

EMANCIPAÇÃO DE MUNICÍPIOS PÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988 - O CASO DE GOIOXIM/PR

Liamar Bonatti Zorzanello - Universidade Estadual do Centro Oeste do Paraná
lia_zorzanello@hotmail.com

RESUMO

As décadas de 1980 e 1990 representam para a história do Brasil o apogeu, no tocante, a criação de unidades político-administrativas. Assim, apoiadas na Constituição Federal de 1988 e nas Leis Complementares Estaduais e, principalmente, na maleabilidade que estas proporcionavam aos estados brasileiros para acentuarem e ampliarem os processos emancipatórios, conseqüentemente, a base territorial do país foi fortemente modificada, pois suas divisões territoriais internas adquiriram novos moldes.

Palavras-chaves: emancipação; criação; municípios; constituição federal de 1988;

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem intenção de lançar um olhar especial por sobre as questões que dizem respeito às emancipações ocorridas em solo brasileiro, especialmente após a promulgação da Constituinte de 1988. A criação de municípios, a partir de então, foi fortemente impulsionada pela descentralização da regulamentação do processo em favor dos Estados e pelo aumento dos repasses fiscais concedidos aos municípios.

Nesta época, o Paraná criou 81 novos municípios. Destes, a maioria com população inferior a 20 mil habitantes, tendo sua economia amparada em atividades ligadas ao setor primário. Dentre as diversas emancipações paranaenses realizadas neste período, eleva-se, em 1995, ao título de município, Goioxim. Cidade localizada no centro-sul do estado, com população de 7.514 habitantes e tendo suas bases econômicas estritamente ancoradas na agropecuária e no setor madeireiro.

Aqui tem-se por principal objetivo, analisar a emancipação de municípios brasileiros após a Constituição de 1988, estudando-se, em especial, o caso de Goioxim, a fim de melhor exemplificar o pesquisado. O material para efetivar-se tal pesquisa é de fato escasso, então, além da compilação de informações para a

elaboração de uma fundamentação teórica para sustentar o dito, procurou-se informações junto a Prefeitura e Câmara Municipal de Goioxim, Assembleia Legislativa do Estado do Paraná e ao site do IPARDES.

A Criação dos Municípios Brasileiros ao Longo dos Tempos

Os primeiros municípios instalados em território brasileiro eram exemplares das antigas instituições municipais existentes na Península Ibérica. Nesta, as instituições municipais fundamentavam-se no código romano. Muitas de suas cidades conservavam e seguiam as diretrizes neste estipuladas, bem como, nomeavam magistrados e possuíam cargos públicos seguindo os ditames deste.

Como Estado independente em 1824, o Brasil promulgou a primeira Constituição Federal. Conforme Cigolini (1999, p.13) é a partir desta época que os municípios brasileiros tomam formas próprias e passam a construir sua história nacional, pois até então eram meras reproduções dos municípios portugueses.

Outro passo significativo na história brasileira foi à declaração da República. Passando de um país unitário e centralizado nas mãos da Coroa Portuguesa para uma Federação descentralizada político e administrativamente, delegando aos estados que assegurassem autonomia aos municípios em tudo o que lhes fosse de seu peculiar interesse.

Na Constituição Federativa não havia definição sobre o que seria esta autonomia dos municípios em relações aos seus interesses, desta forma, a maioria dos estados continuou a conduzir a vida político-administrativa de seus municípios, pois a Constituição lhe dava brechas para a prática de tais atos. Assim, dentre outras coisas, o prefeito municipal continuava a ser nomeado pelo governo do Estado assegurando o comando político.

A Constituição de 1824 reconhece o direito de deliberar sobre as questões locais. No entanto, a regulamentação das funções municipais, feita por lei complementar no mês de outubro do ano de 1828, retira toda e qualquer autonomia, fazendo das câmaras organismos puramente administrativos. O município passa à tutela dos governadores das províncias (CIGOLINI, 1999, p. 13).

Esta situação de subordinação do município à sua província governamental só veio a mudar após a Revolução de 30, quando Getúlio Vargas assume o poder e em 1934 promulga uma nova Constituição.

A Constituição de 1934 afere aos municípios mais autonomia, principalmente, na arrecadação e gestão dos seus tributos e rendas e a eleição de prefeitos passou a prevalecer. O governo estatal agia de maneira ambígua, ao mesmo tempo em que proporcionava maior autonomia aos municípios, por outro lado, institui o Departamento de Municipalidades, que em síntese, representavam, de forma amena, a centralidade dos governos estaduais. Pois, através deste departamento os municípios encontravam-se submetidos ao controle estatal, mesmo que este apresentava-se de modo maquiado.

Em 1937 instaura-se o regime do Estado Novo, o qual baseado em sua nova Constituição extinguiu a autonomia municipal e a eletividade dos prefeitos.

Somente em 1946, com o fim da Era Vargas, promulga-se uma nova constituinte, conhecida como a Constituição Municipal, pois visa reestabelecer a democracia municipal, assim os municípios começam a recuperar parte de sua soberania sobre seu território, mas, ainda encontram-se subordinados ao Estado, porém seu grau de autonomia em decisões político-administrativas tende a aumentar.

[...]durante sua vigência, foi o período em que mais se criaram municípios no Brasil. Em 1940, havia 1.574 municípios e em 1950, já totalizavam 1.889 unidades. Entre 1950 e 1960, foram criados mais de 877 e, somente entre 1960 e 1963 criaram-se mais 1469 municípios, totalizando 4.234 unidades (CIGOLINI, 1999, p. 16).

Observa-se que esta constituinte muito contribuiu para os processos de fragmentação do território brasileiro, reconfigurando todo o cenário nacional. Tal fragmentação ocorreu, principalmente, pelo repasse do Fundo de Participação Municipal (FPM) e pela insatisfação das áreas rurais dos municípios-mães.

Como o repasse do FPM, introduzido pela Constituição de 1946 é igual a todos os municípios, ou seja, suas cotas não variam de acordo com extensão territorial, IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), número de habitantes ou qualquer outro indicador que seja os Estados, inclusive o paranaense, passam a incentivar a criação de novos municípios. Desta forma, principalmente, as áreas mais pobres do Estado veem-se atraídas por tal recurso e instigadas pela maneira desigual de como são distribuídos os recursos dentro do próprio município, privilegiando-se a sede e excluindo as regiões interioranas e/ou distritos. Assim, considerando o desinteresse do governo municipal e a arrecadação de recursos

através do FPM muitas regiões começaram a mobilizar-se em prol de sua emancipação, reivindicando melhorias e almejando mais recursos e atenção das esferas superiores do governo.

Com o golpe militar, todo esse processo emancipatório é freado. De forma contrária, inicia-se um processo de extinção de municípios. No ano do golpe, 1964, extinguem-se 278 municípios dos 4.235 existentes. Estas extinções procuram desmontar, principalmente, a farsa da existência de municípios-fantasmas, os quais existiam somente no papel, não cumprindo aos requisitos legais. Tal processo não teve maior repercussão devido à necessidade que o governo militar encontrou de manter disseminados pelo território brasileiros focos de atuação do governo, ou seja, necessitava de representantes do governo nos mais diversos locais para se manter a centralidade, a soberania.

Após a Constituição de 1988 o processo emancipatório de novos municípios renova suas forças. Os municípios passam a ser considerados entes federativos. E ainda, receberam maior autonomia política e financeira via Constituição Federativa. Constituição que vigora até hoje, e assegura aos municípios uma administração mais independente, com competências privadas e que presta contas ao Estado e a União sobre seus feitos, segue os critérios estabelecidos em leis, mas não é de todo subordinado a ação centralizadora.

A nova Constituição, repassa aos estados o dever de legislar formas específicas sobre a emancipação de seus territórios, considerando as peculiaridades locais. A Constituição Federal de 1988 em seu Título III, Capítulo I, em seu parágrafo 4º do artigo 18, discorre o seguinte sobre a emancipação de novas unidades político-administrativas:

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

Já a Constituição do Paraná, promulgada em 1989, estabelece os seguintes critérios sobre o processo emancipatório em seu território de jurisdição: “realização de plebiscito, preservação do meio urbano, clareza nos limites municipais e informar os procedimentos para encaminhamento de pedido de

emancipação" (CIGOLINI, 2001, p.61), haja vista, que o município-mãe não perca estas características devido a emancipação do outro.

Neste período houve um considerável acréscimo no número de novos municípios. No ano de 1991 contava-se com 324 novos municípios emancipados desde o vigor da nova constituinte, totalizando 4.491 municípios espalhado sob solo brasileiro. Entre 1993 e 1997 criou-se 1.016 novas unidades político-administrativas, demonstrando a instabilidade da malha do território brasileiro.

A tabela abaixo correlaciona os estados que mais emanciparam municípios pós Constituição de 1988 estendendo-se até o ano de 2000.

TABELA 1 - NÚMERO DE MUNICÍPIOS BRASILEIROS POR ESTADOS E INCREMENTO - BRASIL - 1988/2000

ESTADOS	MUNICÍPIOS		INCREMENTO		ESTADOS	MUNICÍPIOS		INCREMENTO	
	1988	2000	Abs.	%		1988	2000	Abs.	%
Rio Grande do Sul	244	497	253	104	Rondônia	18	52	34	189
Tocantins	6	139	133	2.217	Ceará	152	184	32	21
Minas Gerais	722	853	131	18	Rio de Janeiro	66	92	26	39
Piauí	116	222	106	91	Espírito Santo	58	78	20	34
Santa Catarina	199	293	94	47	Pernambuco	167	184	17	10
Maranhão	132	217	85	64	Rio Grande do Norte	151	167	16	11
Paraná	318	399	81	25	Mato Grosso do Sul	65	77	12	18
São Paulo	572	645	73	13	Amapá	5	16	11	220
Goiás	181	246	65	36	Acre	12	22	10	83
Mato Grosso	82	139	57	70	Roraima	8	15	7	88
Pará	87	143	56	64	Alagoas	96	102	6	6
Paraíba	171	223	52	30	Amapá	59	62	3	5
Bahia	367	417	50	14	Sergipe	74	75	1	1
					TOTAL	4128	5559	1431	35

Fonte: ALVES, C. A. 2006.
Org.: ZORZANELLO, L.B. 2008.

Como observa-se o Paraná é o sétimo colocado no ranking de estados que mais criou municípios. Estes 81 novos municípios foram criados entre os anos de 1988 a 1996, quando cessou parte dos desmembramentos em todo o território brasileiro devido à promulgação de emendas que impunham medidas mais severas para a realização dos processos emancipatórios, e assim a malha paranaense estabilizou-se.

Ainda referente ao Paraná, ao analisar a tabela abaixo, identifica-se que nenhum dos municípios criados pós 1988 eram de grande porte. Sendo que apenas um dos 81 municípios emancipados possuía um índice populacional entre 50 a 100

mil habitantes e outro contava com uma população entre 20 a 50 mil. O restante, contavam com uma população inferior a 20 mil habitantes, sendo considerados municípios pequenos.

TABELA 2 - MUNICÍPIOS PARANAENSES SEGUNDO A POPULAÇÃO, APÓS 1988

POPULAÇÃO	NÚMERO DE MUNICÍPIOS PARANAENSES		NOVOS MUNICÍPIOS APÓS 1988	
	Abs.	%	Abs.	%
Mais de 100 mil hab.	11	2,76	0	0,00
De 50 a 100 mil hab.	17	4,26	1	1,23
De 20 a 50 mil hab.	48	12,03	1	1,23
Menos de 20 mil hab.	323	80,95	79	97,54
TOTAL	399	100,00	81	100,00

Fonte: ALVES, C. A. 2006.
Org.: ZORZANELLO, L.B. 2008.

Ao se tratar do todo brasileiro, curiosamente, pode-se destacar os estados do Acre, Piauí, Amapá, Roraima e Tocantins os quais, sobressaem-se por terem boa parte de sua malha territorial reconfigurada após a Constituição de 1988. Cerca de 40% dos municípios hoje existentes nestes estados foram criados após 1988, demonstrando a grande maleabilidade ofertada pela lei. Em caso muito semelhante, pode-se observar o estado de Rondônia, neste cerca de 55,76% do seu total de municípios foram criados pós 88.

Em suma, reconhecesse que a Constituição Federativa de 1988 adjunto as leis estaduais alargaram as possibilidades para se emancipar novas unidades político-administrativas. Em 1988 os municípios somavam cerca de 4.128 espalhados por todo o território brasileiro, já em 2000 este número equivalia a cerca de 5.559 municípios. Com um incremento de 1.431 novas unidades municipais a malha territorial o Brasil teve suas demarcações e/ou confrontações internas revistas e modificada por inúmeras vezes, haja vista, que os processos de emancipação adquiriram um ritmo menos frenético após a promulgação da Emenda Constitucional nº 015/96.

As instituições delimitadoras, estimuladoras e processuais norteiam todo o processo de desmembramento e emancipação de um território, sendo que são estas, respectivamente que: analisar os locais que cumpriam os requisitos legais e não os perderiam se parte de seu território fosse desmembrado; regulamentar as transferências de recursos fiscais que são repassados aos novos municípios pelo

Estado e pela União, tais como o FPM e o ICMS e, as instituições processuais têm por finalidade demonstrar o processo legal que as áreas a serem emancipadas precisam realizar para conseguir o almejado, considerando o disposto nas Constituições Federal e Estadual, bem como, demais dispositivos de leis. definem os locais passíveis de emancipação.

Estas instituições auxiliam os envolvidos com o processo de emancipação municipal, direcionando suas ações e também promovendo seu desejo de desmembramento através dos recursos ofertados, sendo estes: “as lideranças políticas locais, que na maior parte dos estados possuem a prerrogativa de iniciar o processo legal emancipacionista: os eleitores da localidade, mobilizados a votar no plebiscito; e os deputados estaduais e governador, incumbidos do cumprimento da função governamental de elaborar, discutir e decidir sobre o tema” (ALVES, 2006, p.46).

Segundo Cigolini (2001), os principais motivos que os representantes usam políticos para justificar a emancipação de um determinado local são: a existência de condições econômicas favoráveis, aprovação da emancipação em plebiscito alegando que a emancipação é uma antiga aspiração da população do local, a área cumpre todos os requisitos legais e o descaso da administração do município-mãe com o local que aspira o desmembramento.

Em realidade, várias das unidades criadas apresentaram em seu projeto de emancipação uma extensão territorial muito maior da área que possui atualmente, tal área necessitava ser grande para que, o local a ser desmembrado apresentasse o número mínimo de habitantes e eleitores. Assim, após um tempo emancipado, o local “devolvia” parte da área ao seu município de origem, conforme explana Cigolini em seu trabalho publicado em 2001.

Devido a estas e outras formas de se burlar a lei, e que os políticos estavam interessados em criar apenas redutos de poder para atender as suas aspirações políticas e eleitoreiras, o governo federal, promulga a Emenda Constitucional nº 15/1996. Impondo novos ditames para o processo emancipatório, dificultando o mesmo.

Para justificar as novas exigências da emenda o governo alegava que a criação desses novos municípios gerava gastos desnecessários aos cofres públicos. Definindo as seguintes regras:

Consulta prévia (plebiscito) não somente na área diretamente envolvida (distrito que busca emancipação), mas em todo território municipal (município-mãe), de onde o distrito procura emancipar-se;

Divulgação de Estudo de Viabilidade Municipal, pelo qual pretende-se verificar se o novo município terá ou não condições de sustentabilidade econômica. (CIGOLINI, 1999, p.22).

A partir dessa emenda os processos de criação de municípios foram freados. Cigolini concorda com outros autores, como Bremaeker e Noranha (1996), ao reafirmar que os pressupostos expressos em tal emenda constituinte ferem a legitimidade dos processos emancipatórios, bem como, a participação da população local ao exigir que o plebiscito seja realizado em todo o município de origem. Desta forma, a aprovação da emancipação do local dificulta-se, haja vista, que possa haver interesses contrários entre o município-mãe e a localidade a ser desmembrada.

Atualmente, é a Constituição de 1988 e a Emenda Constitucional nº 015/96 que permeiam o processo de criação, incorporação, fusão e emancipação em todo o território brasileiro, legislando em âmbito nacional, sendo precedidos pelas constituições estaduais existentes em cada estado.

Observa-se que o surgimento e evolução dos municípios em solo brasileiro vêm acompanhados de muitos avanços e retrocessos, acontecendo de forma espiral. A não linearidade de todo o histórico do desenvolvimento municipalista, demonstra a simultaneidade de diversos processos, tais como: a conquista e a perda da autonomia dos governos municipais. Mas, mesmo em meio a tantas controvérsias, o município vem firmando seu espaço de atuação, consolidando sua autonomia, como ente federativo que a Constituição de 1988 o conferiu.

As Transformações da Malha Municipal Paranaense Após Constituinte de 1988

Após a Constituição de 1988, no Estado do Paraná passou-se a considerar as seguintes regras como fundamentais para emancipações de unidades político-administrativas: atender as exigências das Constituições Federal e Estadual e realizar plebiscito. Em compensação, para iniciar-se o processo de emancipação, o local necessitava contar com no mínimo cem residente e/ou domiciliandos na sede, o número mínimo de eleitores deveria ser superior a 20% da população local(5 mil habitantes), e não determinava critérios sobre a renda anual mínima. Quanto as

sede do futuro município, deveria ter um número igual ou superior a cem casas e proporcionar a “preservação da continuidade e da unidade histórico-cultural do ambiente urbano, não-constituição de área encravada no município de origem” (ALVES, 2006, p. 59).

Segundo Alves (2006, p.58), a Constituição Federal proporcionou alguns incentivos monetários às emancipações, além dos apontamentos legais mencionados no parágrafo anterior, pois “a ampliação dos recursos fiscais federais para estados e município após 1988, em especial para o caso paranaense, enquanto instituição estimuladora, foi essencial ao sucesso do processo emancipacionista municipal”, e ainda a ampliou as possibilidades de as instituições delimitadoras e processuais contribuírem para a concretização de tal processo.

Assim, considera-se que os incentivos fiscais oferecidos via instituição estimuladora foi um dos motivos que justificam as diversas emancipações ocorridas neste período. Pois, a partir de 1988 os municípios paranaenses passaram a receber cerca de 25% do ICMS (Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) e 25,5% do FPM (Fundo de Participação Municipal). Os índices anteriormente citados correspondiam, respectivamente, a 20% e 17%. Representando parte significativa da receita de muitos municípios, como pode-se constatar nas palavras de Alves (2006, p. 58):

O FPM acabou sendo a garantia de sobrevivência da grande maioria dos municípios brasileiros. No Paraná, ele é a principal fonte de renda principalmente dos pequenos municípios, o que levou inúmeras reportagens a criticar a fragilidade financeira dos municípios paranaenses.

O contexto institucional deste período facilitava o processo de emancipação, estando ancorado firmemente nas instituições delimitadoras, estimuladoras e processuais. A interação entre as instituições e o comum acordo destas são fatores fundamentais para que o processo emancipacionista ocorra mais rapidamente, haja vista, que se houver resistência por parte de uma das instituições, pode-se implicar no retardo ou vedação do processo em análise, impedindo o desmembramento e a emancipação de determinado local. Ainda, pode-se considerar o papel dos atores locais pois a negação ao processo emancipatório pode ocorrer via plebiscito, impedindo que a Assembléia Legislativa do Estado emancipe o local desejado.

Somente na década de noventa o Estado paranaense emancipa setenta e seis novas unidades político-administrativas, sendo que quarenta e oito delas são

instaladas em 01/01/93 e outras vinte e oito são instaladas em 01/01/97. Às vezes, para agilizar os processos, uma única Lei emancipava mais de um município. Nesta última leva de instalações, é emancipado Goioxim, por meio da Lei Estadual 11.183/95.

Para que tais emancipações ocorressem, os projetos de leis precisavam de uma justificativa que alegasse o porquê de tal necessidade e/ou escolha. Dentre os projetos analisados por Cigolini (2001) as justificativas que, normalmente, são usadas implicam: a emancipação constituirá um canal de negociação mais direto entre município e fontes de financiamentos, Estado e União; a existência de condições econômicas favoráveis; apoio popular expresso via plebiscito; alegação de que a emancipação da região era uma antiga aspiração da comunidade local; a área cumpre todos os requisitos exigidos por lei, ou seja, cumpre todos os aspectos legais; a grandiosidade da extensão territorial do município de origem. Curiosamente, no Estado paranaense não se encontra como justificativa o descaso da administração do município-mãe para com o local, como Bremaeker diz haver no estado do Rio de Janeiro.

É sabido que os processos emancipacionistas ocorridos em território brasileiro, principalmente, pós o vigor da Constituição Federal de 1988 não atendiam a todas as exigências legais, apesar da maleabilidade destas. Pois, em muitos estados observa-se a excelência em se emancipar áreas por motivos de cunho eleitoral e/ou pela transferência de recursos fiscais, criando-se verdadeiros redutos de poder.

Exemplificando a questão:

ao assumirmos que o município corresponde a uma jurisdição territorial, e tendo como pressuposto que o território é constituído a partir de relações de poder, a fragmentação do espaço em novas unidades territoriais pode ser entendida como a criação de espaços de poder.[...] As três esferas governamentais brasileiras, federal, estadual e municipal, exercem simultaneamente sua jurisdição, sobre o mesmo território. Em conseqüência, há uma superposição de territórios, implicando, às três esferas, a definição de regras de repartição de poder. Tais regras se traduzem nas competências atribuídas, que tem um limite geográfico de ação, constituído pelo território em cada um desses níveis de governo. Concretamente, ao assumir o novo município, o grupo interessado deterá aqueles poderes próprios da sua esfera de governo, podendo criar nessa

área geográfica normas legais que regulamentam e dão controle sobre o novo território (CIGOLINI, 2001, p.48).

Ao se falar em criação de redutos de poder pensasse, primeiramente, que o local emancipado é uma nova fonte de votos e de representatividade política. Assim, muitos dos políticos visavam sua recondução e/ou dos seus a cargos políticos ou outros via influência política nos anos vindouros. “Os 76 novos municípios foram criados por 33 deputados. Destes, treze criaram mais de um município, enquanto vinte deputados criaram apenas um município” (CIGOLINI, 1999, p. 75), sendo que sobressaem-se, como campeões em emancipações os seguintes deputados estaduais de então: Aníbal Khury emancipando onze municípios, Orlando Pessuti nove, Artagão de Matos Leão emancipando seis e os deputados Caito Quintana e Nereu Massignam com cinco emancipações cada.

Vários dos deputados que trabalharam pela emancipação de novos municípios e foram autores dos projetos de lei, obtiveram votações significativas nas áreas emancipadas, mesmo que estas correspondiam há locais fora da sua região eleitoral principal. Num levantamento realizado por Cigolini (1999, p.76) na eleição de 1998, verificou-se que dos trinta e três deputados autores de projetos de lei para emancipações, dezenove candidataram-se a reeleição, obtendo uma parcela significativa de votos nos municípios por eles criados. Contudo, observou-se os seguintes índices: em 30,61% dos novos municípios os deputados responsáveis pelo projeto de emancipação não ficaram entre os cinco primeiros colocados; em outros 20,40% ocuparam o quinto, o quarto e o terceiro lugar; em 18% dos novos municípios a votação correspondeu a segunda colocação em número de votos e, finalmente, em 30,61% dos municípios os deputados engajados diretamente no processo emancipatório obtiveram o primeiro lugar no número de votos. Assim,

subjacentes aos motivos apresentados nos projetos de emancipação, existem demandas e interesses, ligados à representação política, à formação de núcleos de poder local e ao controle de recursos, que, apesar de não serem apresentados e discutidos, são, em grande parte, responsáveis pela fragmentação do território em unidades administrativas no Estado do Paraná (CIGOLINI, 1999, p. 78).

Atualmente, a malha municipal do Paraná é composta por 399 municípios, sendo que 81 destes foram emancipados após vigor da Constituição Federal de 1988, quando o contexto institucional assim propiciava. Este processo foi possível

devido à Constituição Estadual de 1988, que descentralizou a regulamentação do processo em favor dos estados, e à Constituição Estadual de 1989 e posterior Lei Complementar estadual n° 56/91, que definiram os mecanismos legais para as emancipações, somando a isso a ampliação dos recursos fiscais transferidos aos municípios (ALVES, 2006, p. 67).

Parece intrínseco ao governo brasileiro “haver uma necessidade quase que imperativa de dividir, fragmentar, estabelecer limites sobre o espaço para melhor dominá-lo” (CIGOLINI, 1999, p. 48). Assim, dividindo o território fica mais fácil manter a soberania sobre o mesmo e disseminar suas leis e ideologias, através de seus representantes locais.

As divisões em território paranaense cessaram a partir de 1996, quando o Governo Federal alterou a legislação. De lá para cá, nenhum plebiscito foi realizado no Paraná, mas sabe-se que existe cerca de quarenta e nove pedidos de emancipações protocolados. Todavia, percebe-se que os atores locais e/ou representantes políticos anseiam por estes desmembramentos e, que mesmo com as alterações das leis, continuam a defender seus interesses, sejam eles de representatividade política ou de cunho social.

Emancipações Paranaenses Recentes: o Caso de Goioxim/PR

Goioxim é um município da região Centro-oeste do Paraná, emancipado político e administrativamente em 1995. Sua denominação deriva dos índios Caigangues que habitavam a região por volta dos anos de 1901, tendo como significado “Goio” – Rio e “Xim” – Pequeno, ou seja, Rio Pequeno, referindo-se ao rio Juquiá, o qual a corta a cidade atualmente. Antes desta denominação, teve outros nomes, tais como: Campo Real em 1896, Juquiá em 1934 e Goioxim em 1943.

O território que hoje compõem o município de Goioxim era pertencente à Guarapuava. Em 30 de dezembro de 1943 foi elevado a condição de Distrito do município de Guarapuava, através da promulgação da Lei n° 199/43.

Por volta do ano 1982 o Distrito de Cantagalo, elevado a tal status através da Lei Municipal n° 790/1951 e também pertencente à jurisdição de Guarapuava, pleiteia perante Assembléia Legislativa do Paraná sua emancipação, por intermédio

do então Deputado Estadual Leônidas Ferreira Chaves. Com a aprovação de 64% da população local via plebiscito e atendo as exigências legais, Cantagalo tem sua emancipação declarada através da Lei Estadual nº 7575/82. Ao desmembrar-se de Guarapuava, Cantagalo teve anexado a sua área o Distrito de Goioxim.

O Processo Emancipatório

O processo emancipatório de Goioxim iniciou seu tramite na Assembleia Legislativa do Estado do Paraná em 15 de setembro de 1993, através dos deputados estaduais César Silvestri e Orlando Pessuti. O futuro município seria desmembrado de Cantagalo, com áreas dos Distritos de Goioxim, Pinhalzinho e Jacutinga. Estes dois últimos Distritos foram criados por Cantagalo, após sua emancipação.

Em 15 de setembro de 1993 o Projeto de Lei nº 475/93 deu entrada na Assembléia Legislativa do Paraná para ser submetido aos seus tramites legais, tais como: apreciação e votação. Em seu requerimento solicitou-se aprovação sob o Regime de Urgência. Tendo como justificativa de tal solicitação o seguinte teor:

A presente proposição vem ao encontro de antiga aspiração das comunidades de Goioxim, Pinhalzinho e Jacutinga, que há tempos vêm reivindicando sua emancipação do Município de Cantagalo, cujas autoridades municipais concordam com o presente desmembramento, tendo em vista a grande extensão territorial daquele município.

Considerando-se que o Distrito de Goioxim, acrescido dos Distritos de Pinhalzinho e Jacutinga reúnem todas as condições exigidas por Lei para a sua emancipação (ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ, 1993).

A citação acima ilustra claramente o já dito no capítulo anterior, referente às justificativas utilizadas para a realização de tais emancipações. Desta forma, percebe-se que Goioxim não foge a regra do ocorrido nos demais municípios paranaenses recentemente emancipados. Após a entrada do Projeto de emancipação na Assembleia este foi encaminhado para a Comissão de Constituição e Justiça a fim de receber seu parecer favorável para, poder ser encaminhada a Ordem do Dia da Sessão dando início as votações. Enquanto isso, no local a ser

emancipado iniciou-se os trabalhos de se realizar o plebiscito. Item obrigatório, exigido por lei, como forma de considerar a escolha popular.

Atendendo ao solicitado pelo Deputado Estadual César Silvestri via ofício, o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES) expediu a certidão da população de Goioxim, para atestar que este superava os 5.000 habitantes exigidos por lei para que tal desmembramento fosse autorizado.

O teor de tal certidão revela o seguinte: “a população estimada pelo IPARDES para o Distrito de Goioxim é da ordem de 6.916 habitantes, sendo 221 residentes na zona urbana e 6.695 na zona rural. Esta estimativa baseia-se na tendência observada entre os anos de 1980 e 1991”. A certidão expedida pelo Tribunal Eleitoral do Paraná via Juízo Eleitoral da 44ª Zona confirma a totalidade de eleitores como sendo 2.989, superando os 20% da população votante, como o exigido por lei.

O Plebiscito

Na região o plebiscito realizou-se no dia 28 de maio do ano de 1995, contando com a participação de 2.397 eleitores de um total de 3.730 eleitores voantes. A apuração dos votos resultou: 2.284 votos favoráveis, 103 contrários, 06 brancos e 04 nulos de um total de 2.397 votos depositados nas dezessete urnas. Com o resultado favorável deu-se continuidade para aprovação do desmembramento na Assembleia Legislativa do Paraná.

As Aprovações

Aos 30 dias do mês de agosto do ano de 1995, praticamente dois anos após sua entrada na Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, o Projeto de Lei nº 475/08 é encaminhado para a Ordem do Dia da Sessão, sendo aprovado em primeira discussão.

Outra sessão é convocada para o dia 31 de agosto do corrente mês e ano, mas por falta de “Quorum” a votação da segunda votação é adiada.

Em 21 de setembro de 1995 o projeto retorna ao processo de votação, mas com nova redação dada através da Emenda Modificativa Corretiva do Projeto de Lei

nº 475/93, datada de 31 de agosto de 1995 e já com o novo parecer favorável expedido pela Comissão de Constituição e Justiça com data de 12 de setembro.

A Emenda Modificativa Corretiva tem por finalidade corrigir as demarcações do município, revendo seus limites. A justificativa para tal emenda baseia-se na seguinte argumentação:

A apresentação desta Emenda justifica-se plenamente em virtude de que no projeto original existe pequenos erros nos limites e confrontações que provocam a divisão da comunidade do Cavaco, fazendo com que haja prejuízo na sua configuração histórica-cultural. Se faz necessário, também, corrigir o projeto original pois com a criação do Município de Marquinho (Lei Estadual nº 10.834 de 22/06/94), algumas divisas serão, agora, com o Município de Marquinho e não mais com o Município de Cantagalo. Salieta-se, finalmente, que sendo mínimas essas correções as mesmas não irão acarretar qualquer prejuízo ao novo Município de Goioxim, bem como ao remanescente Município de Cantagalo, mantendo-se os pré-requisitos exigidos para a emancipação de novos municípios (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ, 1995).

Todavia, mesmo com as alterações o projeto é submetido à segunda votação, sendo aprovado. Em 25 de setembro do mesmo ano é submetido a análise e discussão da terceira votação, recebendo o parecer favorável. Após a aprovação em plenário, teve sua redação final aprovada em 27 de setembro de 1995 sendo encaminhado para a expedição do decreto e, conseqüente, publicação em Diário Oficial, em 30 de outubro de 1995, fazendo a lei vigorar.

É intrigante a forma como o processo é conduzido. Pois, considerando que o Projeto de Lei nº 175/08 ficou em tramite na Assembléia Legislativa do Estado do Paraná por praticamente dois anos antes de sua aprovação, é de se indagar o porquê de a Emenda Modificativa Corretiva ter sido apresentada somente em 31 de agosto de 1995, após a realização do plebiscito?

Talvez, o que Cigolini (1999, p.62) relata pode ajudar a esclarecer tal indagação:

mesmo com a lei de criação do município já publicado, às vezes, são publicadas outras leis, redefinindo o memorial descritivo que estabelece os limites. Na prática, as redefinições devolvem aos municípios-mãe ou aos municípios vizinhos, áreas que foram 'emprestadas' somente para viabilizar a criação do novo município.

Desta forma, delimita-se uma finíssima linha duvidosa que leva a por em cheque se o apresentado pela justificativa da Emenda Modificativa Corretiva foi, de fato, realizado somente para configurar os limites ou se tal reconfiguração só foi revisto após a realização do plebiscito, haja vista, que se ocorresse antes poderia implicar na deficiência do número de habitante, não atendendo ao número mínimo exigido por lei.

Mas enfim, independente das interrogações deixadas em aberto, vê-se findado o processo legislativo e com êxito em todas suas etapas. Finalmente, em 30 de outubro de 1995 a emancipação é oficializada, iniciando sua primeira legislatura em 01 de janeiro de 1997.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Somente a partir de 1984 é que o processo de criação de municípios obtém maior autonomia e passa a crescer em todo o território brasileiro. Outro marco significativo foi à promulgação da Constituição Federal de 1988 que estabeleceu a descentralização da regulamentação do processo emancipatório em prol dos estados e garantiu a destinação de um percentual maior de recursos federais e estaduais aos municípios, impulsionando, fortemente, as emancipações.

Em nível paranaense a ocupação e as emancipações deram-se em um processo repleto de idas e vindas. Ora sendo acelerado, ora sendo retardado. Com a Constituição Federal de 1988 e a Constituição Estadual de 1989 tornaram-se mais flexíveis as exigências para emancipar regiões. Desta forma, entre 1988 e 1996 são criados 81 novos municípios em solo paranaense. Tais emancipações somente são estabilizadas após a promulgação de uma emenda federal em 1996, a qual impõe novas exigências para a realização de tal processo, haja vista, que o mesmo, muitas vezes, foi realizado sob a ótica de criar-se redutos de poder ou de se propagar a representatividade política: “como a representatividade política a outras instâncias de poder, que não a local, está necessariamente relacionada ao território, a criação de novas unidades administrativas pode significar também espaços de sustentação para estas representatividades” (CIGOLINI, 2001, p.54).

Deste modo, considera-se que as emancipações não possuem apenas as intenções de fazer um local prosperar, alcançar meios para se auto-gerir e promover

melhorias sociais para toda a população. Mas, este imbricado do desejo de conservar o poder político.

Porém, como todos os processos sejam eles de ordem econômica, social, política não seguem uma linearidade, sabe-se que futuramente, outras decisões poderão ser tomadas e, então, as emancipações poderão ser novamente fomentadas. Ou, também, pode-se optar por um processo contrário, ou seja, de fusão de municípios. Assim, percebe-se que a dinâmica nacional e paranaense esta longe de cessar, seja ela em qual âmbito for.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Alessandro Cavassin. 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.º 111, p. 47-71, jul./dez. 2006.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO PARANÁ. **Projeto de Lei n.º475/93**. Cria o Município de Goioxim, com território desmembrado de Cantagalo, formado com áreas dos Distritos de Goioxim, Pinhalzinho e Jacutinga. Curitiba, 1995.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**: promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%EAo.htm>. Acessado em: 14 de julho de 2008.

CIGOLINI, Adilar, Antonio. **A Fragmentação do território em unidades político-administrativas**: análise da criação de municípios no Estado do Paraná. Florianópolis: (Dissertação de Mestrado em Geografia), UFSC, 1999.

CIGOLINI, A. A. Território e fragmentação: análise do processo recente de criação de municípios no Paraná. **RA'EGA**: O espaço geográfico em análise. Curitiba, v. 5, p. 47-66, 2001.

IPARDES - INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Caderno dos Municípios**. Disponível em:<<http://www.ipardes.gov.br/cadernos/Montapdf.php?Municipio=85162&btOk=ok>> Acessado em: 20 de maio de 2012.