto com isso tem a dificuldade de entender o que é o Conselho e porque é importante participar (Entrevista, 10 de julho de 2023).

Entretanto, assim como no município de Campina do Simão/PR, Guarapuava/PR possui em sua Lei Orgânica possibilidades de ampliação dos espaços participativos para

comunidades mais distantes, como os distritos municipais, que apresentam demandas diferentes e suas particularidades territoriais. Em seu Art. 156, o município define como organismo de cooperação os Conselhos Populares Locais como uma forma de participação popular, com autonomia para sua criação, com estatuto próprio e composição de, no mínimo, três entidades legalmente constituídas, para debater e formular estratégias em termos e áreas de interesse coletivo, afim de assessorar o Poder Executivo e Legislativo nas matérias de interesse público (Guarapuava/PR, 2019).

Além dos Conselhos Populares Locais – também definidos apenas como Conselhos Locais – existe ainda a possibilidade de implementação dos Conselhos Distritais, compostos por três conselheiros cujo objetivo é, de acordo com o Art. 140 da Lei Orgânica Municipal: I – Encaminhar à Câmara Municipal qualquer matéria de interesse do Distrito; II – Proferir parecer opinativo sobre as reclamações ou reivindicações de habitantes do Distrito e III – Colaborar com a Administração Municipal na prestação dos serviços públicos (Guarapuava/PR, 2019).

Neste sentido, ao que cabe a área de Assistência Social, ainda não há formalmente instituído um Conselho Popular Local, mas sim uma Rede Local de discussão da área, junto ao CRAS dos distritos, inclusive o de Palmeirinha. De acordo com o Conselheiro L (CMA/G):

Nós não conseguimos inserir o Conselho Local por vários motivos, precisa ter pessoal pra articular isso, o CRAS dessas localidades tem um número reduzido de gente, então quem está ali, acaba ficando sem tempo de correr atrás disso também. Mas a Rede Local consegue ser um espaço local pra discussão, pra que se apresente as demandas dos usuários, acaba sendo uma atuação micro que depois vem parar tudo no Conselho (Entrevista, 10 de julho de 2023).

Desta forma, mesmo que o Conselho Municipal de Assistência Social de Guarapuava/PR não tenha, entre seus membros titulares e suplentes, a presença de moradores do distrito de Palmeirinha, cabe destacar a possibilidade de participação, de debate, cobranças e apresentação de demandas. Entretanto, a ausência da constituição formal do Conselho Popular Local é um fator que enfraquece institucionalmente tal possibilidade, pois acaba não delimitando a composição, o papel efetivo e, em especial, a autonomia para encaminhar formalmente as demandas para níveis mais amplos de debate e deliberações, ou seja, os Conselhos Municipais.

Em Palmeirinha, o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) possui uma equipe volante, ou seja, trabalhadores específicos para atender famílias que residem em

áreas de difícil acesso, atuando, nestes casos, dois assistentes sociais, um educador social e um motorista. O CRAS (figura 28) de Palmeirinha é sede para as discussões da Rede Local, onde se tem como objetivo levantar as demandas dos usuários, elaborar e encaminhar para outras esferas estratégias específicas para a localidade.



Figura 28: Centro de Referência de Assistência Social de Palmeirinha.

Fonte: Trabalho de Campo (2023).

Em entrevista junto a um dos Membros da Rede Local de Palmeirinha, o mesmo elencou a Rede como um importante meio para que a população usuária apresente suas demandas, inclusive daquelas que não são, diretamente, competência da área de assistência social. Assim:

Nós temos Redes Locais, não chegamos a efetivar os Conselhos Locais, ainda estamos caminhando nisso, mas nas Redes Locais são feitas discussões bem interessantes, porque ali os usuários trazem várias demandas que muitas vezes nem são apenas da nossa área. Eu atuo na Rede Local de Palmeirinha e já nos levaram demanda sobre a falta de segurança, e aí como representantes da Rede Local solicitamos o maior patrulhamento e conseguimos. Era uma discussão sobre a criança e adolescente, então aqui as coisas se ampliam (Entrevista, 13 de julho de 2023).

Já em relação a atuação do CMAS de Guarapuava/PR, realizou uma abordagem por meio das Atas das reuniões, disponibilizadas no Portal dos Conselhos do município e pela Secretaria Municipal de Assistência Social. No gráfico 11, pode-se observar o conteúdo retirado das reuniões dos anos de 2021 e 2022, por meio das variáveis apresentadas. No total, foram identificadas 29 Atas, de reuniões ordinárias e extraordinárias.

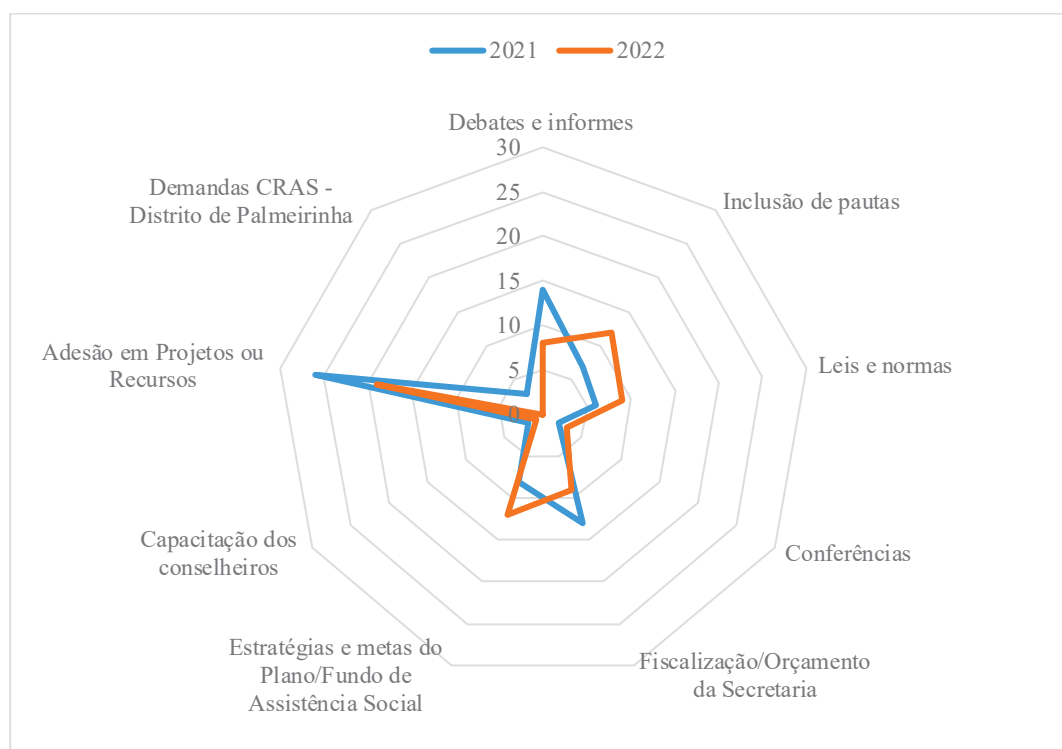


Gráfico 11: Conteúdo das reuniões do Conselho de Assistência Social.
Fonte: Atas do Conselho de Assistência Social de Guarapuava/PR (2021 e 2022).
Org: ZINKE, Idair Augusto (2023).

No conjunto dos elementos elencados para análise, foram identificadas 154 variáveis nas reuniões do CMAS de Guarapuava/PR. Em sua maioria, as pautas das reuniões estiveram vinculadas a adesão de projetos ou recursos para a área, sendo 26 aprovações em 2021 e 19 em 2022, em sua maioria, as resoluções aprovadas e adesões vincularam-se a sugestões para o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), ao repasse do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e ao Piso Paranaense para da área, onde estiveram em destaque o custeio para as entidades e sugestões de aplicação dos recursos para a gestão municipal, como a destinação de parte dos recursos para uso na proteção básica social.

Outro destaque é o debate em torno das Leis e Normas vinculadas a área, onde em 2021, 6 delas foram destinadas a aplicação de benefícios em virtude da Pandemia do Covid-19 para a população do município. Em relação as estratégias e metas do Plano Municipal de Assistência Social, o Conselho Municipal realizou alterações e sugestões de estratégias para sua implementação mais efetiva junto aos Centros de Referência.

No campo da fiscalização, o gráfico demonstra que o tema apareceu 13 vezes em 2021 e 9 vezes em 2022, onde se destaca a prestação de contas relativas ao Piso Paranaense de Assistência Social, FNAS e FMAS, bem como prestação de contas das entidades vinculados aos serviços de assistência do município. Além disso, chama atenção que em nenhuma das reuniões a variável “capacitação dos conselheiros” surgiu nos debates,

demonstrando que, nos anos analisados, o CMAS não levou para a discussão o fomento de treinamento e informações necessárias para o melhor aprimoramento da prática dos conselheiros, em especial, dos membros que representam os usuários e que mais necessitam de capacitação junto aos Conselhos, como elencou a própria Conselheira K (CMAS/G) ao longo da entrevista.

Em torno das demandas do CRAS de Palmeirinha, se observou três passagens nas reuniões de 2021, sendo elas: o melhor acompanhamento dos critérios estabelecidos aos beneficiários do Cadastro Único, a necessidade de projeto vinculado a inserção no mercado de trabalho no distrito e a dificuldade de agendamento de perícia no INSS para a população. Cabe destacar, ainda, que as Atas apresentam de forma transcrita as falas dos conselheiros, mas não foi possível identificar se as demandas foram atendidas ou encaminhadas para a Secretaria Municipal pelo Conselho.

Sobre a composição do Conselho Municipal de Educação, o gráfico 12 demonstra a divisão entre representantes governamentais, servidores e outras instituições.

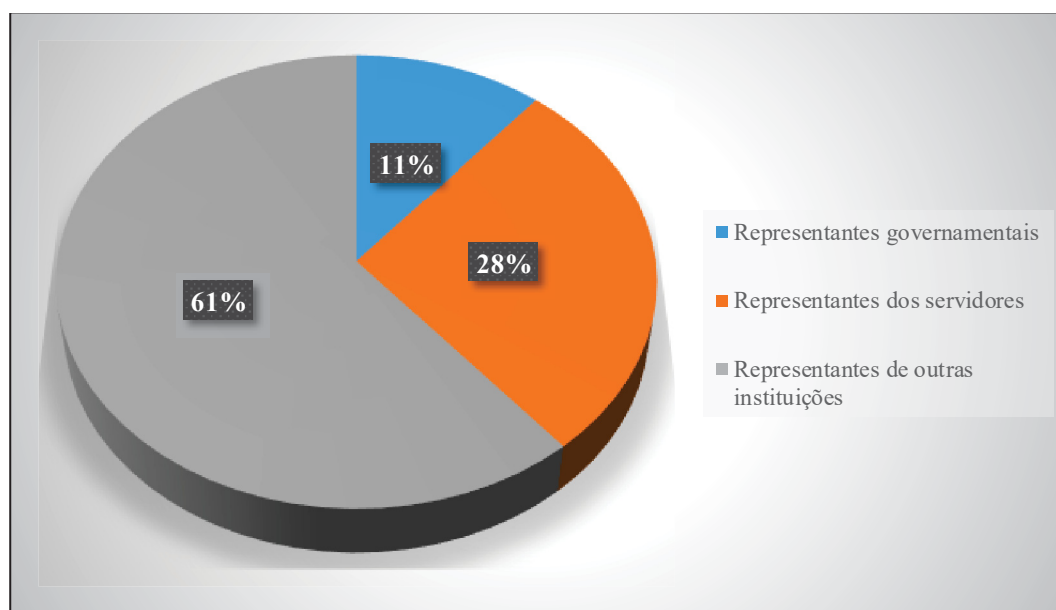


Gráfico 12: Composição do Conselho Municipal de Educação de Guarapuava/PR.

Fonte: DECRETO Nº 8367/2022.

Org: ZINKE, Idair Augusto (2023).

Pelo gráfico, pode-se notar que mais da metade dos conselheiros do CME/E se configuram como representantes de outras instituições, tais como: Rede Estadual de Ensino, Câmara Municipal de Guarapuava, Conselho M. de Transporte Escolar, Conselho M. de Alimentação Escolar, Conselho M. dos Direitos da Criança e do Adolescente, Sindicato dos Servidores Municipais de Guarapuava (SISPPMUG), da Rede privada de Ensino, e da Rede

de Ensino Superior, sendo estas representadas pela UNICENTRO e Faculdade Guarapuava. Nesse sentido, cabe destacar a ausência de representantes de usuários no CME/G, como dos setores de representantes de pais de estudantes da rede.

Tal fato decorre, conforme Lavallo (2020) pela ausência de definição clara, em forma de Lei, da composição dos Conselhos de Educação em todo o Brasil, diferente do que temos nos Conselhos de Saúde e Assistência Social que, por Lei nacional, devem ser compostos de forma paritária, com adesão de membros usuários do serviço. Teixeira explica (2004 p. 700) que a LDB/1996 recomenda que os “os Conselhos sejam constituídos dentre os membros de reconhecido espírito público e competência na área de educação, buscando representatividade entre associações e entidades da área”, mas não estabelece como critério a representação dos usuários.

Já em relação aos representantes dos servidores, o CME de Guarapuava abrange Professores da Rede Municipal, Educadores Infantis, Pedagogos e Diretores de Escolas e Centros Municipais de Educação Infantil, que ocupam, em seu conjunto 10 cadeiras entre membros titulares e suplentes. No campo governamental são ocupadas 4 cadeiras, entre a Secretaria Municipal de Educação e Administração pública. Quando questionado, o Conselheiro J (CME/G) explicou que *“nós temos representação de toda a gama que compõe a Educação, mas a dificuldade do Conselho, e não só o de Educação, mas de todos vinculados a Secretaria, é trazer para as reuniões a sociedade organizada, dificilmente as pessoas querem esse compromisso”*.

O Conselheiro J (CME/G), que também é o Presidente do referido Conselho, ainda explicou que a ausência de representatividade de instituições educacionais do Distrito de Palmeirinha e dos demais que compõe o município de Guarapuava/PR estão relacionados a baixa atividade cívica da população que, por vários motivos, não busca ocupar este espaço, assim *“no caso do distrito de Palmeirinha, tendo escolas vinculados a Rede de Ensino, a recomposição do Conselho pode abranger qualquer profissional das Escolas, mas isso depende do engajamento em querer vir, querer fazer parte”*.

Sobre o conteúdo de discussão no Conselho de Educação nos anos de 2021 e 2022, as variáveis foram coletadas tendo como base 17 Atas, sendo 7 delas de reuniões realizadas em 2021 e 10 das reuniões de 2022. Com base nestas, foi possível codificar 71 variáveis, conforme demonstra o gráfico 13.

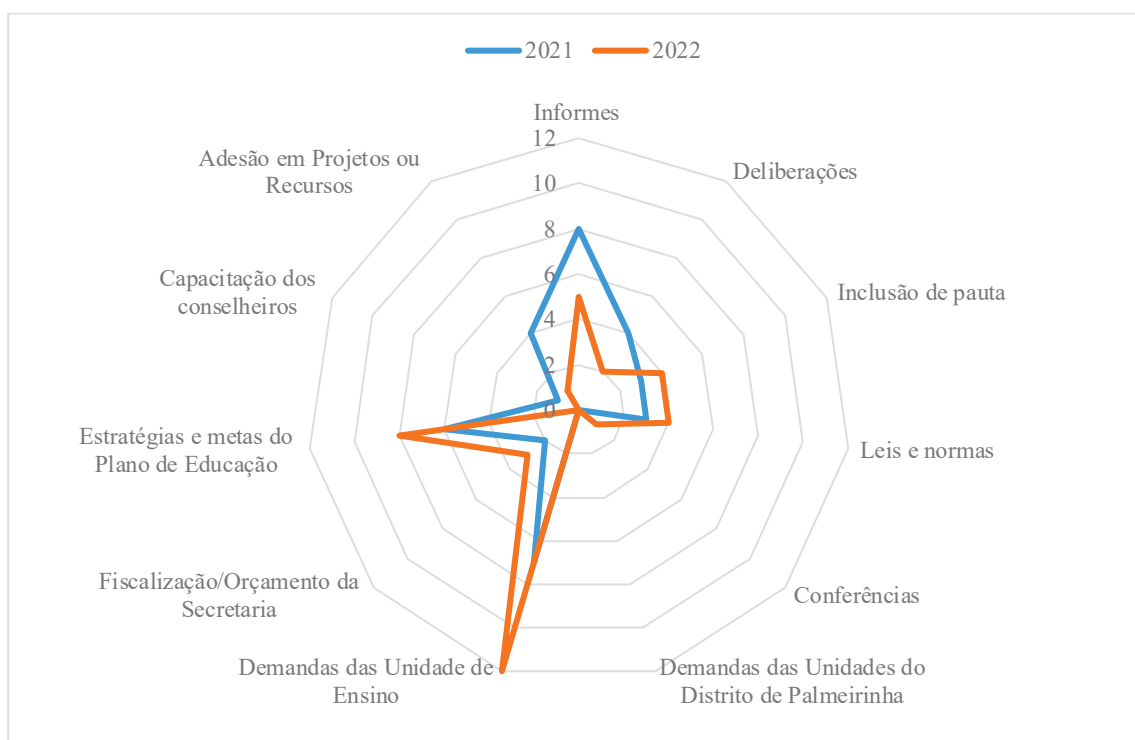


Gráfico 13: Conteúdo das reuniões do Conselho Municipal de Educação de Guarapuava.

Fonte: Atas do Conselho Municipal de Educação de Guarapuava/PR (2021 e 2022).

Org: ZINKE, Idair Augusto (2023).

Nota-se que os debates norteadores do Conselho de Educação nos dois anos analisados estiveram centralizados em informes gerais do Conselho – tais como organização das reuniões e Assembleias – na aprovação de normativas, como aprovação ou alteração do calendário escolar e fundos relativos à educação e acompanhamento do Plano Municipal de Educação. Por fim, o maior destaque nas variáveis identificadas ficou nas demandas das Unidades de Ensino, para o Presidente do Conselho:

Como nós começamos a atuar efetivamente em 2020, o nosso Conselho tem debatido muito as questões de legislação, autorização e renovação das demandas das Escolas. Realizamos também, junto com a comissão do Conselho, a fiscalização do transporte escolar e das políticas direcionadas para as Escolas pela Secretaria Municipal de Educação. Como temos Diretoras e Professores, é comum que as demandas das Escolas cheguem pra nós, porque como eles vivenciam as dificuldades de falta de material, infraestrutura e pessoal, acabam trazendo pra cá (Conselheiro J, 10 de julho de 2023).

Com isso, apesar de não apresentar usuários em sua composição, nota-se que o Conselho de Educação abrange significativa camada de entidades educacionais que, somados aos representantes das Unidades Escolares, constroem neste espaço, para além de debates em torno de normativas, reivindicações relativas à sua área de atuação, questões de suma importância na conformação de espaços políticos.

No gráfico 14, se apresenta a composição do Conselho Municipal de Saúde de Guarapuava (CMS/G). Por meio deste, se nota que o Conselho é paritário entre membros usuários, prestadores de serviços, trabalhadores de saúde e representantes governamentais.

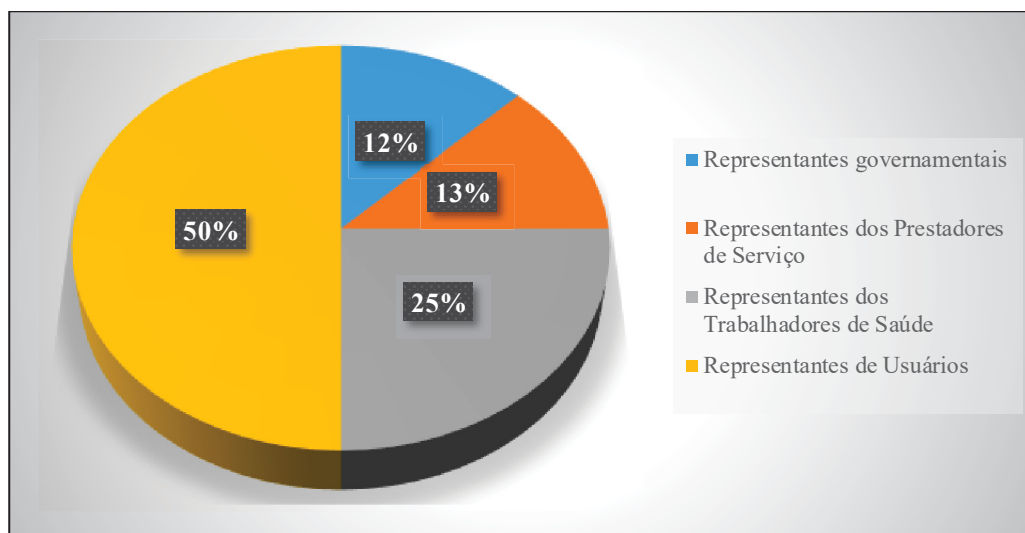


Gráfico 14: Composição do Conselho de Saúde de Guarapuava.

Fonte: Decreto nº 9040/2021.

Org: ZINKE, Idair Augusto (2023).

Criado em 2015, o Conselho Municipal de Saúde é composto por 28 membros titulares e suplentes. Entre os três Conselhos analisados em Guarapuava/PR, o CMS é o único que possui representante do distrito de Palmeirinha, sendo o entrevistado N (CMS/G) desta tese, que representa o setor de usuários, por meio do Sindicato dos Servidores Públicos de Guarapuava (SISPPMUG). Ainda da representação de usuários, o Conselho conta com representantes da Associação de Moradores de Guarapuava, Faculdade Campo Real, Associação de Pais e Amigos dos Deficientes Visuais, Sindicato dos Bancários e da Pastoral da Criança, o que demonstra pluralidade em representações de usuários, mesmo que nem todas as entidades possuam relação direta com a temática do CMS/G.

Com 25%, tem-se a representação dos servidores de saúde, estes ainda vinculados aos Conselhos Regionais de Odontologia, Farmácia e Enfermagem (Guarapuava, 2021). Já o setor de prestadores de serviços é representado por 2 conselheiros titulares e 2 suplentes, sendo estes da Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE) e da Clínica de Fisioterapia da Universidade Estadual do Centro-Oeste (UNICENTRO).

Com relação a composição do CMS de Guarapuava, os entrevistados citaram dificuldades semelhantes aos outros Conselhos, em especial, para a inserção de usuários e

membros de organizações e entidades, bem como, na alternância de conselheiros ao longo dos anos. Para o Conselheiros M e N (CMS/G):

Assim como outros municípios, a nossa maior dificuldade é mobilizar a população para participar do Conselho, principalmente os usuários que são as pessoas que atuam em organizações, nas pastorais ou que apenas usam o serviço. Fazemos o convite para a Conferência, mas sempre é preciso conversar antes, definir a pessoa que vai participar da eleição, porque se não for assim, na hora lá, ninguém quer. Isso se reflete na repetição de conselheiros nas gestões do Conselho, eu mesmo estou há anos sendo conselheiro de saúde e assistência social (Conselheiro M, 15 de julho de 2023).

A prerrogativa que existe para fazer parte do Conselho de Saúde é acompanhar as Assembleias, no meu caso fui eleito e estou há quatro gestões como Conselheiro. Não é normal e nem indicado, o correto seria ter uma troca dos Conselheiros até para não causar tensões, mas como existe uma dificuldade de colocar outras pessoas, acabo ficando, justamente por estar na militância da saúde, sempre participando das Conferências Locais, Estaduais e Nacionais (Conselheiro N, 15 de julho de 2023).

Nesse sentido, reproduz-se o que já fora observado nos demais Conselhos desta tese, onde a inclusão de classes sociais variadas e com alternância de membros ainda é um desafio constante. Como reflexo, o Conselho se enfraquece no sentido de não abarcar em sua composição comunidades com diferentes demandas e, para além disso, aumenta o risco de controle político deste espaço através das indicações. Neste mesmo aspecto, Avritzer (2011) afirma que a democracia participativa depende muito da aprendizagem política da população, que ainda não está preparada para tal, fazendo dela uma utopia.

Ao ser questionado sobre as influências políticas nas reuniões do Conselho de Saúde, o Conselheiro N (CMS/G) afirmou que sim, existem, pois, os embates e as tentativas de sobreposição de desejos e interesses ocorrem, mas que fazem parte do contexto democrático, conforme demonstra a fala do entrevistado.

[...] como eu digo, tudo depende da política, mas isso faz parte do jogo democrático. Quando não tem um consenso, vamos para o voto mesmo. É preciso ter responsabilidade, porque em alguma ponta da população essas decisões vão chegar, recentemente tivemos aqui a proposta da terceirização dos médicos, o gestor colocou e houve uma discussão bem polêmica com os membros. Fomos pra votação e naquela reunião tinham poucos conselheiros de usuário e trabalhadores, aí aprovaram. Mas o debate estava ali (Conselheiro N, 15 de julho de 2015).

A fala do Conselheiro N (CMS/G) reforça a importância dos membros sociais, em especial, daqueles vinculados as entidades e associações, pois são forças que atuam em decisões pertinentes aos interesses da população e, por meio do Conselho, tem seu poder de voto e deliberação legalmente constituídos. Além disso, reforça a participação via Conselhos

como possível para a conformação de espaços políticos, na resistência de projetos vinculados aos interesses de grupos políticos e econômicos e na luta por suas demandas.

Em relação aos conteúdos de discussão nas reuniões, entre 2021 e 2022, foram analisadas 15 Atas do Conselho Municipal de Saúde de Guarapuava/PR e, por meio destas, codificadas 158 variáveis, conforme apresenta o gráfico 15.

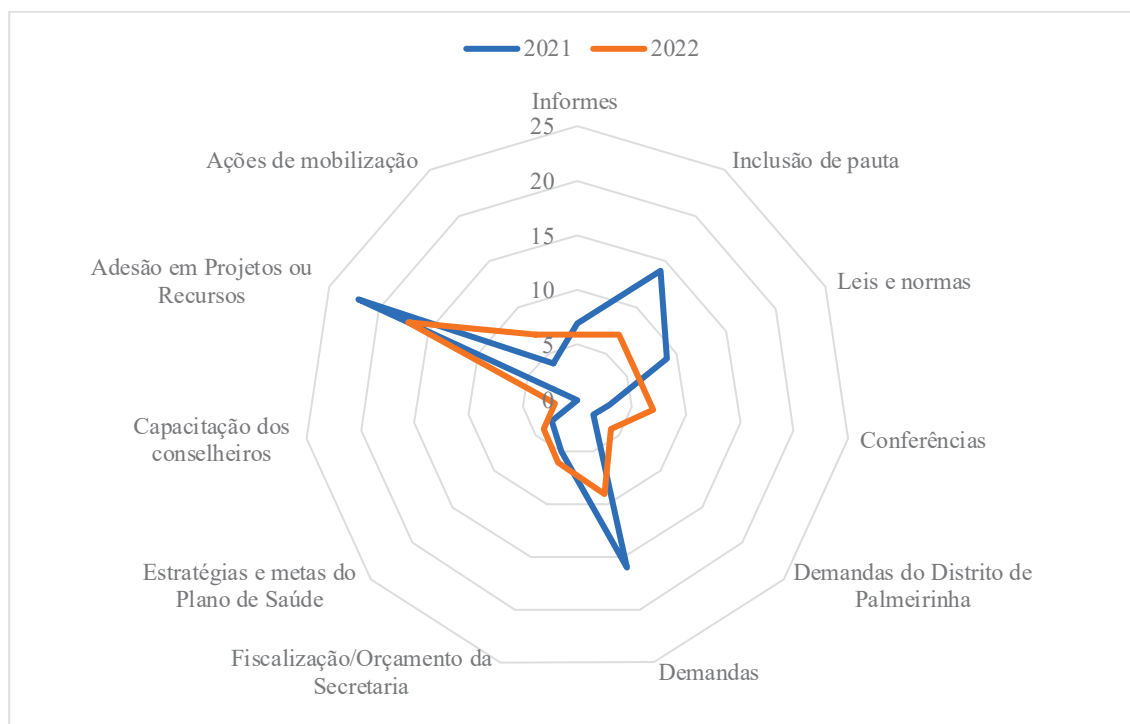


Gráfico 15: Conteúdo das reuniões do Conselho Municipal de Saúde de Guarapuava.
Fonte: Atas do Conselho Municipal de Saúde de Guarapuava/PR (2021 e 2022).
Org: ZINKE, Idair Augusto (2023).

Nos dois anos analisados, as atividades do CMS estiveram centralizadas na adesão de projetos e recursos, inclusão de pautas e no debate sobre as demandas apresentadas pelos Conselheiros. Neste sentido, se destaca a aprovação de recursos como o Fundo Nacional de Saúde (FNS), Fundo Municipal de Saúde (FMS) e recursos advindos da esfera estadual, bem como, dos recursos destinados ao período Pandêmico.

Em relação as demandas, chama-se atenção para aquelas realizadas pelo distrito de Palmeirinha, onde se encontrou 2 passagens em 2021 e 4 passagens em 2022. As demandas foram realizadas pelo Conselheiro N, morador do distrito e que trouxe para o debate nestas ocasiões a constante falta de medicamentos na Unidade de Saúde do distrito e a dificuldade de funcionamento com apenas um médico para a população. Além disso, em uma de suas demandas, o Conselheiro N (CMS/G) colocou a situação do transporte de pacientes para

realizar exames em Guarapuava/PR, elencando a necessidade de a Secretaria Municipal de Saúde ampliar este serviço.

Pelo gráfico, chama-se atenção pela ausência de falas sobre cursos ou eventos para a capacitação dos Conselheiros, fato identificado também nos demais Conselhos analisados nesta tese e que vão ao encontro com o relato dos Conselheiros entrevistados, em torno da falta de conhecimento técnico dos Conselheiros que ocupam o setor de usuários, o que os desestimula a participar das reuniões.

Em torno das demandas do distrito de Palmeirinha, cabe destacar a existência do Conselho Local de Saúde – e a respectiva representação de um de seus membros no CMAS – pois corrobora para que as demandas territoriais da comunidade tenham voz. Em Guarapuava/PR, os Conselhos Locais foram instituídos em 2021 (figura 29) e possuem como objetivo promover a participação popular e assessorar, opinativamente, sobre as matérias de interesse da população.



Figura 29: Posse dos Conselheiros Locais de Saúde, em Guarapuava (2021).
Fonte: Secretaria Municipal de Saúde de Guarapuava (2023).

Atualmente, o Conselho Local do distrito de Palmeirinha possui 8 membros, incluindo o Presidente, Vice-Presidente, 1º e 2º Secretário. As outras 4 vagas do Conselho são ocupadas por representantes de entidades, onde se tem membros da área de Saúde, da Educação e Assistência Social, este último, também integrante da Rede Local de

Assistência. De acordo com o Conselheiro Local de Saúde⁷⁹ “*nossas pautas principais são o atendimento médico a população, a infraestrutura e acesso a medicamentos, e como tem pessoas das outras áreas, discutimos também os casos de crianças fora da Escola e questões da assistência social*”.

A efetiva presença de um Conselho Local é um fator que emerge a participação em espaços mais distantes e traz como possibilidade a democratização do espaço, não apenas por permitir o acesso, mas por adentrar as políticas públicas específicas daquela comunidade, o que, pela hierarquia deste espaço, as leva para outros níveis de discussão, como o Conselho Municipal de Saúde. Assim:

O Conselho Local de Saúde é um órgão que representa a comunidade onde a gente está inserido, o nosso é específico do Distrito de Palmeirinha. Ele engloba os Conselhos Locais de outras localidades também, que fazem parte das reuniões do Conselho Municipal, onde levamos as nossas necessidades e pedidos, de acordo com o que os moradores nos colocam na reunião e passam para os agentes de saúde, então permite pensar as políticas públicas para a nossa localidade (Conselheiro Local de Saúde, julho de 2023).

Ao todo, os Conselhos Locais de Saúde de Guarapuava/PR abrangem 18 localidades, entre elas, o distrito de Palmeirinha, Guará e Entre Rios⁸⁰ (Guarapuava, 2021). Apesar disso, o Conselheiro Local de Saúde afirmou que os mesmos desafios encontrados no Conselho Municipal de Saúde se repetem no Conselho Local, em especial, ao que se refere a participação efetiva da comunidade nas discussões locais mais amplas, como nas Assembleias.

Em Palmeirinha, foi o Conselho Local que fez uma Assembleia de Saúde no Distrito, trouxemos o Prefeito e o Secretário de Saúde, convidamos, divulgamos nas escolas e tudo, mas vieram poucos e isso gera uma lacuna. As pessoas deveriam estar ali, colocando a sugestão e cobrando [...] A população ainda não tem essa cultura de ver a importância de estar ali fazendo parte, as pessoas sempre acham que tem que ter alguém fazendo por eles. Muitos também não gostam de ‘bater de frente’ com o órgão público, porque quando existe negligência, temos por dever procurar Via Judicial. É um compromisso que exige embate com Secretário, com Vereador, é muito difícil (Conselheiro Local de Saúde, julho de 2023).

⁷⁹ Entrevista realizada em julho de 2023, no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) do distrito de Palmeirinha.

⁸⁰ Importante destacar, conforme entrevista com o Conselheiro N (CMS/G), que os Conselhos Locais apresentam dificuldade de efetivação, pois “Dos 18 Conselhos Locais para atender as demandas das populações mais distantes, hoje, estamos com apenas dois em efetivo funcionamento, que são os Conselhos Locais de Palmeirinha e do Distrito de Guará. A Pandemia acabou colocando os Conselhos em standby, porque muitas atividades foram canceladas e agora estamos com dificuldade de reunir todos e coloca-los novamente em exercício”.

Com isso, é possível afirmar que, apesar da existência de mecanismos de participação popular no distrito, a baixa interação da sociedade com os Conselhos são fatores que enfraquecem os espaços de participação, tornando-os um desafio na conformação de espaços políticos, capazes de melhor exercer a cidadania e a gestão pública por meio da accountability.

Na figura 30, a seguir, apresentamos uma síntese das entrevistas realizadas com os Conselheiros Municipais e Locais, afim de representar suas percepções em torno da participação popular e a maneira pela qual o distrito se insere neste processo. A figura, em forma de conexão entre palavras, foi realizada por meio da codificação das entrevistas e elaborada com uso do software Iramuteq. Para tanto, afim de melhor apresentar as informações, realizou-se a organização em forma de clusters, onde cada um representa uma ramificação das entrevistas.

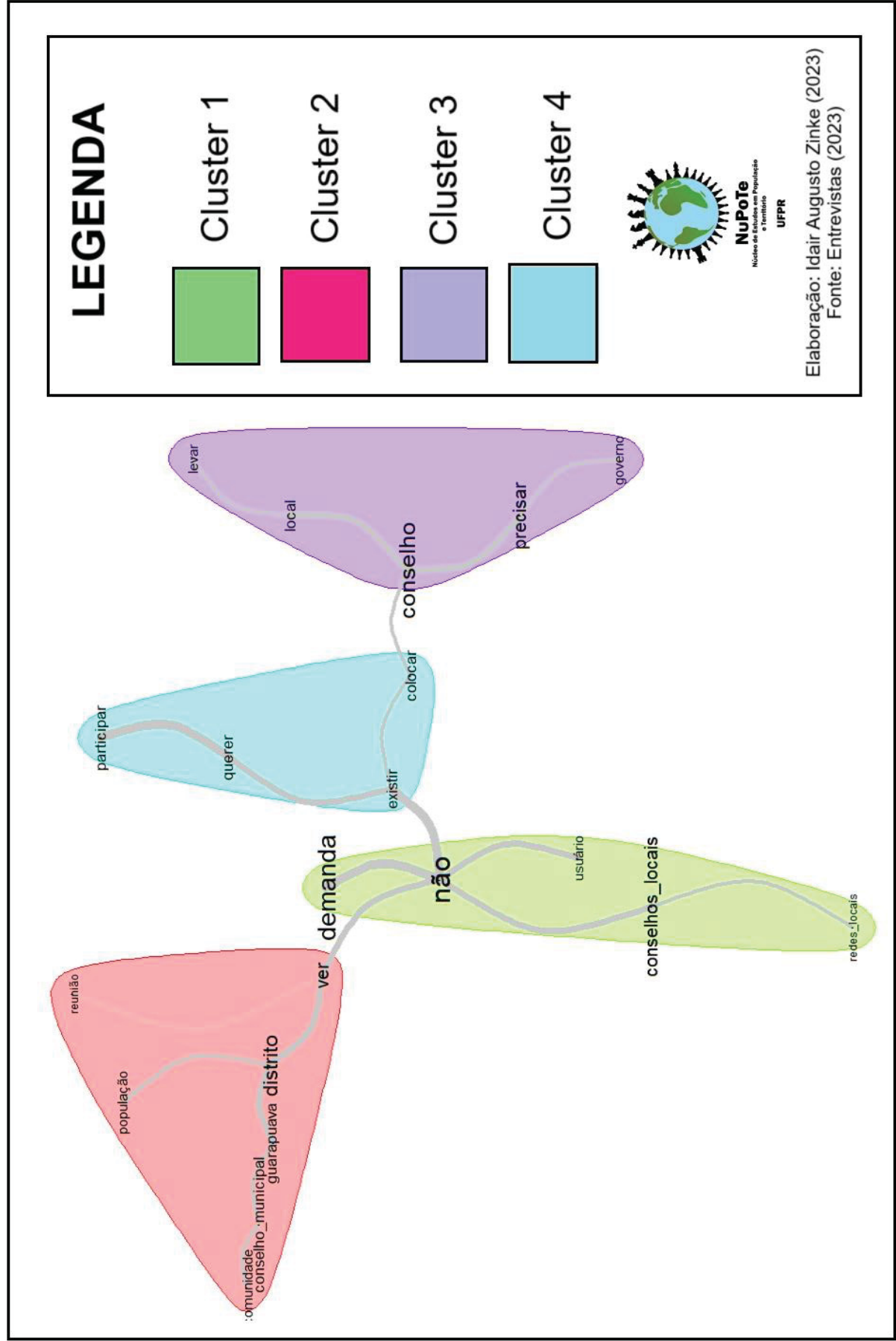


Figura 30: Similitude de palavras - percepções dos Conselheiros sobre o distrito e a participação.

Na figura 30 se observa as diferentes percepções do Conselheiros municipais de Guarapuava/PR entrevistados para esta tese, bem como, dos membros do Conselho Local de Saúde e da Rede Local de Assistência Social do distrito de Palmeirinha. No Cluster 1, que centraliza o infográfico gerado pelo Iramuteq, se destaca a palavra “não”, relacionada com os demais clusters e em conexão com a palavra usuário e demanda, onde se reforça a percepção dos entrevistados na baixa atividade cívica da população em ocupar e debater junto aos Conselhos, tanto os municipais como aquelas de caráter local, onde as demandas do distrito são melhor discutidas.

O mesmo ocorre com as percepções do Cluster 3 e 4, onde as palavras “existir”, “colocar”, “querer” e “participar” ainda se relacionam com a fragilidade dos Conselhos como espaços populares, indicando a necessidade de ampliação do debate para a sociedade civil, como forma de melhor promover o interesse da população nos Conselhos, indicados, por todos os entrevistados, como importantes espaços institucionais para se promover o debate em torno das políticas públicas de interesse coletivo. Além disso, no Cluster 3, ainda se destaca a palavra “governo”, citada por um dos Conselheiros ao apontar a necessária valorização governamental dos Conselhos participativos, conforme a passagem do Conselheiro M (CMS/G) ao afirmar que *“a grande questão é que essas discussões precisariam estar no ‘bojo’ de qualquer governo, a participação nas políticas públicas é algo muito nobre e perdemos muito disso nos últimos anos, com o último governo federal, agora temos a esperança de mudanças”*.

Por fim, se destaca que a participação do distrito de Palmeirinha junto aos Conselhos Municipais das áreas analisadas ainda é um desafio, fator que mais possui relação com o frágil engajamento da população em ocupar estes espaços, ter voz e contribuições para com as políticas públicas do que, propriamente, com a proximidade geográfica proporcionada pela divisão territorial.

4.5. Tecendo considerações: a divisão territorial é basilar à democratização?

O significativo aumento de pequenos municípios no Brasil ao longo da década de 1990 permitiu que áreas antes distantes da administração municipal – do próprio Estado – ampliassem suas possibilidades de participação social por meio da criação de diversos Conselhos Municipais que teriam como *locus* a inclusão das camadas sociais na gestão de recursos importantes para a população e uma participação efetiva nas políticas públicas.

Nas áreas de Assistência Social, Educação e Saúde, a descentralização em favor da escala local supunha uma gestão dos recursos mais eficaz, uma vez que abrangeria atores sociais que melhor conhecessem as demandas territoriais e pudessem, assim, trabalhar em prol da diminuição da desigualdade, no melhor acesso aos serviços e na *accountability* junto as práticas governamentais. O município, por ser a escala mais próxima do cidadão, portanto, foi selecionada para fomentar a participação por meio das instituições implementadas após a CF de 1988, servindo, também, como a escala da resistência em relação as forças hegemônicas, tendo como princípio a diversidade de representação dos cidadãos (Azevedo, 2016).

Neste sentido, a ampliação dos Conselhos Municipais nas mais diversas áreas sugeriria um cenário propício a democratização, tendo em vista seu potencial inclusivo dos cidadãos em seus segmentos de representação que, junto aos representantes governamentais e trabalhistas, permitiriam o espaço de deliberação, confronto de ideias, mobilização e resistência. Em outras palavras, os desenhos institucionais dos Conselhos Municipais potencializariam a formação de espaços políticos, capazes de promover transformações sociais importantes para a população, inclusive, a de maior cultura política.

No Brasil, como vimos no Capítulo I, as diversas atribuições municipais se refletiram em considerável aumento dos Conselhos, fortalecidos e ampliados para o interior do país por meio da criação de inúmeros novos municípios, em sua maioria, rurais e de baixa expressão populacional. Ao debater o desenvolvimento da democracia, Bobbio (2000, p. 40) argumenta que “o certo é procurar perceber se aumentou não o número dos que têm o direito de participar nas decisões que lhe dizem respeito, mas os espaços nos quais podem exercer este direito”.

Ao mesmo tempo em que o expressivo aumento dos Conselhos Municipais acompanhou as novas divisões territoriais do país, a democratização do espaço surgiu como possibilidade, mas não como reflexo direto do fenômeno, uma vez que, conforme Arretche (2010) a democratização se relaciona com a qualidade efetiva das instituições participativas e não propriamente com sua existência, isto é, para além da implementação dos Conselhos Municipais, é necessário caminhar para o seu caráter acessível e inclusivo para as mais diversas camadas sociais, bem como permitir que estas tenham o seu direito de voz garantido.

Em Campina do Simão/PR nossa análise averiguou que a criação do município permitiu a criação de Conselhos Municipais em diferentes áreas (quadro 11) mas poucos destes espaços registraram frequência em suas reuniões, centralizando os encontros nos

Conselhos de Saúde, Educação e Assistências Social e também, nos Conselhos relativos a estes serviços, como o de Direitos da Pessoa Idosa, Alimentação Escolar e Fundeb.

Junto as Atas dos Conselhos de Assistência Social, Educação e Saúde, ainda foi possível perceber que as principais ações se relacionaram com a aprovação de recursos, como os Fundos Nacionais e Estaduais, e não direcionaram para um espaço de debate, arguição em torno das demandas e de delineamento das políticas públicas. Tal fato, relacionado as entrevistas junto aos Conselheiros, reforçam a existência destes Conselhos como meramente obrigatórios para aprovação dos recursos de outras escalas, bem como, das demandas já prontas do governo municipal, não os configurando como espaços políticos.

Ao mesmo tempo, a representação entre segmentos – obrigatórios para a existência dos Conselhos – sugere uma “falsa inclusão” da sociedade civil nos processos decisórios. A forma de inserção dos Conselheiros, conforme relato nas entrevistas, ocorre de maneira seletiva por meio de convites e acertos pré-estabelecidos anterior as Assembleias e Conferências, como estratégia do governo municipal em não encontrar resistência em suas decisões e manter o controle políticos destes espaços.

A baixa alternância dos membros e do Poder Executivo municipal reforçam tal fato, pois, em seus quase trinta anos de emancipação político-administrativa, Campina do Simão/PR reproduz a eleição do mesmo grupo político, principal responsável por seu projeto emancipacionista junto a Alep/PR. Os interesses eleitorais e de representação política já foram abordados por Bezerra (2016) como um dos fatores associados a criação de novos municípios no Brasil e emendam, com o passar dos anos, as relações coronelistas e clientelistas nos Conselhos Municipais.

Atrelado ao controle político, a baixa expressão de associações, organizações, movimentos sociais e sindicatos em Campina do Simão/PR é um dos fatores que fragilizam ainda mais os Conselhos Municipais como potencial espaço democrático. Estes são importantes mecanismos na busca de garantia dos direitos da população, mas acabam ganhando espaço e se fortalecendo em cidades de médio e grande porte, onde a presença de equipamentos urbanos e grandes instituições de ensino mobilizam grupos com interesses em comum, conformando espaços de resistência e transformação do *status quo*. Nos municípios de baixa expressão populacional, em especial aqueles onde se prevalece a população rural, a ausência ou a baixa expressão destas organizações fragilizam ainda mais a participação social.

Não menos importante, Avritzer (2011) e Azevedo (2016) chamam atenção para o fato de que em cidades com grande proporção populacional, os Conselhos Municipais

igualmente apresentam desafios e não funcionam de acordo com suas diretrizes, pois a cultura política no Brasil não favorece a participação social nos Conselhos, carecendo em grande parte da população o status de cidadão e uma delicada identidade de resistência em prol das transformações sociais, conforme apontou Castells (2008).

Em Guarapuava/PR a abordagem em torno dos Conselhos Municipais e das possibilidades de democratização do Distrito de Palmeirinha permitiram uma dupla contribuição para esta tese. Primeiro, pela comparação com os Conselhos Municipais de Guarapuava, município central da Região Geográfica Imediata, com população e economia expressiva e de onde se emancipou Campina do Simão/PR. Segundo, pelos desafios e possibilidades relacionados a democratização do espaço em localidades mais distantes, como os Distritos municipais.

As Atas dos Conselhos Municipais em Assistência Social, Educação e Saúde de Guarapuava/PR demonstraram que estes espaços são mais eficazes na apresentação de demandas e na fiscalização se comparados aos Conselhos de Campina do Simão/PR, bem como, fazem um maior acompanhamento dos Planos anuais de suas respectivas áreas e não relataram grande interferência política local, demonstrando maior autonomia de seus membros nas deliberações. No entanto, semelhanças foram identificadas e reforçam a dificuldade na representação de usuários, associações e organizações sociais nos Conselhos, mesmo que Guarapuava/PR seja um município com número expressivo de Universidades e maior pluralidade de atuação de movimentos sociais. Tal fato demonstra que os desafios em torno da participação perpassam diferentes realidades municipais e possui maior relação com o engajamento social do que propriamente com o índice populacional, grau de urbanização ou presença de equipamentos educacionais.

Outro ponto de destaque é a infraestrutura necessária para o funcionamento dos Conselhos Municipais que devem, conforme orientações do Tribunal de Contas da União, contar com infraestrutura básica, como sala própria, telefone, computadores e impressoras. Assim como Campina do Simão/PR, os Conselhos Municipais das áreas analisadas em Guarapuava/PR também nos os possuem, tendo seu funcionamento revezado entre os ambientes das respectivas Secretarias Municipais. No entanto, chama-se atenção para a maior transparência dos materiais vinculados aos Conselhos, disponíveis em página própria da Prefeitura Municipal e que permitem a população livre acesso as Atas, deliberações, aprovação de recursos e cronograma de reuniões, elementos totalmente inexistentes nos Conselhos Municipais de Campina do Simão/PR.

Em relação ao Distrito de Palmeirinha, observou-se uma baixa adesão junto aos Conselhos Municipais, tendo em vista que apenas em um deles foi identificado um representante do Distrito, sendo este no Conselho Municipal de Saúde (CMS/G). Neste mesmo Conselho Municipal, se identificou a principal possibilidade de adesão das populações distritais na participação social, sendo a presença de Conselhos Locais de Saúde. Estes correspondem ao grau local de hierarquia dos Conselhos Municipais e, mesmo não atuando de forma deliberativa, se apresentam como um espaço de debate social e político, apresentação e encaminhamento de demandas e, portanto, de fortalecimento da democracia em espaços geograficamente distantes das instituições participativas, mas que não eclodem com verdadeiros espaços políticos.

Apesar disso, em proporções populacionais Campina do Simão/PR e o Distrito de Palmeirinha são bastante similares, mas apresentam possibilidades de democratização distantes, uma vez que a conformação municipal de Campina do Simão/PR permitiu a criação de variados Conselhos Municipais e, mesmo perante a baixa atividade cívica e o controle político, tem para sua população a oportunidade de inclusão na participação institucional, no direito de deliberação, no acompanhamento das políticas públicas básicas e na *accountability*.

Com isso, a pergunta que intitula este tópico se depara com a seguinte resposta: a criação do município de Campina do Simão/PR e a permanência de Palmeirinha como Distrito municipal se reflete na desigual oportunidade de participação social, bem como, no acesso a recursos e políticas públicas, mesmo que, no cotidiano, os Conselhos Municipais não aflorem como espaços políticos, tampouco apresentem a qualidade necessária para a democratização, tornando a democratização do espaço um desafio perante a divisão territorial.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A criação de pequenos municípios no Brasil, ao longo da década de 1990, chamou a atenção de diversos pesquisadores das Ciências Humanas e Sociais pela amplitude do fenômeno em todo o território nacional. Entre a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a Emenda Constitucional nº 15 de 1996 o Brasil acrescentou cerca de 30% dos atuais municípios que compõe a sua malha territorial, em sua maioria, instalados no interior do país e com baixa expressão populacional.

Partimos da hipótese de que a criação de pequenos municípios ao longo da década de 1990 permitiu a conformação da democratização do espaço, ao aumentar significativamente os Conselhos Municipais no território brasileiro e, assim, permitir o acesso e a inclusão de populações antes distantes de instituições participativas a espaços de voz e decisão, em especial, nas áreas de interesse coletivo, como são as políticas de Assistência Social, Educação e Saúde.

O debate proposto nos mostrou os municípios brasileiros como escala política possível para o fortalecimento da democracia, uma vez que possui em suas competências a descentralização de políticas importantes a população e permitem, por voz da população, a criação de Conselhos Municipais com temáticas específicas de outros interesses e demandas da população, o que permite uma maior relação da população com o Estado na busca por direitos, garantias e melhorias nas políticas públicas locais, inclusive, na formulação de políticas públicas específicas.

Ao mesmo tempo em que os municípios se mostram como sustentáculo ao exercício da democracia, a divisão territorial, neste sentido, se mostra como propulsor de ampliação destes espaços participativos, o que sugere maior oportunidade de acesso, mas não garante a inclusão, a representatividade das camadas sociais e a própria democratização do espaço, pautada aqui não apenas na existência, mas na qualidade das instituições democráticas.

Para tanto, nossa abordagem por meio do município de Campina do Simão/PR demonstrou que a criação do município permitiu a criação de Conselhos Municipais em áreas fundamentais para a população, mas, em sua maioria, Conselhos em temas obrigatórios para o repasse de Fundos pelos Governos Federal e Estadual. A baixa incidências de Conselhos Municipais ativos em áreas que demandam o interesse popular, como Direitos das Mulheres, por exemplo, são questões que elucidam a fragilidade da conformação de espaços políticos como demanda da própria população.

Ao mesmo tempo, a efetiva funcionalidade dos Conselhos Municipais de Assistência Social, Educação e Saúde demonstraram espaços que atuam basicamente em áreas burocráticas de suas respectivas áreas, tendo em vista que, em suas reuniões, atuam basicamente na aprovação de recursos e projetos advindo de outras escalas governamentais. Chama-se atenção, ainda, para a baixa representatividade da sociedade civil nos processos decisórios junto aos Conselhos, relatados diversas vezes pelos entrevistados como um desafio constante, atrelado, sobretudo, a baixa atividade cívica da população em participar das decisões de cunho coletivo do município e que constata o difícil papel dos Conselhos em atuar como espaços políticos, travados na transformação social e no rompimento com o *status quo*.

Se destaca ainda a interferência política nos Conselhos Municipais, que se apresentam como forma de controle dos espaços deliberativos, reprimindo o direito de voz e fiscalização dos conselheiros, o que reforça a permanência e a resistência de governos com práticas coronelistas, tão presentes nos municípios brasileiros desde o período colonial.

Em Guarapuava/PR, município de recorte para análise do Distrito de Palmeirinha e de onde se emancipou Campina do Simão, desafios semelhantes foram identificados, o que reforça a tese de que a ocupação dos Conselhos Municipais pelos cidadãos comuns ainda é um desafio que independe do índice populacional do município, mas que tonifica o frágil aprendizado político da população, do qual, como já tratamos, também se vincula a proposta de expansão dos mecanismos de participação social para a escala local.

Com relação ao Distrito de Palmeirinha, do qual se problematizou um contraponto em relação ao debate sobre a divisão territorial em pequenos municípios e a democratização, se verificou a baixa representatividade, tanto política, como social junto aos Conselhos Municipais em Guarapuava/PR. Apesar de espaços fundamentais para o debate em torno de políticas públicas, o Distrito carece de engenharias institucionais que permitam para a população a oportunidade de acesso e inclusão na tomada de decisões deliberativas que envolvam as necessidades e demandas locais.

Mesmo que os Conselhos Locais e as Redes Locais vinculadas às áreas de Saúde e Assistência Social, respectivamente, estejam vinculados ao processo de hierarquização dos Conselhos Municipais, estes não garantem um espaço legalmente constituído na pluralidade de representação entre trabalhadores, membros governamentais, associações, movimentos sociais e usuários dos serviços públicos, o que reforça nossa hipótese da divisão territorial em pequenos municípios como propulsor dos mecanismos para a participação popular.

Diante do exposto, estamos convictos de as competências atribuídas aos municípios brasileiros com a Carta Magna de 1988 são questões que atribuem aos mesmos o potencial de escala política capaz de fortalecer a democracia por meio de instituições participativas atuando localmente, elencando a divisão territorial em pequenos municípios como basilar a expansão destas pelo vasto território brasileiro, potencializando a participação nas regiões mais interioranas do país que, muitas vezes, apresentam os mais fragilizados indicadores sociais.

Apesar disso, a existência dos Conselhos Municipais, por si só, não garante que a democratização do espaço seja alcançada por meio da inclusão da população nos processos decisórios, muito menos, a garantia de que espaços políticos surjam como sinônimo de resistência aos governos coronelistas ou como prática da *accountability* e das melhorias sociais. A democratização do espaço, como defendemos nesta tese, depende primordialmente da qualidade dos Conselhos Municipais em atuar como espaços de representação das demandas populares, das camadas mais excluídas da sociedade e que reforcem, em sua essência, os princípios da democracia na busca pela redução das desigualdades sociais.

Para tal, é necessário que os governos de diferentes escalas realizem ações voltadas ao fortalecimento do exercício da democracia participativa na escala local – e não apenas nesta – tendo como base a valorização e o incentivo da população em ocupar e fazer parte dos Conselhos Municipais como um mecanismo de transformação social e aprendizagem política.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Federalismo brasileiro e projeto nacional: os desafios da democracia e da desigualdade**. Revista USP, Dossiê: Bicentenário da Independência Política, 2022.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Federalismo, Município e Democracia. In: AVELAR, Lúcia. Et al (Org). **Princípios da Democracia**. Oficina Municipal: cidadania e política, 2015.

AFFONSO, Rui de Brito Álvares. Descentralização e reforma do Estado: a federação brasileira na encruzilhada. **Revista Economia e Sociedade**. Campinas/SP, 2000.

AFFONSO, Rui de Brito Álvares. Os municípios e os desafios da federação no Brasil. **Revista São Paulo em Perspectiva**, 1996.

AGÊNCIA SENADO. **Presidente da CNM critica PEC e defende manutenção de pequenos municípios**. 20/11/2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/11/20/presidente-da-cnm-critica-pec-do-pacto-federativo-e-defende-manutencao-de-pequenos-municipios>

AGNEW, John. **Political Geography**. The International Encyclopedia of Geography, 2019.

ALMEIDA, A. C. S. A colonização do território paranaense e o dinamismo dos municípios frente ao norte. **Revista de Geografia, Meio Ambiente e Ensino**. Vol 7, 2016.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. Recentralizando a federação. **Revista de Sociologia Política**. Curitiba, 2005.

ALVES, A. C. O processo de criação de municípios no Paraná: as instituições e a relação entre executivo e legislativo pós 1988. **Revista Paranaense de desenvolvimento**. Curitiba, n. 111, p. 47-71, jul/dez, 2006.

ANDRADE, Manuel Correia de. **Poder político e produção do espaço**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco. Editora Massangana, 1984.

ANNUNZIATA, Rocío. **Apostando a lo local: la “democracia de proximidad” en el Municipio de Morón**. Informe final del concurso: Gobiernos progresistas en la era neoliberal: estructuras de poder y concepciones sobre el desarrollo en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas CLACSO, 2008.

ARENDT, Hannah. **A promessa da política**. São Paulo: Difel, 1993.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos. **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, vol. 53, pp. 587-620, 2010.

ARRETCHE, Marta. O mito da descentralização como indutor de maior democratização e eficiência das políticas públicas. In: GERSCHMAN, Silvia; VIANA, Maria Lucia Wernek. **A miragem pós-modernidade: democracia e políticas sociais no contexto da globalização**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1997, p 127-152.

ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 25-48.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO DO BRASIL - 2010. **Leitura do IDHM**. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>. Acessado em: Dezembro de 2022.

AVRITZER, Leonardo. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, Roberto Rocha C.(org). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011.

AZEVEDO, Daniel Abreu de. A democracia participativa como um sofisma: uma interpretação geográfica da democracia. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2016.

AZEVEDO, Daniel Abreu de. Divisão territorial e democracia: os termos de um debate. In: CASTRO, Iná Elias; RODRIGUES, Juliana Nunes; RIBEIRO, Rafael Winter (orgs). **Espaços da democracia: para a agenda da geografia política contemporânea**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

AZEVEDO, Daniel Abreu de. O contexto espacial como balizador de fenômenos sociais: o caso das emancipações municipais no Piauí e Rio Grande do Sul. **Boletim Gaúcho de Geografia**. V.40, 53-71, 2012.

AZEVEDO, Daniela Abreu de. Escala e escala política: como a Geografia pode apontar a fragilidade na teoria da democracia participativa. **Revista Espaço e Geografia (UnB)**, v. 23, p. 149-184, 2020.

BALHANA, A. P. **História do Paraná, I**. Curitiba: GRAFIPAR, 1969.

BEZERRA, Josineide da Silva. **Novos municípios, velhas políticas: práticas de emancipação distrital de reprodução política na Paraíba (1951-1965)**. Tese (Doutorado em História). Universidade Federal de Pernambuco, 2016.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2017.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. São Paulo: editora Paz e Terra, 2000.

BORGES, S.S. Democracia e participação social, um problema geográfico? A Contribuição dos Conselhos Municipais para a democratização do poder e do espaço. **Geografia, Ensino & Pesquisa**, v. 21, set/dez, 2017.

BOUNO, Flávia do Leite. **Fusão de municípios: impactos econômicos e políticos da diminuição de municípios em Minas Gerais**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública), Universidade do Minho, 2014.

BOURDIEU, Pierre. **O Poder simbólico**. Lisboa: Editora Memória e Sociedade, 1989.

BRASIL. **Apresentação do Plano Mais Brasil**. Acesso em 12 de Jun. 2021.

BRASIL. Constituição (1937). Constituição da República Federativa do Brasil de 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acessado em: Outubro de 2021.

BRASIL. Constituição (1946). Constituição da República Federativa do Brasil de 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acessado em: Outubro de 2021.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**: promulgada em 05 de Outubro de 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituição>. Acessado em: Outubro de 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 15/96**: promulgada em 12 de Setembro de 1996. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituição/Emendas/Emc15>. Acessado em: Outubro de 2021.

BRASIL. Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade e Legislação Correlata**. 2. ed., atual. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/lein9394.pdf>>. Acessado em: 26 de junho de 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **O papel dos Conselhos municipais de educação**. Disponível em: [Conselhos municipais de Educação: o que são e como funcionam - Todos Pela Educação \(todospelaeducacao.org.br\)](http://todospelaeducacao.org.br). Acessado em: 26 de junho de 2023.

BRASIL. **Participação Social no Brasil**: entre conquistas e desafios. Secretaria-Geral da República. Brasília, 2014.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto Emenda à Constituição Nº 188 de 2019**. Brasília-DF, 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Orientações para Conselheiros de Saúde**. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social, 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Orientações para Conselhos da Área de Assistência Social**. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social, 2013.

BREMAEKER, François E.J. de. **Evolução do quadro municipal brasileiro no período entre 1980 e 2001**. Rio de Janeiro: 2001. IBAM / APMC / NAPI / IBAMCO (Estudos especiais, 20).

CALÓ, Suzana. **Democratizar o espaço, democratizar o território**: entrevista com Boa Ventura Souza Santos. Educere: revista de educação. v.9, nº17, 2014.

CARVALHO, Orlando M. **Política do município**. 1.ed. Rio de Janeiro: Editora: Livraria Agir, 1946.

CAMPINA DO SIMÃO. **Lei Orgânica do Município de Campina do Simão**, Estado do Paraná. Câmara Municipal de Campina do Simão, 1998.

CASTELLS, Manuel. **O Poder da Identidade**. São Paulo: Paz & Terra, 2008.

CASTRO, Iná Elias de Castro. Espaços públicos como espaços políticos: o que isso quer dizer?. **Revista Geografafares**. P 12-33, 2018.

CASTRO, Iná Elias de Castro. **Geografia Política: território, escalas de ações e instituições**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

CASTRO, Iná Elias de Castro. **Geografia Política: território, escalas de ações e instituições**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

CASTRO, Iná Elias de. ESPAÇO POLÍTICO. **GEOGRAPHIA (UFF)**, v. 20, p. 120-126, 2018.

CASTRO, Iná Elias de. O espaço político: limites e possibilidades do conceito. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo César da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato (orgs). **Olhares Geográficos: modos de viver o espaço**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

CASTRO, Iná Elias. Instituições e território: possibilidades e limites ao exercício da cidadania. **GEOSUL**, Florianópolis, v.18, n.36, p.7-28, jul/dez, 2003.

CASTRO, Iná Elias. O problema da espacialidade da democracia e a ampliação da agenda da geografia brasileira. **Revista da ANPEGE**, v.7, nº. 1, p. 291-305, out, 2011.

CASTRO, Iná Elias; RODRIGUES, Juliana Nunes; RIBEIRO, Rafael Winter (orgs). **Espaços da democracia: para a agenda da geografia política contemporânea**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

CATAIA, M.A. Território nacional e fronteiras internas: a fragmentação do território brasileiro. Tese (Doutorado em Geografia) USP, São Paulo, 2001.

CESARINO, F. N. Poder estrutural e sua utilização pelas corporações como ferramenta de dominação do mundo globalizado. **Revista Ciências Sociais em Perspectiva**, [S. l.], v. 11, n. 20, 2012.

CESCA, H. **Centro-Sul: o Paraná pobre**. In: Gazeta do Povo. Publicada em 24/08/2014. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/eleicoes/2014/especialexpedicao-parana/centro-sul-o-parana-pobre>. Acessado em: Dezembro de 2022.

CIGOLINI, A. A. **A Fragmentação do território em unidades político-administrativas: uma análise da criação de municípios no Estado do Paraná**. Dissertação (Mestrado em Geografia) – UFSC, Florianópolis/SC, 1999.

CIGOLINI, A. A. OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO E A CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO PERÍODO IMPERIAL BRASILEIRO. **Mercator (Fortaleza. Online)**, v. 14, p. 7-19, 2015.

CIGOLINI, A. A. TERRITÓRIO E CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS: O SIGNIFICADO TEÓRICO-POLÍTICO DA COMPARTIMENTAÇÃO DO ESPAÇO. **Ra'e ga (UFPR)**, v. 25, p. 111-133, 2012.

CIGOLINI, A. A.. Análise da literatura explicativa sobre o processo contemporâneo da criação de municípios no Brasil. **Revista de Estudios Brasileños**, v. 4, p. 95-107, 2017.

CIGOLINI, A. A.. Território e criação de municípios: o significado teórico-político da compartimentação do espaço. **Ra'e ga (UFPR)**, v. 25, p. 111-133, 2012.

contribuição de conselhos municipais para a democratização do poder e do espaço. **Geografia, ensino & pesquisa**, v. 21, set/dez, 2017.

DAHL, Robert A. **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1997.

DAHL, Robert A. **Sobre democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DANTAS, Humberto. Democracia Direta, Representativa e Participativa. In: AVELAR, Lúcia. Et al (Org). **Princípios da Democracia**. Oficina Municipal: cidadania e política, 2015.

DELANEY, David. **Territory: a short introduction**. Malden: Blackwell Publishing, E.U.A. 2005.

DENHAM, Sergio Cárdenas. **Going Local, Decentralization, Democratization and the Promise of Good Governance**. Princeton, Princeton University Press, 2007.

DIAS, Wagner Alceu. **Município: a escala da (des)ordem**. Tese (Doutorado em Geografia). 221, f. Universidade Federal de Goiás, 2016.

DOMBROWSKI, O. Poder Local, hegemonia e disputa: os conselhos municipais em pequenos municípios do interior. **Revista Sociologia Política**. Curitiba, v.6, p. 269-281, jun, 2008.

DRUCIAKI, V. P. Ocupação territorial e rede urbana no Paraná “tradicional” e a cidade de Guarapuava/PR. **Revista Territorial – Goiás**, v.2, n.1, p.31-51, jan/jun, 2013.

FABRIS, Paulo R. **Um Debate Acerca da História do Município no Brasil**. Revista Ciências Sociais. Vitória, 2008.

FAVARO, Edison. **Desmembramento territorial: o processo de criação de municípios – avaliação a partir de indicadores econômicos e sociais**. Tese (Doutorado em Engenharia de Construção Civil e Urbana) – USP, São Paulo, 2004.

FEKETE, Eva; LAAOS, Mihály; PFEIL, Edit; SZOBOSZLAI, Zosolt. Size of Local Governments, Local Democracy and Local Service Delivery in Hungary. In:

SWIANIEWICZ, Pawel. **Consolidation or Fragmentation?** The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe. Local Government and Public Service Reform Initiative, 2002.

FERNANDES, André Luiz; et. al. **Estudo de Viabilidade Municipal**. Tribunal de Contas do Estado do Paraná, 2015.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Entrando nos territórios do Território. In: PAULINO, Eliane Tomiasi; FABRINI, João Edmilson. **Campesinato e territórios em disputa**. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

FERRET, Marc Masal I. Recomendación del Congreso de los Poderes Locales y Regionales de Europa sobre la democracia local y regional en España. **Proyección Europea del Gobierno Local**. P. 357-368, 2003.

FILHO, Umberto Antonio Sesso; BRENE, Paulo Rogério Alvez; BERNARDELLI, Luan Vinícius; RANGEL, Ronaldo Raemy. Dinâmica Populacional dos Municípios do Estado do Paraná: uma análise exploratória de dados espaciais. **REVISTA PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO**, Curitiba, v.42, n.141, p.75-92, jul./dez. 2021.

FOUCOULT, Michel. **O nascimento da biopolítica**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

GALVÃO, Carlos Fernando; MEFFE, Corinto. **Democracia**: do conceito a prática, da representação à participação. São Paulo: Editora Claridade, 2010.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. Ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOHN, M. da G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2004.

GOMES, Horieste. **Reflexões sobre teoria e crítica em Geografia**. Goiânia: CEGRAF/UFG, 1991.

GOMES, Paulo César da Costa. Espaços públicos: um modo de ser do espaço, um modo de ser no espaço. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo César da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato (orgs). **Olhares Geográficos**: modos de viver o espaço. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

GONÇALVES, Cleverson. **O empobrecimento no território milenar da Serra da Pitanga: uma rede logístico-rodoviária que reflete os baixos índices socioeconômicos da Região Imediata de Pitanga (RIP)**. Tese (Doutorado em Geografia) Universidade Estadual de Londrina, 2022.

GONÇALVES, L. **Emancipações municipais e aplicação de recursos públicos**: um estudo no setor educacional em Cidelância e São Pedro da Água Branca no Maranhão. Dissertação (Mestrado em Geografia) UFPR, Curitiba/PR, 2010.

GUARAPUAVA. Prefeitura Municipal. **Lei Orgânica do Município de Guarapuava, Estado do Paraná**: promulgada em 05 de abril de 1990: Guarapuava, 2019.

HAESBAERT, R. **Dos múltiplos territórios à multiterritorialidade**. Conferência UFRGS: Porto Alegre, 2007.

HAESBAERT, R.. Des-caminhos e perspectivas do território. In: Ribas, A.; Sposito, E.; Saquet, M.. (Org.). **Territórios e Desenvolvimento: Diferentes Abordagens**. Francisco Beltrão: Editora da UNIOESTE, 2004.

HARVEY, David. O espaço como palavra-chave. **GEOgraphia**, 14 (28), 8-39. 2013.

HERMANY, Ricardo. (Re)discutindo as políticas públicas no espaço local: interconexões entre federalismo, subsidiariedade e direito social no Brasil. In: MAUÉS, Antônio Gomes Moreira (Org.). **Federalismo e constituição: estudos comparados**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

HISSA, Cássio E. Viana. A mobilidade das fronteiras: inserções da geografia na crise da modernidade. Belo Horizonte: Editora da Universidade Federal de Minas Gerais/UFGM, 2002.

IPARDES. **Cadernos estatísticos: Município de Campina do Simão**. Curitiba, 2022.

IPARDES. **Cadernos estatísticos: Município de Guarapuava**. Curitiba, 2022.

IPARDES. **Leituras regionais: mesorregião Centro-Sul Geográfica Paranaense**. Curitiba, 2004.

KOPRIC, Ivan. Consolidação, Fragmentação e Status Especial de Governo Local. **Revista de administração pública Croata e Comparada**, 2012.

LAVALLE, A.G., CARLOS, E., DOWBOR, M., and SZWAKO, J. Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência. In: **Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição**. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2018, pp. 20-86.

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Revista Lua Nova**, São Paulo, 2006.

LAVALLE, Adrian Gurza; VOIGT, Jessica; SERAFIM, Lizandra. **O que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem? Padrões Decisórios e o Debate dos Efeitos das Instituições Participativas**. Revista Dados, v. 59, n. 3, 2016.

LIRA, Rodrigo Anido. **Accountability e Democracia Local: entendendo os conselhos municipais**. Autografia, Rio de Janeiro, 2021.

LOURENÇO, G. M. **Desenvolvimento humano dos municípios do Paraná**. IPARDES: Comunicado para o Planejamento, nº 27, ago, 2013.

MARIANO, Cynara Monteiro; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. Municipalismo e separação de poderes: análise da legitimidade do julgado proferido na ADO3.682 e da

edição da Emenda Constitucional 57/2008. **Revista Novos Estudos Jurídicos** - Eletrônica, Vol. 19 - n. 1, 2014.

MARTINELLI, Ivan Cardoso. **Jean Gottmann (1915 – 1994): e a geografia como profissão: contexto, prática e texto**. Dissertação (Mestrado em Geografia), Universidade de São Paulo, 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MOREIRA, Ruy. **Geografia e práxis: a presença do espaço na teoria e nas práticas geográficas**. São Paulo: Contexto, 2012.

MOREIRA, Ruy. O espaço e o contra-espaço: as dimensões territoriais da sociedade civil e do Estado, do privado e do público na ordem espacial burguesa. In: SANTOS, M; BECKER, B. K. **Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial**. São Paulo: 3º ed: Editora Lamparina, 2007.

NUNES, M. A.; GARCIA, R. A.; OLIVEIRA, G. L. N. Surto emancipacionista no Brasil na década de 1990 e seu reflexo no saldo migratório dos municípios nordestinos recém-criados. **I SENGES** - Seminário Nacional de Geografia Econômica e Social, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 22-25 set. 2014.

NUNES, Silvio Gabriel Serrano; SERRANO, Antonio Carlos Alves Pinto. O município na história das constituições do Brasil de 1824 a 1988. **Cadernos Jurídicos**. São Paulo, ano 20, nº 52, p. 153-168, 2019.

O'Donnel, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Lua Nova, 1998.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento estratégico – conceitos, metodologia e prática**. 28. Ed: São Paulo, 1994.

OSÓRIO, Jaime. **O Estado no centro da mundialização: a sociedade civil e o tema do poder**. 2º Ed. São Paulo: Expressão Popular, 2019.

PARANÁ. Assembleia Legislativa do Estado. **Projeto de Lei nº 32/86**, 1986.

PARANÁ. Assembleia Legislativa do Estado. **Projeto de Lei nº 458/93**, 1993.

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

PRADO JUNIOR, Caio. **Evolução política do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1933.

PREDIGER, Reneo Pedro; et. al. Os pequenos municípios brasileiros: viabilidade, direitos sociais e desenvolvimento local. **Revista Redes (Online)**, Santa Cruz do Sul, 2022.

PROBST, Janete. **Campina do Simão: 100 anos de história**. 1.ed. Guarapuava/PR: Editora Grafel, 2004.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

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

RAMOS, M. F. **Estudo para ‘fusão’ de municípios encontra resistência no Paraná**, 2017.

RODRIGUES, Francisco Luciano Lima; JUCÁ, Roberta Laena Costa. **MUNICÍPIO: ESPAÇO PÚBLICO IDEAL PARA A CONCRETIZAÇÃO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA. NOMOS: Revista de do curso de Mestrado em Direito da UFC**. V. 24, 2005.

RODRIGUES, Juliana Nunes. Participação e cooperação nas escalas locais em dois modelos de estados: França e Brasil. In: CASTRO, Iná Elias; RODRIGUES, Juliana Nunes; RIBEIRO, Rafael Winter (orgs). **Espaços da democracia: para a agenda da geografia política contemporânea**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

SANTIN, J. R. O tratamento histórico do poder local no Brasil e a gestão democrática municipal. **Anais do II Seminário Nacional de Movimentos Sociais, Participação e Democracia**, UFSC: Florianópolis, 2007.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **Democracia e governo local: dilemas da reforma municipal no Brasil**. Rio de Janeiro: Ravan: FASE, 2001.

SANTOS, Alexandre Eduardo; PEIXINHO, Dimas Moraes. **INSTABILIDADE TERRITORIAL: CRIAÇÃO E EXTINÇÃO(?) DE MUNICÍPIOS NO NORDESTE DE MATO GROSSO**. Anais do V SINAPEQ, Unesp, Campo Mourão, 2020.

SANTOS, Boaventura Souza. **A difícil democracia: reinventar as esquerdas** (1º Ed). São Paulo: Boitempo, 2016.

SANTOS, Milton. **Espaço e método**. 5º Ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

SANTOS, Milton. O dinheiro e o território. In: SANTOS, Milton; BECKER, Bertha; SILVA, Carlos Alberto Franco da; et al. **Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial**. Niterói: Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal Fluminense; Associação dos Geógrafos Brasileiros, 2002.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Editora Nobel, 1987.

SAQUET, Marcos Aurélio. **Por uma geografia das territorialidades e das temporalidades: uma concepção multidimensional voltada para a cooperação e para o desenvolvimento territorial**. 1º Ed. São Paulo: Outras Expressões, 2011.

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei do Senado 137/2015**. Dispõe sobre a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios no Brasil. Disponível em:

<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120554>. Acessado em: Outubro de 2021.

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei do Senado nº 98/2002**. Dispõe sobre a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios no Brasil. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/50089>. Acessado em: Outubro de 2021.

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei do Senado nº 104/2014**. Dispõe sobre o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Município. Disponível em: < http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=116699>; Acessado em: Outubro de 2021.

SILVA, Márcia. **Territórios conservadores de poder no Centro-Sul do Paraná**. Tese (Doutorado em Geografia) Presidente Prudente/SP: Unesp, 2005.

SILVA, Márcia; MOTA, Francisco Lima. Municipal and Local Power in Portuguese Classical Literature. **GEOGRAPHIA (LONDRINA)**, v. 28, p. 9-25, 2019.

SIMÕES, J. A. **O dilema da participação popular: a etnografia de um caso**. São Paulo: Anpocs, 1992.

SIQUEIRA, Cláudia Gomes de. **Emancipação municipal Pós-Constituição de 1988: um estudo sobre o processo de criação de novos municípios paulistas**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). UNICAMP, 2003.

SOJA, Edward W. **Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social**. Tradução (2ª Edição) Vera Ribeiro. Rio de Janeiro. Jorge Zahar Ed., 1993.

SOUZA, C. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdade e de descentralização. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, 2002.

SOUZA, C. **Governos e sociedades locais em contextos de desigualdade e de descentralização**. Revista Ciência e Saúde Coletiva, 2002.

SOUZA, Fernando Mendes de. **A criação de municípios pós-1988: debates políticos e institucionais**. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Geografia). UFPR, 2019.

SOUZA, R. A. **Análise das estratégias para emancipação municipal: um estudo comparado entre distritos emancipados e não emancipados**. Dissertação (Mestrado em Geografia). Salvador: UFBA, 2019.

SPOSITO, Eliseu Savério. **Geografia e filosofia: contribuição para o ensino do pensamento geográfico**. São Paulo: Editora da UNESP, 2004.

STEPAN, Alfred. **Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia**. Escola Nacional de Administração, 1999.

SUZUKI, Kohei. **Municipal Merger and Local Democracy**: Na assessment of the Merger of Japanese Municipalities. *Lex localis – Journal of Local Self-Government*, 2018.

SWIANIEWICZ, Pawel. **Se a fragmentação é um problema, a fusão é uma solução?** Uma perspectiva do Leste Europeu. *Revista de Estudos do Governo Local*, 2010.

TATAGIBA, Luciana. “Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil”. In: DAGNINO, Evelina (org). **Sociedade civil e espaços públicos**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, pp. 47-103.

TAVARES, Márcio Miguel. **Políticas públicas e pequenos municípios**: uma análise no estado do Paraná. Dissertação (Mestrado em Geografia), Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2006.

TEIXEIRA, V; SILVA, M. Análise das principais técnicas e materiais de pesquisa presentes nos estudos de geografia política: algumas reflexões. **Boletim Gaúcho de Geografia**, v.42, n.1, 2015.

TEIXEIRA, Lúcia Helena. CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: AUTONOMIA E DEMOCRATIZAÇÃO DO ENSINO. **Cadernos de Pesquisa**, v. 34, n. 123, p. 691-708, set./dez. 2004.

TOBAR, F. **O conceito de descentralização**: usos e abusos. *Plan. Pol. Pública*, 5:31-51, 1991.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. A criação de municípios após a Constituição de 1988. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 17, n. 48, p. 61-89, fev. 2002.

TONELLA, Celene. **Conselhos Municipais de Políticas Públicas – participação e governança local**. XI Congresso Brasileiro de Sociologia. Unicamp: Campinas – SP, 2003.

TONELLA, Celene. **Conselhos municipais de políticas públicas – participação e governança local**. XI CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA. Unicamp: Campinas – SP, 2003.

VEIGA, J. E. **Cidades Imaginárias**. O Brasil é menos urbano do que se calcula. Campinas: Autores Associados, 2002.

VICK, Fernando; LAVALLE, Adrian Gurza. É a política... a efetividade das conferências e seus mecanismos causais. **Opinião Pública**, Campinas, v. 26, nº 3, 2020.

VIEIRA, P. R. **Em busca de uma teoria de descentralização**. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, out. 2012.

ZENHA, Edmundo. **O município no Brasil (1532-1700)**. 1.ed. São Paulo: Editora Ipê, 1948.

ZINKE, Idair Augusto. O Território como um trunfo: os interesses eleitorais na criação de municípios. **Revista Paraná Eleitoral**. Curitiba, v. 9, n. 2, p. 217-232, 2020.

ZORZANELLO, Lliamar Bonatti. **Território e justiça espacial: Goioxim e Marquinho e o processo de emancipação político-administrativo**. Dissertação (Mestrado em Geografia) – UNICENTRO, Guarapuava/PR, 2015.

Sites consultados

Reportagem: **O sonho da emancipação: distrito não tem posto de saúde, telefone ou rede de esgoto**. Acessado em: Fevereiro de 2020. Link: revistagloborural.globo.com/Colunas/caminhos-da-safra/noticia/2014/07/o-sonho-da-emancipacao

Reportagem: **Representantes de localidades que pretendem virar municípios se reúnem na Alepa em audiência pública: há 55 processos de emancipação tramitando no parlamento estadual do Pará**. Acessado em: Fevereiro de 2020. Link: www.romanews.com.br/cidade/representantes-de-localidades-que-pretendem-virar-municipios-se-reunem/42816

Reportagem: **Emancipação de Castelo dos Sonhos será discutida na Alepa**. Acessado em: Fevereiro de 2020. Link: www.diarioonline.com.br/para/noticia-519919-emancipacao-de-castelo-dos-sonhos-sera-discutida-na-alepa.html

Reportagem: **Pedido de plebiscito para emancipação de Castelo de Sonhos é indeferido pelo TRE-PA**. Acessado em: Fevereiro de 2020. Link: bacana.news/pedido-de-plebiscito-para-emancipacao-de-castelo-de-sonhos-e-indeferido-pelo-ter-pa/

Reportagem: ROLLSING, Carlos. **Após decisão do STF, Famurs e PGE avaliam que nenhum município gaúcho será extinto**. Acessado em Outubro de 2021. Link: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2021/09/apos-decisao-do-stf-famurs-e-pge-avaliam-que-nenhum-municipio-gaucho-sera-extinto-cktewhz8x00da013bes3icpxp.html>

Reportagem: CONSELHO FEDERAL DE ADMINISTRAÇÃO. **CFA questiona critério adotado pela PEC 188 para promover extinção de municípios. 11 de Novembro de 2019**. Acessado em Outubro de 2021. Link: <https://cfa.org.br/cfa-questiona-criterio-adotado-pela-pec-188-para-promover-extincao-de-municipios/>

ANEXOS

Universidade Federal do Paraná
Programa de Pós-Graduação em Geografia/Doutorado
Roteiro de entrevista com conselheiros municipais – Guarapuava/Palmeirinha

Pesquisa: Território e democracia: a criação de municípios pequenos e os reflexos na democratização do espaço.

Discente: Idair Augusto Zinke

Orientador: Dr. Adilar Antonio Cigolini

Nome: _____ **Idade:** _____

Conselho municipal que atua: _____

- 1) Há quanto tempo você atua como conselheiro municipal? Como foi o processo de inserção no Conselho?
- 2) Após a inserção no Conselho, houve participação em cursos de capacitação para conselheiros?
- 3) Qual segmento você representa dentro do Conselho?
- 4) Qual a frequência das reuniões? Normalmente, o Conselho consegue reunir maior parte dos membros?
- 5) Na maioria das vezes, quem apresenta as pautas das reuniões?
- 6) De modo geral, quais são as principais pautas discutidas no Conselho?
- 7) A sociedade civil pode solicitar informações sobre as decisões do Conselho? Além disso, existe algum espaço destinado a compartilhar informações com a sociedade?
- 8) Sobre os membros da sociedade civil, há interesse da população em ocupar essas cadeiras? Como ocorre o processo?
- 9) Ao que diz respeito às políticas públicas, o Conselho atua na formulação ou na fiscalização destas? Poderia citar alguns exemplos?
- 10) Além das reuniões, são realizados fóruns ou assembleias para discussão de temas importantes que chegam até o Conselho?
- 11) Na sua opinião, quais elementos mais influenciam nas decisões dentro do Conselho?
- 12) Você acredita que a emancipação de Campina do Simão foi um fator primordial para a criação desses espaços de participação, e de certa forma, para ampliar a democracia participativa no município?
- 13) Sobre isso, quais pontos você considera que fortalecem a participação social no município?
- 14) Quais pontos você considera que fragilizam/difícultam a participação social no município?

Questões adicionais para Palmeirinha

- 1) Existe algum morador de Palmeirinha que atue como Conselheiro do município?
- 2) Você acredita que este número é suficiente para representar a população de Palmeirinha?
- 3) Sobre isso, quais pontos você considera que fortalecem a participação social da população do distrito de Palmeirinha nos Conselhos?
- 4) Quais pontos você considera que fragilizam/difícultam a participação social da população do distrito de Palmeirinha nos Conselhos?

Universidade Federal do Paraná
Programa de Pós-Graduação em Geografia/Doutorado
Roteiro de entrevistas para representantes políticos – Campina do Simão

Pesquisa: A criação de municípios pequenos e os reflexos na democratização do espaço.

Discente: Idair Augusto Zinke

Orientador: Dr. Adilar Antonio Cigolini

- 1) Há quanto tempo atua na política local? Já foi representante do município outras vezes?
- 2) Participou do movimento emancipatório de Campina do Simão?
- 3) Quais impactos positivos e negativos o senhor(a) observa no município após a emancipação?
- 4) Os recursos advindos de arrecadação própria são suficientes para manter o município?
- 5) Os recursos advindos de outras esferas aumentaram após a emancipação? Como o senhor(a) observa isso?
- 6) As relações políticas dos representantes de Campina do Simão com Deputados Estaduais/Federais facilitam melhorias locais? Poderia citar alguns exemplos?
- 8) Como ocorre a relação do governo com os Conselhos municipais? Existe algum tipo de colaboração/participação mais afimco na fiscalização ou na implementação de políticas públicas?
- 9) Como você avalia a participação da população nos Conselhos e assembleias do município?
- 10) Você acredita que a emancipação municipal serviu como trampolim para a inclusão da população em espaços participativos?
- 11) Sobre a oferta de serviços públicos no município, como você os avalia? Quais setores ou ações merecem destaque e quais ainda apresentam dificuldades?
- 12) Para você, quais elementos do município facilitam o acesso/fortalecem a participação da sociedade nos processos decisórios?
- 13) Para você, quais elementos do município dificultam a participação da sociedade nos processos decisórios?

Universidade Federal do Paraná
Programa de Pós-Graduação em Geografia/Doutorado
Roteiro de entrevistas para representantes políticos – Distrito de
Palmeirinha/Guarapuava

Pesquisa: A criação de municípios pequenos e os reflexos na democratização do espaço.

Discente: Idair Augusto Zinke

Orientador: Dr. Adilar Antonio Cigolini

- 1) Há quanto tempo atua na política local? Já foi representante do município outras vezes?
- 2) O senhor(a) participou ou se recorda do movimento pró-emancipação de Palmeirinha na década de 1990? Quais fatores você acredita que inviabilizaram a emancipação?
- 3) Atualmente, você acredita que o Distrito de Palmeirinha ofereceria melhorias serviços para a população se fosse um município?
- 4) Sobre os vereadores eleitos, você acredita que eles atendem aos interesses da população do distrito?
- 5) No caso de recursos e de políticas públicas, como eles chegam até o distrito? Existe algum Conselho ou comissão específico para isso?
- 6) Já receberam demandas de moradores de Palmeirinha? Poderia citar exemplos?
- 7) Você acredita que a distância do distrito em relação a administração pública dificulta a elaboração de políticas públicas?
- 8) Você acredita que a participação da população de Palmeirinha em Conselhos e assembleias é um desafio? Existe algum tipo de ações do município de Guarapuava para inserir alguns membros que representem o distrito?
- 9) Sobre a oferta de serviços públicos no distrito, como você os avalia? Quais setores ou ações merecem destaque e quais ainda apresentam dificuldades?

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Título do Projeto: A criação de pequenos municípios e os reflexos na democratização do espaço

Pesquisador/a responsável: Dr. Adilar Antonio Cigolini

Pesquisador/a assistente: Idair Augusto Zinke

Local da Pesquisa: Guarapuava/PR e Campina do Simão/PR

Você está sendo convidado/a a participar de uma pesquisa. Este documento, chamado “Termo de Consentimento Livre e Esclarecido” visa assegurar seus direitos como participante da pesquisa. Por favor, leia com atenção e calma, aproveitando para esclarecer suas dúvidas. Se houver perguntas antes ou mesmo depois de assiná-lo, você poderá esclarecê-las com o pesquisador. Você é livre para decidir participar e pode desistir a qualquer momento sem que isto lhe traga prejuízo algum.

A pesquisa intitulada A CRIAÇÃO DE PEQUENOS MUNICÍPIOS E OS REFLEXOS NA DEMOCRATIZAÇÃO DO ESPAÇO tem como objetivo compreender se os municípios emancipados na década de 1990 na região de Guarapuava/PR tornaram-se territórios mais inclusivos para a participação social.

Participando do estudo você está sendo convidado/a a: esclarecer a dinâmica do Conselho ou instituição em que participa, informar sobre o processo de escolha dos membros e apontar para os pontos fortes e fracos dos Conselhos ao que diz respeito a participação social e a política local.

Observações:

- As entrevistas serão gravadas, para posterior transcrição e utilização na escrita.
- A entrevista poderá durar entre 30 minutos e 1 hora.

Desconfortos e riscos: Por se tratar de uma pesquisa junto aos Conselhos municipais e à Câmara de Vereadores, serão realizadas perguntas sobre a forma de sua inserção nestes espaços, suas principais alianças políticas no município, principais desafios para o funcionamento desses espaços políticos e se houve inserção de membros nos Conselhos por indicação política. Tais perguntas, ao se tratarem da política local ao qual o participante da pesquisa faz parte, podem gerar risco de ocasionar tensões nas relações interpessoais e políticas, por isso, é garantido o anonimato dos entrevistados na divulgação da pesquisa como forma de não gerar desconfortos durante a pesquisa e após a divulgação dos dados,

além disso, é assegurado ao entrevistado o direito de deixar de responder alguma pergunta que possa causar desconforto ou constrangimento no âmbito de seu município ou Conselho em que atua.

Os dados obtidos para este estudo serão utilizados unicamente para essa pesquisa e armazenados pelo período de cinco anos após o término da pesquisa, sob responsabilidade do (s) pesquisador (es) responsável (is) (Resol. 466/2012 e 510/2016).

Sigilo e privacidade: Você tem a garantia de que sua identidade será mantida em sigilo e nenhuma informação será dada a outras pessoas que não façam parte da equipe de pesquisadores. Na divulgação dos resultados desse estudo, seu nome não será citado.

() Permito a gravação de som de voz e/ou depoimentos unicamente para esta pesquisa e tenho ciência que a guarda dos dados são de responsabilidade do(s) pesquisador(es), que se compromete(m) em garantir o sigilo e privacidade dos dados.

() Não permito a gravação de som de voz e/ou depoimentos para esta pesquisa.

Ressarcimento e Indenização: A entrevista poderá ocorrer, quando em comum acordo com o entrevistado, durante seu horário de atuação em Conselho ou Câmara de Vereadores, neste espaço ou em outro de comum acordo.

Você terá a garantia ao direito à indenização diante de eventuais danos decorrentes da pesquisa e ressarcimento, se fora de sua rotina, de eventuais despesas para participar da pesquisa. Após a divulgação dos dados coletados, você terá direito a indenização caso se sinta lesado em razão de possíveis danos decorrentes da divulgação destes.

Contato:

Em caso de dúvidas sobre a pesquisa, você poderá entrar em contato com os pesquisadores ADILAR ANTONIO CIGOLINI, através do e-mail: adilar@ufpr.br e IDAIR AUGUSTO ZINKE, pelo e-mail: Idair_augusto.zinke@hotmail.com.

Em caso de denúncias ou reclamações sobre sua participação e sobre questões éticas do estudo, você poderá entrar em contato com a secretaria do Comitê de Ética em Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais do Setor de Ciências Humanas (CEP/CHS) da Universidade Federal do Paraná, rua General Carneiro, 460 – Edifício D. Pedro I – 11º andar, sala 1121, Curitiba – Paraná ou pelo e-mail cep_chs@ufpr.br.

O Comitê de Ética em Pesquisa (CEP): O papel do CEP é avaliar e acompanhar os aspectos éticos de todas as pesquisas envolvendo seres humanos. A Comissão Nacional de Ética em

Pesquisa (CONEP), tem por objetivo desenvolver a regulamentação sobre proteção dos seres humanos envolvidos nas pesquisas. Desempenha um papel coordenador da rede de Comitês de Ética em Pesquisa (CEPs) das instituições, além de assumir a função de órgão consultor na área de ética em pesquisas.

Este documento é elaborado em duas vias, assinadas e rubricadas pelo/a pesquisador/a e pelo/a participante/responsável legal, sendo que uma via deverá ficar com você e outra com o/a pesquisador/a.

Esta pesquisa foi submetida ao Comitê de Ética em Pesquisa com seres humanos da UFPR sob o número CAAE nº67055423.3.0000.0214 e aprovada com o Parecer número 6.169.935 emitido em 7 de Junho de 2023.

Consentimento livre e esclarecido:

Após ter lido este documento com informações sobre a pesquisa e não tendo dúvidas informo que aceito participar.

Nome do/a participante da pesquisa:

(Assinatura do/a participante da pesquisa ou nome e assinatura do seu RESPONSÁVEL LEGAL)

Data: ____/____/____