

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES**  
**DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA – ANÁLISE**  
**AMBIENTAL E REGIONAL – CURSO DE MESTRADO**

**ROBISON TIAGO CORADELI**

**AS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS COMO ESTRATÉGIAS**  
**PARA O DESENVOLVIMENTO: CONSIDERAÇÕES SOBRE A**  
**CANTUQUIRIGUAÇU/PR**

**MARINGÁ-PR**

**2011**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES**  
**DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA – ANÁLISE**  
**REGIONAL**

**ROBISON TIAGO CORADELI**

**AS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS COMO ESTRATÉGIAS PARA O**  
**DESENVOLVIMENTO: CONSIDERAÇÕES SOBRE A**  
**CANTUQUIRIGUAÇU/PR**

Dissertação submetida ao Curso de Mestrado em Geografia área de concentração: Análise Regional e Ambiental, do Departamento de Geografia da Universidade Estadual de Maringá – UEM em cumprimento aos requisitos necessários a obtenção de grau acadêmico de Mestre em Geografia.

**Orientadora:** Professora Dra. Márcia da Silva

**MARINGÁ**

**2011**

## Folha de aprovação

### **Dedicatória**

Dedico esse trabalho a minha família,  
pelo amor incondicional. A eles dedico.

## AGRADECIMENTOS

Aos professores, colegas e funcionários do curso de mestrado e doutorado em Geografia da UEM, pela maneira acolhedora que fui recebido e o convívio durante os anos de pesquisa.

A minha orientadora, professora Márcia da Silva, pela tranquilidade que me passava nos momentos de “desespero”, sempre buscando contribuir e ajudar no que fosse necessário. Sem esta ajuda não teria sido possível a realização do trabalho. A ela o meu muito obrigado e sincera amizade.

Aos meus familiares, namorada, amigos e a todas as pessoas que, de uma maneira, direta ou indireta, contribuíram para a realização desse trabalho.

Aos prefeitos e aos funcionários dos municípios associados à Cantuquiriguaçu pelo tempo dedicado a contribuir para a efetivação desse estudo.

Por fim, gostaria de agradecer a CAPES, pela bolsa recebida, nesses anos de estudo e pesquisa.

## SUMÁRIO

ÍNDICE DE ILUSTRAÇÕES .....	8
RESUMO .....	12
ABSTRACT.....	13
INTRODUÇÃO.....	14
<b>CAPITULO I:O ESTADO E AS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS.....</b>	<b>23</b>
1.1.Considerações sobre o surgimento do Estado .....	24
1.2. Considerações sobre a constituição do Estado brasileiro .....	34
1.3. Os Municípios no Brasil: contexto histórico.....	37
1.4. As emancipações de municípios a partir de 1988.....	42
1.5 O Sistema Federalista Brasileiro e as Associações de Municípios .....	52
1.6. A busca pelo desenvolvimento territorial: o repensar de escalas geográficas por intermédio das Associações de Municípios.....	65
<b>CAPITULO II: A ORGANIZAÇÃO DE MUNICÍPIOS EM ASSOCIAÇÃO: ESPECIFICIDADES DA CANTUQUIRIGUAÇU/PR.....</b>	<b>71</b>
2.1. Considerações sobre a formação sócioespacial da Cantu.....	72
2.2. Criação do Território Federal do Iguaçu.....	76
2.3 Formação e consolidação da Cantuquiriguaçu: a busca da união para o fortalecimento territorial em escala regional.....	80
2.4. A organização interna da Cantuquiriguaçu.....	102
<b>CAPITULO III: O UNIVERSO DE ANÁLISE DA CANTUQUIRIGUAÇU: ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO .....</b>	<b>116</b>
3.1 O universo de análise: a Cantu como estratégia de desenvolvimento.....	117
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	138

REFERÊNCIAS ..... 142

ANEXOS ..... 148

## ÍNDICE DE ILUSTRAÇÕES

<b>Tabela 1:</b> Cantuquiriguaçu - Participação relativa do número de pessoas abaixo da linha de pobreza em relação a população total, ano de 2000 .....	81
<b>Tabela 2:</b> Cantuquiriguaçu - População urbana/rural/total por municípios .....	89
<b>Tabela 3:</b> Cantuquiriguaçu - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal.....	92
<b>Tabela 4:</b> Cantuquiriguaçu - Prefeitos nas gestões 2009-2012.....	127
<b>Tabela 5:</b> Cantuquiriguaçu - Relações político-econômicas estabelecidas entre os municípios associados.....	135

## LISTA DE MAPAS

<b>Mapa 01:</b> Associação de Municípios da Cantuquiriguaçu.....	84
--	----

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1:</b> Delimitação Política do Território Federal do Iguazu.....	77
<b>Figura 2:</b> Esquema representativo do Funcionamento da Cantuquiriguaçu .....	87

## LISTA DE SIGLAS

ASSISCOP – Associação Intermunicipal de Saúde do Centro Oeste do Paraná
AMP - Associação dos Municípios do Paraná
AMLIPA - Associação dos Municípios do Litoral
ASSOMECC - Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Curitiba
AMUNORPI - Associação dos Municípios do Norte Pioneiro
AMSULEP - Associação dos Municípios da Região Sudeste do Paraná

AMCG - Associação dos Municípios da Região dos Campos Gerais

AMUNOP - Associação dos Municípios do Norte do Paraná

AMEPAR - Associação dos Municípios do Médio Paranapanema

AMUVI - Associação dos Municípios do Vale do Ivaí

AMUSEP - Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense

AMUNPAR - Associação dos Municípios do Noroeste do Paraná

AMERIOS - Associação dos Municípios da Região de Entre Rios

COMCAM - Comunidade dos Municípios da Região de Campo Mourão

AMOP - Associação dos Municípios do Oeste do Paraná

AMSULPAR - Associação dos Municípios do Sul Paranaense

AMOSP - Associação dos Municípios do Sudoeste do Paraná

AMCESPAR - Associação dos Municípios do Centro Sul do Paraná

AMOCENTRO - Associação dos Municípios do Centro do Paraná

AMUTUR - Associação dos Municípios Turísticos do Paraná

CANTUQUIRIGUAÇU - Associação dos Municípios do Médio Centro Oeste do Paraná

CANTU – Cantuquiriguaçu

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CF – Constituição Federal

CMC - Consórcio Intermunicipal da Cantuquiriguaçu

CONDETEC - Conselho de Desenvolvimento do Território da Cantuquiriguaçu

CREAS - Centro de Referência Especializados de Assistência Social

DEM – Democratas

EMATER – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural

FAO – Organização das Nações Unidas Para Agricultura e Alimentação

FPM – Fundo de Participação dos municípios

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

IDH M - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

IPARDES – Instituto Paranaense de desenvolvimento econômico e social

JARCAN'S - Jogos Abertos da Cantuquiriguaçu

MST- Movimento dos Trabalhadores Sem Terra

ONGs – Organização não governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PNDTR - Programa nacional de documentação da trabalhadora rural;

PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PFL – Partido da Frente Liberal

PPB – Partido Progressista Brasileiro

PP – Partido Progressista

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PL – Partido Liberal

PR – Partido da República

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PT – Partido dos Trabalhadores

PSB – Partido Socialista Brasileiro

UEM – Universidade Estadual de Maringá

UNIOESTE – Universidade do Oeste do Paraná

UNICENTRO – Universidade Estadual do Centro Oeste

UGT – Unidade de gerenciamento territorial

UFFS – Universidade Federal da Fronteira Sul

## RESUMO

Essa pesquisa teve por objetivo o estudo das denominadas associações de municípios e buscou compreender se as mesmas possuem papel importante nas estratégias de desenvolvimento territorial. O exemplo estudado foi o da Cantuquiriguaçu (Cantu), associação formada pela parceria entre 21 municípios, na região do médio Centro-Oeste do estado do Paraná. Para a realização da pesquisa os procedimentos metodológicos utilizados fundamentaram-se em entrevistas, a partir da história oral temática, na aplicação de questionários, na coleta de dados secundários e em análise de jornais e sites oficiais. A entidade busca unir esforços para barganhar maiores recursos e representatividade nas demais escalas de governo (Federal e Estadual e até mesmo internacional). Entretanto, como se trata de organização muito recente na realidade brasileira, alguns problemas ainda são enfrentados e muitos deles levam abatimento à entidade, pois alguns municípios não estabelecem participação ativa na mesma ou são preteridos, o que leva às dificuldades de gerenciamento nas relações inter-regionais. No entanto, o que se verificou é que a associação pode ser considerada uma estratégia de desenvolvimento, pois possibilita a aglutinação de lideranças para o enfrentamento de problemas comuns, aprimorando a matriz territorial brasileira, balizada em União, estados e municípios, e transformando a realidade local que extrapola a jurisdição territorial de um único município. Nesse sentido, a associação de município da Cantuquiriguaçu conseguiu resultados e implementação de projetos dos governos federal e estadual, os quais os municípios, individualmente, teriam maiores dificuldades em aprovar e gerir. A associação, de acordo com a análise realizada, tem por necessidade o desenvolvimento de ações que permitam enfrentar desafios como o de incentivar um maior envolvimento da população e de maior abertura ao diálogo entre os órgãos internos da Cantu (Condetec e outros).

**Palavras-chave:** Associação de Municípios. Desenvolvimento territorial. Relações de poder. Cantuquiriguaçu.

## ABSTRACT

This research aimed at studying the so-called associations of cities, and tried to understand if they have an important role in territorial development strategies. The example studied was the Cantuquiriguaçu (Cantu), association made up of the partnership among 21 towns in the mid West of Paraná, a state in southern Brazil. In order to do the research, the procedures applied were based on interviews, thematic oral history, surveys, secondary data collection, and the analysis of newspapers and official websites. The association struggles to negotiate bigger resources and representation in the different government levels (Federal and State, and even international). Nonetheless, as it is a very recent organization in Brazilian reality, it has to face some problems, many of which can lead to losses to the association, because some cities either do not have active participation in it or are depreciated, what leads to management difficulties in the inter-regional relationships. However, it was observed that the association can be considered as a strategy for development, for it enables leaderships to join forces in order to face common problems, making it possible to promote Brazil's territorial distribution, subsidized in Union, states and cities, and also to improve local social reality, which goes beyond a city's territorial jurisdiction. In that event, the association of cities Cantuquiriguaçu has achieved results and the implementation of projects by the federal and state governments; projects which the cities themselves would have a harder time approving and managing. According to the analysis, the association is in need of actions that will allow them to face challenges such as encouraging a deeper involvement by the population, and enhancing the dialogue among the inside organs of the Cantu (Condetec and others).

**Key words:** Association of cities, territorial development, power relationships, Cantuquiriguaçu.

## INTRODUÇÃO

Este trabalho traz à discussão a hipótese de as denominadas associações de municípios serem consideradas estratégias de desenvolvimento territorial. Para que seus objetivos fossem efetivamente cumpridos, tomou-se como recorte de análise uma associação, formada pela parceria entre 21 municípios, no médio Centro-Oeste do estado do Paraná, a Cantuquiriguaçu, que tem sua sede na cidade de Laranjeiras do Sul.

As associações de municípios surgiram nos anos de 1980, no interior do estado de São Paulo e, aos poucos, espalharam-se e ganharam importância em todo o território nacional, ao passo de alguns autores, como Lima (2006), sugerirem que essas estariam sendo pré-configuradas como nova realidade da matriz territorial brasileira que, originada dos municípios, busca unir esforços para arregimentar maiores recursos por parte dos governos federal e estadual e até mesmo no nível internacional, por meio de parcerias.

Castro (2005) acrescenta, ainda, que as associações podem significar a (re) valorização das identidades regionais, algo muito combatido na organização territorial brasileira, fundamentada na consolidação da unidade nacional, embasada por reprimir movimentos contrários a este modelo.

Ainda de acordo com a autora, desde o povoamento do território brasileiro houve grandes conflitos que abalaram a unidade nacional, mas estes foram reprimidos, utilizando-se até mesmo da força física para com os revoltosos. Tais conflitos buscavam a descentralização político-econômica do país e o fortalecimento das identidades regionais, não “vendo” o mesmo de forma homogênea e sim a partir de suas heterogeneidades, estabelecidas em razão das diferentes formas de ocupação do território nacional. Assim, as associações municipais poderiam significar o fortalecimento de estudos regionais, de acordo com os autores citados.

Com a Constituição Federal de 1988, o Brasil deixou um longo período de centralização política e econômica, denominado ditadura militar, e retornou a democracia. A Constituição traz como normativa a descentralização da administração pública, fortalecendo, *a priori*, os municípios que, com isso, passaram a ser integrantes da União, fato único em países democráticos,

segundo Tomio (2002). Com a descentralização os municípios passaram a contar com relativa autonomia em relação aos seus próprios objetivos e realidades, bem como na busca pela arrecadação de impostos e outros. A autonomia, no entanto, acarretou também alguns deveres que antes eram de esferas superiores de governo.

O fato proporcionou e ampliou as diferenças entre os municípios brasileiros, sendo que alguns, com maior população e arrecadação de recursos elevada, conseguiu estabelecer mudanças em suas organizações, enquanto outros, principalmente os que possuem menor número de habitantes e arrecadação irrisória de recursos, ficaram ainda muito dependentes de verbas repassadas pelos governos federal e estadual para suprir suas demandas, aspecto que acabou por ser prejudicial aos mesmos.

Essa nova realidade levou os municípios pequenos em número de habitantes e outros com características semelhantes a se organizarem para barganhar maiores recursos perante as escalas superiores de governo e, dessa forma, as associações municipais passaram a ser muito valorizadas como espaço para a discussão desta e de outras questões.

A Cantu faz parte desse contexto, do qual 21 municípios pequenos, consideradas suas sedes como pequenas cidades, e com histórias semelhantes e interligadas pela proximidade geográfica, passaram a se organizar para as “grandes lutas”, como afirmado pelo presidente da associação no ano de 2009<sup>1</sup>. Entretanto, como se trata de algo ainda muito recente na organização político-administrativa brasileira, e até mesmo internamente à sociedade brasileira, que experimentou apenas há aproximadamente 20 anos a retomada da democracia, como analisado por Gil (2008), algumas pessoas dos próprios municípios com maior representatividade utilizam-se desse espaço para manter privilégios na organização, bem como deputados estaduais e federais que as utilizam, por vezes, como um espaço para barganhar ajuda e aliança política e não

---

<sup>1</sup> Entrevista concedida ao autor, em 20/04/2010, na prefeitura municipal, com o prefeito do município de Reserva do Iguaçu e presidente no ano de 2009 da Cantu, Sebastião Almir Caldas de Campos.

necessariamente para investimentos que busquem o desenvolvimento territorial.

Mouffe (2005) argumenta que o conflito existente na democracia é de extrema importância no processo democrático, sendo que se deve, até mesmo, acrescentar às instituições que possibilitem esse conflito de ideias. Entretanto, quando ao invés de um conflito, denominado pelo autor de conflito existente entre “adversários”, que buscam maneiras do embate para proporcionar consensos, dá lugar ao “eles”, ou “inimigos”, tem-se um problema, pois, não se aceita o direito do outro em não concordar com suas ideias. Uma democracia, em bom funcionamento, segundo Mouffe (2005), demanda um embate intenso de posições políticas. Nesse sentido, a ênfase no consenso e a recusa de confrontação levam à apatia e ao despreço pela participação política.

Entretanto, esse elemento, dentro da Cantu, levou a um distanciamento, em relação à associação, dos municípios com menor população e menor articulação política com outras esferas, ou daqueles que não ocupam determinados cargos na mesma, sem contar que à medida que findam os mandatos de prefeitos, mudam-se também os representantes na associação e, por vezes, as prioridades. Dessa forma, ao ocorrer a substituição de lideranças, a associação fica dependente de como os novos representantes vão entender e participar das ações impetradas pelos que tiveram seus mandatos vencidos.

Entretanto, se internamente os conflitos políticos são muitos, nas relações extra-locais esses conflitos são esquecidos e os municípios unem-se na busca de representatividade política, pois vêem a importância de espaços como as associações municipais que, na somatória de seus habitantes representa um elevado número de pessoas (e eleitores) e assim podem “lutar” de maneira mais efetiva por demandas que lhes são prementes.

Dessa forma, são muitas as relações de poder existentes numa associação de municípios e este fato apresenta-se como atrativo para os estudos em Geografia Política. Por isso, a pesquisa apresentada buscou compreender os conflitos existentes na Cantu, percebendo a associação, *a priori*, como uma estratégia de desenvolvimento territorial, um mecanismo para que esses municípios possam se organizar e (re) organizar, mesmo que a passos lentos, para alcançar o desenvolvimento territorial que procuram.

Como procedimento metodológico, e entendendo a pesquisa científica como apresenta por Marangoni (1982), ou seja, a de que a mesma deve ser realizada com a intenção de constatar, de explicar e não com a intenção de provar. Para isso, deve-se levar em consideração a realidade efetiva (mesmo que parcial) e não o que se quer que ela seja, embora possa ser transformada.

A partir dessa concepção, a pesquisa teve como principais procedimentos metodológicos a entrevista e a aplicação de questionários, considerados de relevância pelo que apresentam e pelo que se pode interpretar a partir dos discursos de seus sujeitos, como também a coleta de dados secundários, de jornais, páginas na *web*, dentre outros.

Meihsy (2000) apresenta alguns elementos que possibilitam orientar pesquisas que se utilizam da entrevista, fundamentada na história oral. Indica o autor que a história oral é um importante mecanismo de análise das realidades locais, mas alerta para o fato de que não é qualquer conversa gravada que pode ser considerada história oral. Para o autor, a história oral necessita de contato direto entre entrevistador e entrevistado. “A base da história oral é o depoimento gravado que objetiva um projeto de estudos determinado previamente e que orienta e organiza a pesquisa” (MEIHSY, 2000, p. 28).

E acrescenta:

História oral é um conjunto de procedimentos que se iniciam com a elaboração de um projeto e que continuam com a definição de um grupo de pessoas (ou colônia) a serem entrevistados, com o planejamento da condução das gravações, com a *transcrição*, conferência do depoimento, com a autorização para o uso, arquivamento e, sempre que possível, com a publicação dos resultados que devem, em primeiro lugar, voltar ao grupo que gerou as entrevistas. (MEIHSY, 2000, p. 20)

Para o autor existem três tipos de história oral: a história oral de vida, a história oral temática e a tradição oral. Nesse trabalho a opção foi pela história oral temática, onde se utiliza a documentação oral resultante da entrevista vinculada a outras fontes escritas. Essa modalidade necessita que o

entrevistador disponha de informações antecipadas sobre o tema ao qual pretende discorrer na entrevista: “quanto mais informações se têm previamente, mais interessantes e profundas suas questões podem ser” (MEIHY, 2000, p. 67).

Nesse sentido, foi organizado um roteiro de entrevistas, composto de questões de base, para que os objetivos propostos pudessem ser cumpridos. Como se trata de um roteiro, esse não é “fechado”, possibilitando modificações à medida que a pesquisa fosse se desenvolvendo.

O roteiro foi embasado pelas seguintes temáticas:

- O entendimento por partes dos entrevistados sobre o que significa a associação de municípios e seus objetivos;
- Como ocorre sua organização interna e diálogos entre as partes;
- Quais os projetos finalizados e futuros desenvolvidos por meio da associação e seus resultados;
- Como o ocorre a distribuição desses projetos nos 21 municípios associados;
- Como ocorre à participação da população dos municípios associados na associação? E como ela é informada dos rumos da entidade;
- Quais as parcerias existentes entre a associação e instâncias superiores de governo (Estadual, Federal, Internacional);
- Quais as dificuldades que a associação passa e como superá-las;
- E quais as vantagens e as desvantagens de ser um associado;

As perguntas foram organizadas de maneira que pudessem ser percebidas, nas respostas, os possíveis conflitos de ideias e informações. Foram entrevistados<sup>2</sup> o presidente da Cantu<sup>3</sup>, no ano de 2009, que é prefeito do município de Reserva do Iguçu, Sebastião Almir Caldas de Campos. Na

---

<sup>2</sup> Os entrevistados deram autorização para utilização de suas opiniões.

<sup>3</sup> Entrevista concedida ao autor, em 20/04/2010, na prefeitura municipal, com o prefeito do município de Reserva do Iguçu e presidente, no ano de 2009 da Cantu, Sebastião Almir Caldas de Campos.

sequência, entrevistou-se o presidente, em exercício, do Condetec<sup>4</sup>, que é prefeito do município de Porto Barreiro, João Costa de Oliveira e, por fim, foram realizadas entrevistas com os prefeitos dos municípios de Nova Laranjeiras<sup>5</sup>, Virmond<sup>6</sup> e Laranjeiras do Sul<sup>7</sup>: Eugenio Milton Bittencourt, Lenita Orzechovski Mierzva e Jonatas Felisberto da Silva, respectivamente.

Para se ter um posicionamento das demais prefeituras e como não haveria tempo hábil para a realização de entrevistas com todos os prefeitos de municípios associados à Cantu, foi realizada a aplicação de questionário junto aos 16 prefeitos ainda não entrevistados. O questionário seguiu a mesma orientação da entrevista, com os temas abordados no roteiro da mesma.

Como se previa, foram grandes as dificuldades para a realização das entrevistas e a aplicação dos questionários, pois no caso específico da pesquisa, relacionada à área de Geografia Política, a necessidade de posicionamento dos representantes das prefeituras, ao invés de facilitar, tornou-se empecilho de diversas ordens, como: 1) Conseguir um horário na sempre lotada agenda dos prefeitos, tendo como agravante a coincidência da pesquisa com o ano eleitoral (cargos de presidente, governador, senador e deputados estadual e federal); 2) A falta de contato, por parte de alguns entrevistados com estudantes que desenvolvem pesquisas científicas. No recorte territorial de análise há apenas duas universidades públicas e pesquisas científicas não fazem parte da realidade de seus habitantes, inclusive de prefeitos, principalmente em pequenas cidades; 3) Obter a confiança dos entrevistados a partir da demonstração de conhecimento sobre o

---

<sup>4</sup> Entrevista concedida ao autor, em 21/04/2010, na residência do entrevistado, com o prefeito do município do Porto Barreiro e presidente do Condetec, João Costa de Oliveira.

<sup>5</sup> Entrevista concedida ao autor, em 26/04/2010, na prefeitura municipal, com o prefeito do município de Nova Laranjeiras, Eugenio Milton Bittencourt.

<sup>6</sup> Entrevista concedida ao autor, em 06/05/2010, na prefeitura municipal, com a prefeita do município de Virmond, Lenita Orzechovski Mierzva.

<sup>7</sup> Entrevista realizada pela acessória de imprensa do município de Laranjeiras do Sul, em 30/07/2010, na prefeitura municipal, com o prefeito do município de Laranjeiras do Sul, Jonatas Felisberto da Silva.

tema estudado e; 4) A não preferência, por parte do autor, de alguns nomes da política local, regional, estadual e nacional, já que, assim, mostrava-se aos entrevistados que o trabalho não foi encomendado pela oposição de seus respectivos municípios e não tenderia a servir de “manobra política” para nenhum partido ou contra eles, no futuro.

Enfim, esses foram os desafios, todos superados, pois foram realizadas as entrevistas propostas no projeto de pesquisa, apesar de uma pequena mudança em relação ao prefeito de Laranjeiras do Sul, que não conseguiu agendar um horário para a entrevista. A opção a nós sugerida foi à possibilidade da sua própria equipe realizar a entrevista, gravá-la seguindo o roteiro elaborado pelo pesquisador e nos repassar. A sugestão foi aceita em razão da importância do município para a Cantu e do prefeito como articulador político na região.

Com relação à aplicação dos questionários somaram-se as seguintes dificuldades: 1) Alguns municípios passaram a atender em meio expediente nos meses de novembro e dezembro de 2010; 2) A imperceptível ajuda disponibilizada pela associação de municípios da Cantu<sup>8</sup>.

Para que fosse possível aplicar os questionários, e considerando que os horários de ônibus (meio de transporte utilizado pelo pesquisador) disponíveis para alguns municípios não permitia o ir e vir com frequência, a solução foi o contato telefônico com as 16 prefeituras e posterior envio do questionário por email às secretários e aos assessores de gabinetes. Nesse momento a dependência em relação à disponibilidade dos prefeitos em responder o questionário foi premente. O retorno demasiadamente lento dos questionários levou a outra reformulação nos procedimentos metodológicos. Foi comunicado aos responsáveis pelo recebimento do questionário e repasse

---

<sup>8</sup> Realizamos um pedido a secretária executiva da associação da disponibilização de alguns minutos nos encontros realizados até o final do ano de 2010, para que os prefeitos respondessem o questionário, o qual foi negado devido a não ter sido discutido com os prefeitos o aceite ou não deles disponibilizarem esse tempo, dessa forma nos foi sugerido que a associação pudesse enviar por email o questionário, entretanto, embora tenhamos enviado o email, o reenvio para as prefeituras pela associação não ocorreu, e com isso tivemos que reformular a maneira de aplicar os questionários.

aos prefeitos, que também outra pessoa que efetivamente representasse-os, com autorização dos mesmos, poderia responder ao questionário, já que o tempo se exauria para o término da pesquisa.

Foram inúmeros os telefonemas realizados às prefeituras para que se conseguisse que os prefeitos ou seus representantes respondessem o questionário, além da visita pessoal a algumas delas. Mesmo assim, seis prefeitos não responderam, quais sejam, os representantes de Catanduvas, Cantagalo, Candói, Espigão Alto do Iguaçu, Marquinho e Rio Bonito do Iguaçu o questionário não foi respondido.

Com relação aos dados secundários, foi realizado um levantamento das matérias publicadas pelo Jornal Correio do Povo do Paraná, veículo oficial das informações prestadas à população, pela Cantu, para que se fazer o acompanhamento das discussões que estavam sendo levantadas na associação, no período correspondente aos anos de desenvolvimento da pesquisa (2009 e 2010). Buscou-se, também, acompanhar semanalmente a página na *web* da associação e sites das prefeituras municipais.

Dessa forma, apresentam-se, num primeiro momento do trabalho (Capítulo 1), as considerações da forma de organização da sociedade em torno do Estado, demonstrando que este surgiu no interior da mesma, fruto dela e, portanto, com conflitos internos. Posteriormente, apresenta-se a constituição da formação territorial brasileira, arranjada de maneira única, com acordos com os grupos de poder hegemônicos existentes no país e carregada de contradições, principalmente em relação às sociedades locais. Na sequência, há um breve relato do tratamento centralizador dado aos municípios no Brasil, o que nos remete a diversas reflexões ainda necessitadas de aprofundamento.

Posteriormente (Capítulo 2), a discussão remete-se às associações de municípios como mecanismos que, muito embora originadas dos municípios, buscam representatividade política no sistema organizacional existente no país, balizado na União, Estados e Municípios, e que não é estático, sendo que as associações, por vezes, representam as tensões existentes.

Por fim (Capítulo 3) o enfoque voltou-se às especificidades da Cantu, suas contradições e relações internas, bem como a observação de que, na

prática, seus objetivos, traçados pelo plano diretor, ocorrem nos municípios associados. O trabalho de campo foi fundamental nesse processo, pois as entrevistas realizadas e os questionários aplicados possibilitaram a análise mais aprofundada das divergências existentes na associação e em como os gestores públicos compreendem o papel da entidade.

Apesar de considerar a Cantuquiriguaçu uma entidade com papel fundamental na busca pelo desenvolvimento territorial regional, entende-se importante uma reorganização interna que privilegie o diálogo (ou o embate de ideias) entre os associados de maneiras mais contínua e profícua. Além disso, faz-se necessário atrair a população desses municípios para uma participação ativa nas decisões da entidade, sendo que esta também precisa ser informada dos objetivos da Cantu e de seu papel como integrante da associação.

**CAPITULO I:**  
**O ESTADO E AS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS**

### **1.1. Considerações sobre o surgimento do Estado**

Este capítulo versa sobre o surgimento e a organização da sociedade entorno do Estado, demonstrando a sucessão histórica de acontecimentos que levaram a sua organização. Num primeiro momento, abordando os trabalhos de Marx, Engels (2008) e Engels (2002,) como principais pensadores que embasaram a pesquisa, demonstramos a organização histórica da sociedade em classes sociais e entorno do Estado. Estes autores argumentam que o Estado é uma criação da sociedade e que poderia ter um fim, sendo substituído por outra forma de organização da sociedade, já que essa passou por profundas transformações que alteraram sua organização.

Na sequência do capítulo foi realizada uma discussão da organização do Estado brasileiro, constituído de maneira singular e com profundas disparidades refletidas em desigualdades entre os níveis de governo, onde imperou, num primeiro momento, a centralização político-econômica, sendo que essas características são recorrentes na história do país.

Dentre as mesmas destaca-se, no caso desse trabalho, a maneira como foi, ao longo do tempo, o tratamento dado aos municípios brasileiros, sendo que esse serviu, em alguns momentos, como uma maneira de garantir a descentralização político-econômica e garantir um governo mais próximo da população e, em outros, tratado de maneira centralizadora pelas instâncias superiores, impedindo a participação popular.

Nesse processo histórico, a partir do momento que os municípios passaram a contar com maior autonomia político-econômica, promovida pela Constituição Federal de 1988, esses passaram a se organizar em associações de municípios, ou a fortalecer as associações já existentes, sendo que tais associações passaram a ser um lugar privilegiado de organização de municípios para garantir investimentos das instâncias superiores de governo.

Essas associações podem ser consideradas um aprimoramento no federalismo brasileiro, pois buscam contornos na matriz territorial e a “luta” para

um desenvolvimento territorial que extrapole a jurisdição de um único município, questões estas debatidas a seguir.

Segundo Marx e Engels (2008) a história das sociedades têm sido a história das lutas de classes. A moderna sociedade burguesa, que surgiu com o declínio da sociedade feudal também vivenciou as contradições de classes, colocando novas classes e novas formas de lutas em substituição às anteriores. Entretanto, lembram Marx e Engels (2008) que a burguesia simplificou o antagonismo de classes, pois dividiu a sociedade entre burguesia e proletariado, entre os proprietários dos meios de produção, os proprietários de terras e o trabalhador livre, sendo que este dispunha apenas da força física e mental para ser vendida aos primeiros em troca de um salário para garantir sua sobrevivência, fomentando, no entanto, o capital.

Assim, o capital não é constituído por “coisas”, mas por uma relação social, pois só há capital quando o produtor direto (proletariado) perde o domínio dos seus meios de produção e, com isso, a propriedade do produto, não se reconhecendo mais no produto que produz, pois passa a desempenhar função específica na fabricação do mesmo, sendo que o produto final (soma dos esforços de todos os trabalhadores) é comercializado e a maior parte dos lucros é do dono dos instrumentos de produção, o burguês (SINGER, 1975).

A burguesia moderna é produto de um longo processo histórico, resultado de uma série de transformações nas formas de produção e circulação. Com isso desempenhou papel revolucionário na história, pois possibilitou mudanças nos instrumentos de produção, portanto, nas relações de produção e, por consequência, nas relações sociais que buscavam dar-lhe um caráter de atuação mundial, pois se fundamentava nos mercados disponíveis para vender seus produtos.

Segundo Marx e Engles (2008), somente uma revolução permitiria ao proletariado emergir como classe dominante. Mesmo assim, o processo se daria de maneira lenta, através de um embate político, pelo qual o Estado arcaria com o maior número possível de atribuições e o monopólio de alguns setores estratégicos, como a expropriação da propriedade latifundiária e a utilização da renda da terra para cobrir despesas, imposto progressivo,

abolição do direito da herança, centralização do crédito e do sistema de transportes, multiplicação de fábricas e instrumentos de produção pertencentes ao Estado, organização conjunta da agricultura e da indústria, buscando romper discrepâncias entre cidade e campo, educação pública para todas as crianças, entre outros. (MARX e ENGELS, 2008)

Dessa forma, desapareceriam as diferenças de classes, a produção estaria concentrada nas mãos dos indivíduos associados e o poder público perderia seu caráter político. Marx e Engels (2008, p. 46) consideram o poder político como “o poder organizado de uma classe para dominar a outra”.

Entretanto, o Estado, da forma que os autores trabalham, como um mecanismo necessário para que o proletariado pudesse se emancipar e se converter em classe dominante, é apresentado, a seguir, de maneira bastante cordata, a partir de seu processo histórico.

A discussão sobre o processo histórico de constituição do Estado é algo complexo e que demandou, ao longo do tempo, esforços de vários pesquisadores. Um dos precursores do debate sobre o Estado moderno foi Engels (2002), que afirma que o processo histórico de organização da sociedade, em torno do Estado, ocorreu como resultado de sucessivas divisões sociais do trabalho e de outras transformações pelas quais a mesma passou.

Após o surgimento das *gens* ou conjunto de famílias que se apresentavam ligadas politicamente a uma autoridade em comum, na denominada “fase média” do estado selvagem, passando pela “fase superior”, seu apogeu teve início na “fase inferior da civilização”. Naquele momento as tribos não faziam distinção entre seus grupos internos e a divisão do trabalho ocorria apenas entre gêneros: os homens iam à guerra, caçavam, pescavam e procuravam matéria-prima para a alimentação e as mulheres cuidavam das aldeias e das crianças, preparavam a comida, confeccionavam roupas, dentre outros. Os territórios, assim, eram delimitados e cada um se apropriava e dominava o que a si era reservado.

Essa separação, dentre outras, culminou com a *primeira “grande divisão social do trabalho”* (ENGELS, 2002, p. 179) *ocorrida quando o homem passou*

*a domesticar animais*, sendo que, algumas tribos passaram a ser chamadas de tribos pastoras, dedicando-se quase que exclusivamente a cuidar dos rebanhos. Esse fato proporcionou, pela primeira vez, o intercâmbio regular de produtos, num primeiro momento realizado pelo chefe gentílico e, posteriormente, à medida que os rebanhos passaram a se tornar propriedade privada, entre indivíduos. Assim, o gado desempenhou as funções do dinheiro até o surgimento de uma mercadoria que servisse como “moeda de troca”.

O desenvolvimento da horticultura, precursora da agricultura, desconhecida, até então, no denominado “período da barbárie”, levou a uma transformação em relação à terra cultivada que “continuou sendo propriedade da tribo, entregue usufruto, primeiro à gens, depois às comunidades de famílias, e (sic) por último, aos indivíduos. Estes devem ter tido certos direitos de posse – nada além disso” (ENGELS, 2002, p. 180).

Novos inventos, como o tear, a fundição de minerais e o trabalho com os minerais fundidos levou ao desenvolvimento de todos os ramos da produção, tornando a força de trabalho do homem capaz de produzir mais do que o necessário para sua manutenção. Com isso, se fazia conveniente arregimentar mais força de trabalho que ajudasse na produção de excedentes, e os prisioneiros passaram a ser escravos. Assim, há o surgimento da primeira fase da divisão da sociedade em classes, aquela formada por senhores e escravos.

A partir dessas transformações houve também mudanças na estrutura familiar. Se até então a mulher “comandava a casa”, seu papel passou a ser considerado de segundo plano, com menor relevância com relação ao trabalho do homem, que garantia o sustento, não somente para sobrevivência, mas também como forma de acumulação de bens.

*A segunda grande fase da divisão social do trabalho ocorreu quando o artesanato ganhou independência em relação à agricultura*, com participação fundamental dos escravos no sistema social. As terras cultivadas foram divididas entre as famílias, o que principiou a transformação da mesma em unidade econômica da sociedade posto, até então, as famílias viverem no sistema plurifamiliar, pelo qual todos tinham seus afazeres no território conjunto que pertencia à tribo.

O crescimento da população exigiu a união interna e externa, a confederação das tribos consangüíneas<sup>9</sup> e, posteriormente, sua fusão como tribos, bem como a fusão de seus territórios. O chefe militar tornou-se uma figura permanente e indispensável, juntamente com o conselho e à assembléia do povo, constituindo-se em “órgãos da democracia militar” (ENGELS, 2002, p.184). Essa democracia era militar porque a guerra e a organização para a guerra eram, agora, funções regulares da vida do povo.

Entretanto, da organização das tribos para a livre regulamentação de seus direitos e deveres, devido ao aumento da população, fez-se uma organização para o saque e a opressão dos vizinhos, já que o saque passou a ser visto como uma alternativa de acumular riquezas (ENGELS, 2002). No interior dos territórios ocorreu uma mudança que veio a acentuar-se com o passar dos tempos, a divisão entre ricos e pobres.

A produção agrícola e artesanal teve aumento substancial, ajudando no surgimento de uma nova estrutura em meio às classes já existentes, quais sejam: a) a dos comerciantes, que não participavam diretamente do processo de produção, mas colocavam em contato o produtor e o comprador; b) os produtores e; c) os compradores, sendo que os primeiros retiravam uma parcela do lucro deste papel de intermediador. O resultado foi a transformação da função dos mesmos em fundamental no processo geral de acumulação de riquezas, dando a eles, inclusive, lugar de destaque na estrutura social de classes. Surge da relação entre comerciantes, produtores e compradores o dinheiro-metal, como forma para que o não-produtor (comerciante) dominasse o produto, sua produção e comercialização. Esse processo incentivou a compra de mercadorias, os empréstimos e, com eles, os juros e a usura.

A partir de então tudo se torna passível de compra e venda, ou seja, de ser transformado em mercadoria, inclusive a terra que, dessa forma, podia ser vendida ou penhorada. “(...) com a expansão do comércio, o dinheiro, a usura, a propriedade territorial e a hipoteca, progrediram rapidamente a centralização e a concentração das riquezas nas mãos de uma classe pouco numerosa”

---

<sup>9</sup> Tribos originadas da mesma *gens* (ENGELS, 2002).

(ENGELS, 2002, p. 1888), empobrecendo as massas e aumentando o número de miseráveis.

Com a sociedade dividida em homens livres e escravos no chamado por Engels (2002, p.186) em exploradores ricos e explorados pobres, pelos quais os antagonismos eram levados a limites extremos, a existência de lutas abertas de classes induziu o surgimento de algo que os ordenasse ou que os colocasse sob seu domínio, como um terceiro poder que estivesse “situado aparentemente por cima das classes em luta, suprimisse os conflitos abertos destas e só permitisse a luta de classes no campo econômico, numa forma dita legal” (ENGELS, 2002, p. 190). O regime gentílico foi, então, substituído pelo Estado, pela divisão do trabalho, que também dividiu a sociedade em classes.

O Estado não é, pois, de modo algum, um poder que se impôs à sociedade de fora para dentro; tampouco é ‘a realidade da idéia moral’, nem ‘a imagem e a realidade da razão’ como afirma Hegel. É antes um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. Mas para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, faz-se necessário um poder colocado aparentemente por cima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da ‘ordem’. Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela se distanciando cada vez mais, é o Estado. (ENGELS, 2002, p. 191)

Diferentemente da antiga organização gentílica, o Estado caracteriza-se pelo agrupamento dos seus súditos em um território no qual, a princípio, exercem seus deveres e direitos sociais. Outra característica é a instituição de uma força pública, que praticamente impossibilita a organização de qualquer outra organização armada da população, posto qualquer outra, que não a administrada pelo Estado, ter caráter ilegal e o dever de ser combatida. Essa força pública não é só formada por pessoas armadas, mas também por

instituições coercitivas de todo gênero, alimentadas através da arrecadação de impostos dos cidadãos.

Como o Estado nasceu das contradições de classes, a princípio este é “o Estado da classe mais poderosa, da classe economicamente dominante, classe que, por intermédio dele, se converte também em classe politicamente dominante e adquire novos meios para a repressão e exploração da classe oprimida” (ENGELS, 2002, p. 193).

Nesse sentido, o autor demonstra os conflitos permanentes existentes na sociedade e a luta de classes em constante oposição. Também apresenta o surgimento do Estado revelando que ele é uma construção da sociedade num determinado período histórico e, portanto, pode ter um fim, sendo substituído por outra forma de organização social, já que a sociedade passou por vários períodos e inovações que possibilitaram o rompimento com a organização estabelecida.

Autores citados por Vainer (2002), como Ianni (1997), argumentam que as mudanças na técnica e na informação, que possibilitaram uma mudança na economia mundial, poderiam levar ao fim do Estado e, conseqüentemente, do Estado Nacional. Para Ianni (1997, p. 41):

(...) o pensamento científico ainda se acha surpreendido pelas novas características da realidade social. Ainda não assimilou a metamorfose nacional em sociedade global. Por isso agarra-se à noção de Estado, esquecendo que o Estado é também um produto histórico, criação da sociedade civil.

Essas mudanças estariam acontecendo em virtude do processo de globalização, que teria a capacidade de reconfigurar as relações entre Estado, economia e sociedade, de um lado, e entre Estados Nacionais e corporações transnacionais, de outro.

Entretanto, este processo é comedido de muitas divergências entre estudiosos que defendem a tese do fim do Estado e os que compreendem que o que se assiste é a progressiva unificação do espaço global, causa e

conseqüência da dissolução dos Estados Nacionais. Para outros, ainda, a globalização não é homogeneização, mas ao contrário, é a “extensão de um pequeno grupo de nações dominantes sobre o conjunto das praças financeiras nacionais” (BOURDIEU, 1998, p. 44).

Estudiosos discordam, também, com relação à avaliação da necessidade histórica desse processo, com destaque para aqueles que entendem tratar-se de algo inexorável e irreversível, já que inexorável e irreversível seriam suas causas, entre outras, a reestruturação produtiva, a financeirização da economia, a crise e a desagregação do *welfare state* e a crescente dominação das relações societárias pela esfera mercantil, por exemplo (VAINER, 2002). Outros advogam que a globalização não é uma nova fase do capitalismo, mas uma “retórica ‘invocada’ pelos governos para justificar sua submissão aos mercados financeiros” (VAINER, 2002, p. 15-16).

Vainer (2002) argumenta que merece destaque o expressivo número de pensadores e organizações que, em face do que vêem como sendo o movimento objetivo e economicamente inescapável de globalização, propugnam a esfera global para o campo – ou arena – prioritária da ação política. Um ponto de convergência dessa corrente é o reconhecimento de que o “Estado nacional é cada vez mais impotente para fazer frente aos desafios colocados pelas realidades políticas, econômicas, sociais, culturais e ambientais” (VAINER, 2002, p. 16).

Outra forma de estudar este processo surge dos que “apostam nas identidades locais, no patriotismo de cidades, no regionalismo” (VAINER, 2002, p. 16), que é justificado pela necessidade de engajar as cidades e os lugares na competição global. Para esses autores, os governos locais, mais eficazmente do que qualquer outra instituição ou nível escalar, estão em condições de atrair empresas e promover sua competitividade, bem como oferecer base histórica e cultural para a integração dos indivíduos.

Como o conceito de globalização, o conceito de local ou de escala local também não é consenso entre os pesquisadores, sendo alvo de divergências, ao passo de alguns autores criticarem o uso do mesmo, colocando-o como auto-explicativo ou com definição variada. Apesar das divergências, de acordo

com Vainer (2002, p. 20), um ponto de convergência é notável: “a rejeição da escala nacional e do Estado nacional como campo e ator predominante da ação política”, seja na busca por assegurar a incorporação do local ao movimento do capital global ou pela forma de combater radicalmente, a partir do local, este mesmo movimento.

Essas abordagens demonstram a polarização do debate entre global x local, assim como a discussão entre nacional x internacional. Segundo os defensores do Estado nacional, as elites, e não as tendências da economia, é que estariam condenando o Estado nacional.

Ao escamotearem a escala nacional, globalistas e localistas de todos os tipos estariam fazendo o jogo da própria globalização, cujo ponto de ataque central, não por acaso, é o Estado nacional, única escala e instituição escalar em condições de viabilizar, suscitar, a construção de alternativas viáveis ao capitalismo simultaneamente globalitário e fragmentador (VAINER, 2002, p. 21).

Essa estratégia escalar está embasada na esfera nacional, tendo como foco a construção de um projeto nacional. Neste sentido, Vainer (2002) afirma que a análise da escala não pode pretender substituir a dos processos. Ou seja, as próprias escalas são produzidas em processos heterogêneos, conflituosos e contestados: “a escala não está ontologicamente dada, nem constitui um território geograficamente definível a priori nem é uma estratégia discursiva politicamente neutra na construção de narrativas” (VAINER, 2002, p. 24).

A escolha de uma escala é, também, quase sempre, a escolha de um determinado sujeito, tanto quanto um determinado modo e campo de confrontação. Para Vainer (2002, p. 25), a análise mais relevante fundamenta-se na estratégia transescalar (...) “qualquer projeto (estratégia?) de transformação envolve, engaja e exige táticas em cada uma das escalas em que hoje se configuram os processos sociais, econômicos e políticos estratégicos”, o que envolve a interação entre as escalas às quais o objeto de estudos está vinculado. Ao concordar com o autor, afirma-se que é por meio de

análises como esta que as abordagens e debates se apresentaram para a pesquisa em desenvolvimento.

Vivencia-se, na atualidade, um processo que possibilitou um aprofundamento com relação às teorias que pregavam o fim do Estado Nacional ou do próprio Estado. A crise econômica de 2008/2009, iniciada nos Estados Unidos, e que surgiu como um desdobramento da crise financeira internacional, principalmente depois da falência de um tradicional banco nos EUA e instituições financeiras, demonstrou a importância da instituição Estado na recuperação da economia e na sustentação da sociedade capitalista como a conhecemos.

Inúmeros foram os esforços que os governos nacionais empreenderam na busca da recuperação da economia, como a declaração do governo estadunidense da injeção de bilhões de dólares, no ano de 2009, com o apoio desprendido para “salvar” empresas multinacionais tradicionais que têm suas sedes no país, principalmente as ligadas ao setor automobilístico, dentre outros.

No Brasil, o governo do presidente Lula também buscou enfrentar os efeitos da crise, como o aumento do desemprego, falência de indústrias, inflação, dentre outros, através da adoção do incentivo ao consumo interno, diminuindo a tributação em alguns setores do mercado nacional, como a redução do IPI dos automóveis, do imposto da linha branca e da construção civil.

Esses acontecimentos reforçam o papel do Estado que embora na economia capitalista as inovações tecnológicas possibilitassem grandes mudanças nas relações econômicas e sociais, e que as crises financeiras são recorrentes no capitalismo, principalmente a partir dos anos de 1970, com a substituição do sistema fordista de produção pelo chamado, por Harvey (1993), regime de acumulação flexível, demonstra que as economias mundiais ainda necessitam do apoio/intervenção do Estado.

## 1.2. Considerações sobre a constituição do Estado brasileiro

Segundo Costa (2001), desde o descobrimento do Brasil e o início do domínio português, a dificuldade de se administrar um território com dimensões continentais e as indefinições em relação aos limites do mesmo, principalmente na região da Baía do Prata, foram preocupações presentes. Dessa maneira e ao não constatar a presença, num primeiro momento, de metais preciosos, os portugueses assentaram frágeis bases para garantir seu domínio sobre o território. Embasados na comercialização do pau-brasil até meados do século XVI, às ameaças de soberania, principalmente ao sul, ao longo da costa e na Foz do Amazonas, fizeram com que estes, então, assumissem estruturas mais sólidas de ocupação com o passar do tempo.

É assim que, em 1530, ocorre a primeira expedição colonizadora, simultaneamente com a instalação do regime das capitanias hereditárias, envolvendo empreendedores privados dispostos a colonizar as novas terras sem grandes ônus financeiros à Coroa. Entretanto, apenas duas das capitanias prosperaram: São Vicente e Pernambuco. Com a necessidade de garantir a ocupação e a soberania sobre o território, o governo português extinguiu este sistema, substituindo-o pelo regime de Sesmarias, reforçado pela instalação do Governo Geral, em 1549. Por esse sistema as terras eram distribuídas a quem as requeresse, desde que apresentasse posses e condições de explorá-las para a agricultura e à pecuária, enquanto à Coroa mantinha intocado o monopólio sobre o comércio externo, a cobrança de impostos e, evidentemente, a concessão de terras.

Desse modo, com relativa autonomia, o governo português garantiu a ocupação, embora dispersa, do território nacional, principalmente na faixa litorânea, fato que, com exceção do estado do Acre, adquirido da Bolívia em 1903, permitiu a configuração básica do território brasileiro como praticamente a mesma desde o seu descobrimento (COSTA, 2001).

Ainda de acordo com Costa (2001), a constituição do Estado Nacional foi precedida por transformações profundas ao longo dos três séculos de vigência

do regime colonial e por alguns acontecimentos que, de certa forma, já compunham o contexto da independência. Merece destaque o declínio do sistema colonial, propiciado pelo avanço da Revolução Industrial inglesa e do liberalismo econômico e político que se estabilizava nas principais nações européias, bem como na consolidação de uma elite econômica e política interna no Brasil, representada pelos grandes proprietários que desejavam o fim do domínio português, a disseminação de ideias liberais entre as camadas médias urbanas e um sentimento nacional antilusitano entre as camadas populares.

Acrescente-se o fato das transformações ocorridas com a transferência da Coroa portuguesa para o Rio de Janeiro, acompanhadas de uma maior centralização do poder político e o movimento constitucionalista, em Portugal, que repercutiu fortemente no Brasil, além do movimento da independência propriamente dito, tendo, nos bastidores, atores destacados das novas classes dominantes brasileiras.

Destaca-se, também, o deslocamento do pólo dinâmico da economia colonial do Nordeste para o Centro-Sul a partir da decadência relativa da atividade açucareira nordestina e o advento da mineração, em Minas Gerais, juntamente com o deslocamento da sede do poder central de Salvador para o Rio de Janeiro (COSTA, 2001).

À época da criação do Estado Nacional, era essa a situação, do ponto de vista da formação territorial. No entanto, se por um lado havia se consolidado a estrutura básica dessa formação, por outro lado, a persistência de algumas características da fase inicial, aliadas à conjuntura política específica dos primeiros anos do Império, geraram uma espécie de fatos que sacudiram a chamada unidade nacional do país que se emancipara. [...] o movimento da Independência, ao contrário aos de outras nações, aqui se fez a partir de arranjos na Corte em torno do Príncipe Regente, com a plena exclusão das massas populares e mesmo segmentos locais das elites econômicas e políticas. (COSTA, 2001, p. 32-33)

Dessa maneira, a independência ocorreu sem grandes transformações na vida econômica e social do país, fato que causou revolta junto à população e levou a manifestações em todo território nacional, sendo as principais delas a Cabanagem, no Pará (1835-1840); a Praieira, em Pernambuco (1848); a Sabinada, na Bahia (1837-1838); a Balaiada, no Maranhão (1838-1841) e; a Farroupilha, no Rio Grande do Sul (1835-1845) que, salvo as devidas proporções, tinham como ponto comum o descontentamento com relação a centralização do poder e a ausência de autonomia dos municípios, bem como investimentos locais diferenciados, de acordo com os interesses do poder central.

Desse modo, a formação do Estado nacional brasileiro deu-se de maneira centralizada, impedindo a participação popular e reprimindo movimentos que se demonstrassem contrários a “unidade nacional”, posto ser esta a potencial função que embasava o país, qual seja, sua extensão territorial (CASTRO, 2005).

Faoro (1993) argumenta que a história do Brasil, por não ter uma sociedade civil viva, estruturada e atuante, desenvolveu-se em decorrência dos impulsos ditados pelo poder público. Em conseqüência, ao invés de projetar um desenvolvimento que se expande com o passar do tempo, superando o passado com novas manifestações, a história é recorrente, repetitiva. Não temos um processo histórico, mas uma sucessão temporal de fatos, com retornos de formas e tempos que não passam de um condicionamento de outro tempo.

Assim, exibiria um patriarcalismo dotado de quadro administrativo, embora este seja um prolongamento da casa familiar, formando um verdadeiro clã, composto de parentes, clientes e protegidos do patriarca. “Com o liberalismo, em lugar do patriarca, governa uma ficção jurídica, que, no fundo, era mais um disfarce do que uma solução” (FAORO, 1993, p. 20).

No patriarcalismo, cujas formas políticas são o caciquismo e o mandonismo, não é possível limitar o poder de maneira definida. As restrições ao poder, quando projetadas fora da casa, são de ordem tradicional. Já o liberalismo, que se expressa essencialmente no constitucionalismo, tem como

caráter fundamental a limitação legal do poder, sendo que seu conceito postula que os agentes do governo não podem fazer tudo o que querem: eles têm poderes limitados pela Constituição, que instituiu o Estado de direito.

Entretanto, nem todos os países que adotaram o constitucionalismo o respeitam, segundo Faoro (1993), sendo esse, algumas vezes, um documento meramente verbal, não exigindo que o povo seja a única fonte do poder de maneira que os seus representantes conceberiam seus anseios. “Se o Brasil se formou sob o comando de uma aristocracia rural e semifeudal, o liberalismo, sobretudo o democrático, seria uma planta estranha. Na realidade, uma máscara que conserva privilégios”. (FAORO, 1993, p. 21)

Costa (2001) acrescenta que até os dias atuais poucos desses elementos foram modificados, pois a integração nacional ainda faz parte dos projetos em execução nos estados, e os municípios ainda bradam por mais autonomia política e financeira. É neste contexto que as associações municipais podem vir a transformar as tensões, que são históricas na vida econômica e política do país, o que não significa que isso ocorra sem ausência de conflitos de diversas ordens.

### **1.3. Os Municípios no Brasil: contexto histórico**

No Brasil, as primeiras vilas surgem próximas ao litoral em razão da dificuldade encontrada, pelos portugueses, de adentrar ao território, bem como, a falta de interesse, num primeiro momento, de ocupar o interior, conforme já citado. A primeira vila foi criada no ano de 1531, na capitania de São Vicente. Entretanto, essa forma de organização do espaço fracassou, o que levou o Governo Geral, no ano de 1584, a incentivar a criação de vilas para garantir a colonização.

Para ter título de vila, era necessário que o povoado obtivesse a provisão régia de Portugal. Obtida a provisão, os ouvidores

do rei acompanhavam a eleição, a instalação da câmara e levantavam o pelourinho, condição formal para a elevação de um povoado à categoria de vila. No entanto, em vários pontos da colônia, as municipalidades foram criadas pela vontade local (CIGOLINI, 1999, p.10).

Com o estabelecimento da família real no Brasil ocorreu à centralização político-administrativa, acentuada com a declaração da independência, em 1822, princípio de organização do Estado. A promulgação da Constituição de 1824 levou a fase municipalista brasileira, reconhecendo-se o “direito” dos cidadãos de deliberarem sobre as questões locais. Esse “direito” fundamentava-se na Lei Complementar, de outubro de 1828, que repassava o mesmo aos governadores das províncias. Este fato, mesmo que ainda insipiente, demonstra já ter havido, no país, uma forma de organização do território pela qual se privilegiava a participação popular, embora conflitos de interesses tenham retirado essa autonomia.

Com a Proclamação da República (1889), a adoção do sistema Federalista e o princípio da descentralização política e administrativa, às províncias passaram a ter mais autonomia e tutela sobre os municípios, como cita o artigo 68 da primeira Constituição Republicana brasileira: “os estados deveriam organizar-se de forma que ficasse assegurada a autonomia dos municípios em tudo o que fosse de seu peculiar interesse” (CIGOLINI, 1999, p.14 e 15). Entretanto, os estados desenvolveram e implementaram as políticas que melhor lhes convieram em relação aos municípios.

Com a Revolução de 1930, Getúlio Vargas dissolveu todos os poderes legislativos, e o presidente passou a nomear os governadores e esses nomeavam os prefeitos. Na Constituição de 1934 há uma reafirmação dos municípios através de eleição para prefeito e pela reserva de tributos aos mesmos, que passaram a gerir seus recursos, inaugurando, assim, a divisão tripartida de arrecadação de tributos. Para a efetivação desse processo foram criados os Departamentos de Municipalidades destinados a dar assistência técnica aos municípios e fiscalizar suas finanças, deixando-os, mais uma vez,

sob o controle dos governos estaduais. No ano de 1937, Vargas centralizou o poder com o golpe do Estado Novo, abolindo o princípio da eletividade dos prefeitos e da autonomia, mesmo que forjada, dos municípios.

Com o fim do Estado Novo (1945) e a elaboração de uma nova Constituição Federal, a de 1946, conhecida como Constituição Municipalista, busca-se restabelecer a democracia local e o fortalecimento das finanças municipais, o que culminou com a criação de um elevado número de municípios no período<sup>10</sup>. Cigolini (1999, p. 17) atribui ao sistema de tributos adotado pela citada Constituição uma das razões pelas quais houve as emancipações, pois:

(...) no sistema de tributos partilhados, o qual favorece, sobretudo, os municípios mais pobres, através do FPM. Quando foi introduzido pela Constituição de 1946, as cotas eram iguais para todos os municípios. Assim, os governos estaduais estimulavam a criação de novos municípios para atrair mais recursos do governo federal para seu estado.

Em 1964, com o golpe militar, iniciou-se um processo inverso, com a extinção de muitos municípios<sup>11</sup>. Com o intuito de evitar novos processos de emancipações, estabeleceu-se, pela Emenda Constitucional n. 01, de 1967, regras mais rígidas<sup>12</sup> para os desmembramentos. Na década de 1980, no entanto, o processo de fragmentação territorial e administrativo foi retomado.

Na Constituição de 1988 o município ganha efetivamente maior importância, sendo considerado ente federativo, fato único em países com

---

<sup>10</sup> No ano de 1940, o Brasil contava com 1.575 municípios, passando a ter, no ano de 1950, 1.891 municípios e em 1960, 2.768 (REIS, E; PIMENTEL, M; ALVARENGA, A. 2007).

<sup>11</sup> No final de 1963, o número de municípios no Brasil era de 4.235 e, no final do ano de 1965 diminuiu para 3957. Tais extinções ocorrem, sobretudo, na região norte do país aonde surgiram centenas de municípios fantasmas, do ponto de vista econômico, sociológico administrativo e geográfico, pois muitos não possuíam delimitações geográficas (CIGOLINI, 1999).

<sup>12</sup> Embora os estados continuassem com a função de criar seus municípios, deveriam seguir os seguintes requisitos da Legislação Federal, população nunca inferior a dez mil habitantes e arrecadação equivalente a cinco milésimos da receita estadual (CONSTITUIÇÃO DO BRASIL, 1969, *apud* CIGOLINI, 1999).

organização federativa (TOMIO, 2002), constitucionalmente com o mesmo status jurídico que os estados e à União. Esses municípios devem, no entanto, respeitar uma linha hierárquica quanto a sua capacidade jurídica – A Lei Orgânica, por exemplo, não pode contrapor a Constituição estadual – e são, muitas vezes, dependentes dos níveis superiores de governo, principalmente aqueles que contam com menor número de habitantes e maiores problemas financeiros<sup>13</sup>. O fato, porém, faz do Brasil o país em desenvolvimento com maior grau de descentralização fiscal (ABRUCIO, 2005).

A mesma também outorga aos municípios autonomia política e financeira, cabendo aos estados a competência para legislar sobre a emancipação municipal. Como consequência, foi considerável o número de emancipações de municípios entre os anos de 1988 e 1996.

Na sequência, o governo federal, alegando que os novos municípios representavam gastos desnecessários, promulgou a Emenda Constitucional n. 15, impondo, mais uma vez, regras gerais mais severas para a criação, incorporação, fusão e desmembramentos. No ano de 2008, por meio do parecer n. 1.052, de 15 de outubro de 2008, estabeleceu-se novos critérios para criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios no Brasil, sendo estes válidos até os dias atuais.

---

<sup>13</sup> De acordo com a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 29 estabelecem que o Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição, na Constituição do respectivo Estado e em vários preceitos. Em seu artigo 30 estabelece as competências dos municípios em: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; III - 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; IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; V - 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; VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988).

A descentralização acompanhou a tentativa de democratizar o plano local e, muito embora tenha ocorrido de maneira desigual no país, transformou oligarquias e possibilitou o surgimento de novos atores políticos locais, apesar de não ter minimizado, proficuamente, os problemas dos governos locais. De acordo com Abrucio (2005), merecem destaque cinco problemas que são obstáculos ao bom desempenho dos municípios. 1) a desigualdade das condições econômicas e administrativas; 2) o discurso do municipalismo autárquico; 3) a metropolização acelerada; 4) os resquícios ainda existentes tanto de uma cultura política como de instituições que dificultam o acompanhamento democrático; 5) o padrão das relações intergovernamentais; Além, destes, deve-se citar o fato de que a maior parte dos municípios brasileiros serem considerados pequenos (em relação ao número de habitantes) e com baixa capacidade de sobreviver apenas com recursos próprios, demonstrando fragilidade financeira.

Muitas municipalidades possuem uma máquina administrativa precária:

Somando ao obstáculo financeiro e administrativo, o bom andamento da descentralização no Brasil foi prejudicado pelo municipalismo autárquico, visão que prega a idéia de que os governos locais poderiam sozinhos resolver todos os dilemas de ação coletiva colocados as suas populações (ABRUCIO, 2005, p. 48).

Assim, cada um defende apenas seus interesses. Além do incipiente incentivo para que os municípios consorciem-se, o que predomina é a concorrência dos mesmos em relação aos recursos e o repasse de custos a outros entes.

Abrucio (2005, p. 49) afirma que a:

(...) única maneira de democratizar e republicanizar o poder local é continuar na trilha da descentralização. Porém, se não houver reformas das instituições políticas subnacionais, além de uma mudança da postura da sociedade em relação aos governantes, o processo de descentralizador não leva necessariamente a democracia.

Ainda segundo o autor o principal problema da descentralização, ao longo do processo de redemocratização, foi à conformação de um “*federalismo compartimentalizado*” (ABRUCIO, 2005, p.49) pelo qual cada nível de governo procurava encontrar o seu papel específico, e a ausência de incentivos para o compartilhamento de tarefas e a atuação consorciada.

Embora a Constituição Federal de 1988 admita novas formas de arrecadação de recursos e maiores percentuais de recursos tributários, 11,4% do total arrecadado pelo país (GOMES, 2005), esses indicativos não foram transformados em melhorias efetivas em muitos municípios, o que decorre, em princípio, das desigualdades entre as regiões brasileiras. Por outro lado a Carta Constitucional possibilitou maior autonomia aos municípios que, com isso, puderam se organizar de outras maneiras, como a formação e o fortalecimento de várias associações de municípios, como a Cantu, criada como consequência do processo de descentralização político-econômica.

Nesse sentido as associações municipais podem significar um amadurecimento no federalismo brasileiro, pois os municípios, ao se vincularem na busca por enfrentar problemas comuns, conseguem estabelecer novas formas de barganha de recursos de outros entes da federação, bem como de organismos internacionais, o que pode significar a cooperação e o compartilhamento de tarefas e formas de intervenção.

#### **1.4. As emancipações de municípios a partir de 1988**

O número de pequenas cidades, com população inferior a 50 mil habitantes é, segundo o IBGE (2000), de 5.119 e, pequenas cidades, com população inferior a 10 mil habitantes, somam 2.616, do total das 5.507 municípios no país no ano 2000. Conforme Gomes (2005), muitos dos quais, fruto de sucessivos desmembramentos territoriais que procederam no país, sobretudo, a partir da Constituição Federal de 1988, que visava maior

autonomia aos municípios descentralizados. No estado do Paraná, esse processo resultou na instalação de 76 novos municípios, passando de 323 para 399 municípios.

Argumentos favoráveis a esses desmembramentos alegam a distribuição injusta de recursos que sofrem os núcleos urbanos locais em relação às sedes municipais. Já os argumentos contrários justificaram que os desmembramentos servem apenas para criar mais cargos políticos e aumentar gastos com a criação e manutenção de novas “máquinas” públicas.

Assumindo, conforme Cigolini (2001), que o município corresponde a uma jurisdição territorial, e considerando que o território é constituído por relações de poder, a criação de novos municípios pode ser entendida como a criação de espaços de poder, com diferentes significados e onde as três esferas governamentais atuam.

As relações de poder presentes no município originam-se de intenções e ações da sociedade ou grupos sociais que nele se destacam. Castro (2005, p. 99) ao trabalhar com poder, considera que o “conceito de poder engloba, sempre a esfera da ação, ele designa uma capacidade de agir, direta ou indiretamente, sobre as coisas ou sobre as pessoas, sobre os objetos ou sobre as vontades”, como a manifestação espacial do poder político através da criação dos novos municípios.

Assim “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. 49), podendo ter uma forma de negociação com as eventuais fontes de recursos mais diretas.

No entanto, a emancipação em si não é suficiente e nem garantidora da efetivação de tais negociações. Tal intenção precisa estar associada a outros fatores, até mesmo quanto à eficácia da estrutura administrativa proposta em negociar junto às citadas fontes. (MOURA e ULTRAMARI 1994, p. 87).

Outro aspecto está no apoio popular, o que possibilita uma administração mais próxima da população dos municípios que conseguem a emancipação, pois, muitas vezes, ao ser distritos dos municípios-sedes, essa população fica distante do poder público, com dificuldades de deslocamento, até mesmo no momento de cobrar por melhorias em suas comunidades.

Segundo Moura e Ultramari (1994) “os novos municípios criam novos espaços de representação de interesses particulares e não significam nenhuma ruptura ou transformação”, sendo contrário aos desejos de mudanças esperados, pois esses são criados embasados em velhas práticas as quais não acompanham o desejo de mudança, onde a participação popular não se efetiva e as elites locais acabam se transformando também em elites políticas, mantendo privilégios.

Cigolini (2001), em estudo realizado junto a Assembléia Legislativa do Estado do Paraná, sobre as justificativas para emancipação de novos municípios, na década de 1990, destacou alguns aspectos: a alegação de condições econômicas favoráveis; o fato de que a população já havia aprovado a emancipação em plebiscito; e a emancipação como uma antiga aspiração da comunidade local. Também foi levantado o fato de que os novos municípios cumpriam todos os requisitos legais e, portanto, poderiam se emancipar.

Segundo o autor as justificativas não trazem informações que possibilitem concluir a veracidade dos motivos citados. Por exemplo, os pedidos que alegaram fatores de ordem econômica não estavam acompanhados de estudos e dados que demonstraram essas condições. Assim, o autor passou a analisar as regiões que tiveram desmembramentos, no período estudado, e comprovou que apenas dois novos municípios, Itaipulândia e Campo Magro, apresentaram realmente condições econômicas favoráveis para a emancipação. Assim, “as justificativas sob as quais são criados os municípios são questionáveis e, acreditamos, podem esconder os reais objetivos dos processos emancipatórios” (CIGOLINI, 2001, p. 53). Cigolini (2001) aponta, ainda, duas questões relacionadas à emancipação política: a representatividade política e a alocação de recursos.

Os 76 novos municípios paranaenses emancipados entre os anos de 1990 e 1997 foram criados por 33 deputados, sendo que 13 deles criaram mais de um município. Cigolini (2001) analisou, então, o resultado das eleições para deputados estaduais e federais, no ano de 1998, nos novos municípios, o que mostrou que 50% dos deputados autores dos projetos de emancipação e que concorreram a reeleição, ficaram em 1º ou 2º lugares em número de votos nos novos municípios. Assim,

(...) existem interesses, ligados à representação política, à formação de núcleos de poder local e ao controle de recursos, que, apesar de não serem apresentados e discutidos, são, em grande parte, responsáveis pela fragmentação do território em unidades administrativas no Estado do Paraná (CIGOLINI, 2001, p. 55).

Com relação à alocação de recursos, a maioria dos municípios do Paraná tem arrecadação inferior a 10% do total de suas receitas, com destaque para o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), que não são repassados igualmente a todos os municípios. O ICMS concentra-se nos municípios com maior população e é resultado da maior circulação de mercadorias. Para os municípios com menor população a única fonte significativa acaba sendo o FPM, esta transferência é obrigatória ao se criar um município, podendo sim ser vantajosa a emancipação nesse aspecto.

Entretanto, à medida que o número de municípios num estado aumenta, diminui o FPM para cada um deles, pois o montante distribuído pelo governo federal será o mesmo, dividido por um número maior de municípios. Essa diminuição na arrecadação do FPM pode ser entendida de maneira desvantajosa, embora sejam muitas as melhorias realizadas nos novos municípios.

O FPM tem como critério de distribuição de recursos o tamanho da população, penalizando os municípios com uma baixa densidade demográfica, como Bacelar (2005, p. 5) cita em seu estudo:

O repasse da verba para os municípios, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é calculado no montante populacional de cada município e não na arrecadação tributária. Quanto maior a população, maior o percentual de recebimento do FPM. Portanto quanto maior sua população a cidade recebe um percentual maior, ou seja, sua participação no 'bolo' de repasse de verbas federais é maior.

Os aspectos legais para a emancipação devem respeitar a Constituição Federal de 1988, que na p. 20, expõe:

(...) § 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.

Apesar de o artigo explicitar a questão da continuidade e unidade histórica e cultural, o que prevalece, geralmente, ainda são os aspectos físicos para delimitar a extensão territorial.

A Constituição do Estado do Paraná, promulgada em 1989, estabeleceu algumas regras gerais para emancipação: realização de plebiscito, preservação do meio ambiente urbano, clareza nos limites municipais e informação dos procedimentos para o encaminhamento de pedidos para a emancipação, como a realização de plebiscito a população que deseja a emancipação, dentre outros.

Em 2 de fevereiro de 1991, foi publicada a lei complementar número 56/91, estabelecendo que nenhum município seria criado sem a verificação da existência de população estimada superior a 5.000 habitantes, eleitorado não

inferior a 20% da população e centro urbano já constituído com mais de 100 casas, vetando-se também, a emancipação, se o município-mãe vier a perder esses requisitos.

Os municípios que foram criados após a Constituição Federal de 1988 buscaram adequar-se a esses procedimentos, mas ainda assim, mais de 50% dos novos municípios não cumpriram as condições mínimas, principalmente em relação à população e conseguiram a emancipação (CIGOLINI, 2001).

As cidades pequenas, enquanto sedes dos municípios, freqüentemente possuem baixa arrecadação de impostos como o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto Sobre Serviços (ISS), restringindo sua capacidade de autonomia no atendimento dos serviços públicos como saúde, educação, sistema financeiro, segurança pública entre outros. Ficam, assim, dependentes dos recursos repassados pela federação e tem no FPM sua maior fonte. A dependência econômica remete a uma impossibilidade de governo autônomo e denota o caráter contraditório do objetivo constitucional.

A elevação para unidade político-administrativa tem se apresentado, diante da realidade, mais como uma desintegração competitiva que uma tentativa de fortalecimento político-econômico e desenvolvimento econômico social.

Gomes (2005) relata que as fontes de arrecadação como ISS, nas pequenas cidades, não correspondem a uma importante fonte de recurso, como também o IPTU, além de ter um conteúdo político bastante forte, pois não garantem autonomia às pequenas cidades, enquanto nas cidades médias e nas grandes esses impostos garantem uma arrecadação mais expressiva. A pequena cidade fica quase exclusivamente dependente do FPM para suprir todos os gastos, como educação, saúde e gastos com administração pública.

A autora (2005) analisou a fragmentação ocorrida, no estado do Rio Grande do Norte, onde foram criados 15 novos municípios, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, mas esses não conseguiram realizar transformações sócio-econômicas, o que pode ser verificado pela situação de extrema pobreza da população local que fica à mercê de políticas

públicas, pecando pela excessiva dependência das ações sociais e pela pouca participação política.

Nesse sentido, Gomes (2005 p.13) afirma que “a municipalização foi um processo que, dentre outros resultados, contribuiu para reproduzir a desigualdade social e espacial já existente, quando deveria solucioná-la”, pois alguns municípios brasileiros, recém criados, conseguiram transformações que garantiam soberania para a região e a população local. Entretanto, outros, com menor representação política e, geralmente, com maiores dificuldades, não alcançaram essas transformações.

Embora tais municípios tenham conseguido autonomia política, não lhes foi dada autonomia financeira (deixando-os dependentes do FPM) na dependência burocrática e financeira de órgãos federais e das complexas relações de poder com as cidades maiores.

O estudo de Klering (1998) demonstra uma realidade diferente da encontrada no Rio Grande do Norte, ao fazer a pesquisa sobre as emancipações de municípios no Rio Grande do Sul. Segundo o autor (1998), a maioria dos municípios recém criados (após o ano de 1980) conseguiu inovações que tornaram vantajosas suas emancipações políticas, com projetos que possibilitaram uma diferenciada forma de governança, com participação popular, fiscalização e cobrança por melhorias principiadas por seus moradores. Assim, os governos locais “são mais eficazes na gestão dos seus orçamentos, tendo em vista que conhecem a realidade, são pressionados a resolverem os problemas e a gastar pouco” (KLERING, 1998, p. 264), além de desenvolverem projetos criativos que aumentaram suas receitas, como a organização de cooperativas gerenciadas pelas prefeituras para a comercialização dos produtos agropecuários nesses municípios.

O estudo demonstrou a complexidade de analisar o processo de criação de municípios, já que, em alguns momentos e realidades a mesma é vista como saída para os governos locais articularem a participação da sociedade, descentralizando a forma de governança que em outros casos não ocorre.

Endlich (2008), analisando os critérios estabelecidos para a criação de municípios no ano de 1996, quando o Governo Federal publicou a Emenda Constitucional 15/96 que tornou mais rígido os critérios, alerta para a dificuldade de se estudar o tema. Nas palavras da autora:

Observa-se que a criação dos municípios no Brasil ocorreu nos momentos mais positivos politicamente, considerando-se a perspectiva social. Por isso, é preciso cautela com o pensamento que tem se difundido de que o número de municípios no Brasil é excessivo e que consiste em algo contraproducente (ENDLICH, 2008 , p. 17).

A partir dessa Emenda Constitucional o governo federal novamente centralizou o processo de emancipação como cita o capítulo I da Constituição Federal, em seu § 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 dependeram de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos municípios envolvidos, após a divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma de lei.

Endlich (2008) argumenta que, desde a publicação dessa Emenda o tema vem sendo debatido sempre na busca por tornar mais rígidos os critérios para emancipações. Pode-se exemplificar por: população total mínima variando de acordo com as regiões do país; população urbana mínima; edificações que permitam a instalação da sede da prefeitura, câmara, equipamentos comuns e de saúde, educação e cultura; recursos financeiros; e outras exigências, como o território do município não ser inferior a 1/10 do município de origem e nem mais da metade do mesmo, ser contínuo, com áreas para cultivos agrícolas.

Além disso, os desmembramentos devem ocorrer no período não eleitoral e não podem inviabilizar ou prejudicar o município de origem. Propõem, também, que caso o estudo de viabilidade seja aprovado com a

realização de plebiscito negativo à emancipação, o mesmo não pode solicitar a emancipação num período de 10 anos.

A autora acrescenta, ainda, que à medida que tais discussões visam tratar os gastos que um novo município acarreta para a União, dificultando novas emancipações, os municípios como um todo (novos e “velhos”) gastam um valor menor do que as outras dimensões federativas (Estadual e Federal), as quais “concentram o maior volume de despesas públicas” (ENDLICH, 2008, p. 22).

As discussões para emancipações político-administrativas de municípios, após muito tempo sendo debatidas, como já demonstrado, foram sistematizadas no Parecer nº 1.052 de 2008, substituindo o Projeto de Lei do Senado nº 98, de 2002.

Nesse Parecer, o Art. 8º estabelece que os estudos de viabilidade municipal devem ser conclusivos e atender aos requisitos nele proposto, destacando-se a subscrição por, no mínimo, 10% dos eleitores residentes na área geográfica que se pretende emancipar e o encaminhamento para a Assembléia Legislativa Estadual que verificará sua regularidade e providenciará o Estudo da Viabilidade do Município no prazo de 180 dias.

O Artigo 13 cita que tal estudo tem por finalidade comprovar a existência das condições que permitam a consolidação e desenvolvimento dos municípios envolvidos, comprovando se o município a ser criado cumpre os seguintes requisitos:

I – população igual ou superior a;

a) 5.000 (cinco mil) habitantes nas Regiões Norte e Centro-Oeste;

b) 7.000 (sete mil) habitantes na Região Nordeste;

c) 10.000 (dez mil) habitantes nas Regiões Sul e Sudeste;

II – eleitorado igual ou superior a 50% de sua população;

III – existência do núcleo urbano já constituído, dotado de infra-estrutura edificações e equipamentos compatíveis com a condição de Município;

IV – número de imóveis, na sede do aglomerado urbano que sediará o novo Município, superior à média de imóveis de 10% dos Municípios do Estado, considerados em ordem decrescente os de menor população;

V – arrecadação estimada superior à média de 10% dos Municípios do Estado, considerando em ordem decrescente os de menor população;

VI – área urbana não situada em reserva indígena, área de preservação ambiental ou área pertencente à União, suas autarquias e fundações;

VII – continuidade territorial; (PARECER N°1.052, de 2008, p. 4)

Atendidos a todos os requisitos ele deve passar pelo Estudo de Viabilidade que abordará os aspectos de: viabilidade econômico-financeira; viabilidade político-administrativa e; viabilidade socioambiental e urbana.

O primeiro item é medido a partir das informações da receita fiscal, com base na arrecadação do ano anterior ao da realização do estudo, das receitas provenientes de transferências federais e estaduais, também com base no ano anterior, estimativa de despesas com pessoal e custeio de investimentos, assim como com a prestação dos serviços públicos de interesse local, especialmente a parcela dos serviços de educação e saúde a cargo dos municípios envolvidos, e indicação da possibilidade do cumprimento dos dispositivos da Lei Complementar n° 101, de maio de 2000 (Lei da Responsabilidade na Gestão Fiscal)

Com relação à viabilidade político-administrativa, esta deve ser demonstrada a partir do levantamento da quantidade de funcionários, bens imóveis, instalações, veículos e equipamentos necessários ao funcionamento e manutenção dos respectivos Poderes Executivo e Legislativo municipais.

Já no que diz respeito à viabilidade socioambiental e urbana, esta deve ser declarada a partir das informações de limites do município a ser criado, da quantidade e tipologia das edificações existentes na área urbana, do levantamento das redes de abastecimento de água e cobertura sanitária, eventual crescimento demográfico e da produção de resíduos sólidos e efluentes, além de identificar o percentual da área ocupada por áreas

protegidas ou de destinação específica, tais como unidades de conservação, áreas indígenas, quilombolas ou militares.

Esses critérios dificultam novas emancipações e demonstram a centralização no processo emancipacionista, assim como sinalizado por Endlich (2008) e podem vir a serem contrários aos ganhos dos governos locais posteriores a Constituição Federal de 1988. Caso esses critérios fossem aplicados aos municípios já instalados anteriormente a este período, muitos deixariam de ser municípios, como no caso do Estado do Paraná, onde 210 dos 399 municípios não atenderiam o mínimo de população, posto apenas 189 possuíssem população superior a 10 mil habitantes.

Dos municípios que atenderiam o mínimo de população, apenas seis foram emancipados após a Constituição Federal de 1988: Candói (15.603 habitantes), Nova Laranjeiras (11.561 habitantes), Rio Bonito do Iguaçu (14.450 habitantes), Tamarana (10.887 habitantes), Santa Maria do Oeste (11.554 habitantes) e Pontal do Paraná (16.628 habitantes). Os outros 70 municípios não alcançariam a emancipação política (IBGE, 2007).

Isso demonstra a necessidade de rever o processo de criação de municípios, não o vendo como “algo a ser combatido” (ENDLICH, 2008), mas que possa levar em consideração as especificidades próprias de cada região e a garantia de arrecadação para cumprimento das obrigações elencadas na Constituição Federal de 1988. Como explanado por Endlich (2008), o Brasil, se comparado a outros países, principalmente europeus, como Portugal, possui poucos municípios. A necessidade é de rever o processo e não o fim, materializado na emancipação, para que esses novos municípios possam cumprir as exigências legais, levando em consideração as diferenças regionais existentes no Brasil.

### **1.5 O Sistema Federalista Brasileiro e as Associações de Municípios**

Abrucio (2005) argumenta que toda federação deriva de uma situação federalista, onde duas condições se fazem presentes. Primeiro é a existência

de heterogeneidades que divide uma determinada nação, de cunho territorial, étnico, lingüístico, sócio-econômico, cultural e político. “Qualquer país federativo foi assim instituído para dar conta de uma ou mais heterogeneidades” (ABRUCIO, 2005, p. 42) e, dessa forma, manter a unidade nacional, a estabilidade social ou mesmo a própria Nação que pode correr risco de fragmentação caso não sejam respeitadas essas heterogeneidades.

A segunda condição é a existência de discursos e de práticas de “defensores” da unidade na diversidade, pelos quais se busque resguardar a autonomia local, mas procurando formas de manter a integridade territorial em um país marcado por heterogeneidades. Essas condições são necessárias para preparar um pacto federativo. Mas o que é uma federação?

Segundo Elazar (1987, p. 5, *apud* ABRUCIO, 2005, p. 42):

Em essência, um arranjo federal é uma parceria, estabelecida e regulada por um pacto, cujas conexões internas refletem um tipo especial de divisão de poder entre os parceiros, baseada no reconhecimento mútuo da integridade de cada um e no esforço de favorecer uma unidade especial entre eles.

Castro (2005, p. 164) acrescenta que se trata de um acordo de base territorial pelo qual “grupos localizados em diferentes partes de um território organizam-se em busca da harmonização entre suas demandas particulares e os interesses gerais da sociedade que eles têm por objetivo constituir”. Apesar disso, há uma constante tensão nesse pacto, cabendo aos arranjos institucionais organizar os interesses e amenizar os conflitos. Acrescenta, ainda, a autora (2005, p.164), que “o pacto federativo é um formato político institucional que tem como objetivo a difícil tarefa de preservar a diversidade, unificando e conciliando objetivos, muitas vezes opostos”. Assim, as articulações visando o poder político tornam-se uma constante no federalismo.

Segundo Bachrach e Baratz (1979, p. 50), toda forma de organização política tem um viés em favor da exploração de alguns tipos de conflitos e da supressão de outros, porque “*organização é mobilização de viés*”. Algumas

questões são organizadas pela vida política enquanto outras só existem fora dela, sendo importante o estudo do que move esse viés.

Para Bachrach e Baratz (1979), no estudo das relações de poder, as questões consideradas importantes devem ter como base uma análise de “mobilização de viés”, na comunidade, bem como dos valores dominantes e dos mitos, rituais e instituições políticas que tendem a favorecer os interesses constituídos de um ou mais grupos relativamente a outros.

De acordo com os autores Bachrach e Baratz (1979), a abordagem sobre o poder deve ser fundamentada na diferenciação de outros conceitos igualmente importantes como força, influência e autoridade, bem como no reconhecimento das duas faces do poder: do poder nas tomadas de decisões e não-decisões e, na sequência, na investigação do tipo particular de “mobilização de viés” existente na instituição estudada e investigação das pessoas ou grupos beneficiados ou prejudicados com este viés.

A análise da dinâmica das tomadas de não-decisões, ou seja, a análise da maneira pela qual as pessoas ou grupos comprometidos com o *status quo* influenciam na formação de valores comunitários faz-se importante nos estudos de poder.

Ainda de acordo com Bachrach e Baratz (1979), o poder tem caráter relacional<sup>14</sup> e não substantivo<sup>15</sup> e possui três características fundamentais: necessidade de que haja um conflito de interesses entre duas ou mais pessoas ou grupos<sup>16</sup>; submissão de uma das partes aos desejos da outra e; ameaças e sanções capazes de fazer com que uma parte tenha obediência ou não sobre a outra.

---

<sup>14</sup> O poder é visto como um permanente conflito de interesses entre pessoas ou grupos, onde uma parte se curva aos desejos da outra, devido à ameaça de sanções que lhe poderá ser acarretada caso discorde. (BACHRACH E BARATZ,1979).

<sup>15</sup> Poder possuído por uma pessoa ou grupo (BACHRACH E BARATZ,1979).

<sup>16</sup> Se as duas partes estão de acordo entre os fins envolve autoridade de uma sobre a outra não poder (BACHRACH E BARATZ,1979).

No federalismo o princípio da soberania compartilhada deve garantir a autonomia dos governos e a interdependência entre eles, existindo direitos originários pertencentes aos pactuantes subnacionais que não podem ser retirados pela União, os quais são garantidos por uma Constituição escrita, principal contrato fiador do pacto político-territorial.

Ressalta-se que na federação o poder nacional deriva de um acordo entre as partes, em vez de constituí-las. Assim, a descentralização em estados unitários pode até repassar um efetivo poder político, mas esse processo sempre provém do centro e não constitui direitos de soberania aos entes subnacionais (ABRUCIO, 2005, p. 43)

Para defender os interesses e direitos originários dos entes subnacionais, na federação, existem cortes constitucionais que garantem a integridade contratual do pacto originário; uma segunda casa legislativa representante dos interesses regionais (Senado ou correlato); a representação desproporcional dos estados/províncias menos populosos na câmara baixa (Câmara dos Deputados ou de representantes) e o grande poder de limitar mudanças na Constituição, sendo que alguns princípios básicos da Constituição não podem ser emendados (ABRUCIO, 2005).

Dessa forma, restringe-se o poder da maioria e a garantia da interdependência entre os níveis de governo sem criar uma elevada competição entre os entes. A questão dos repasses dos custos do plano local ao nacional são elementos que devem ser trabalhados em qualquer experiência federativa, sob forma de enfraquecer a federação caso não sejam. Nesse sentido, “a soberania compartilhada só pode ser mantida ao longo do tempo caso estabeleça-se uma relação de equilíbrio entre a autonomia dos pactuantes e sua interdependência” (ABRUCIO, 2005, p. 43).

Essa interdependência não pode ser alcançada numa ação impositiva do governo central, pois uma federação supõe uma estrutural matricial sustentada por uma soberania compartilhada, embora as esferas superiores de poder estabeleçam uma relação hierárquica com as demais. Entretanto, o que diferencia a federação de outras formas de organização do Estado-Nação é a

maior “horizontalidade entre os entes, devido a direitos originários dos pactuantes subnacionais e a sua capacidade política de proteger-se. Em outras palavras, processos de barganha afetam decisivamente as relações verticais em um sistema federal” (ABRUCIO, 2005, p. 43).

A busca da interdependência, numa federação democrática, requer também mecanismos de controle mútuo entre as partes. Como o federalismo é intrinsecamente conflito, para garantir a coordenação entre os níveis de governo à federação necessita, primeiramente, equilibrar as formas de cooperação e competição. Nesse sentido, Pierson (1995, p. 458 *apud* ABRUCIO, 2005 p. 44) define o funcionamento das relações intergovernamentais no federalismo afirmando que estas “requerem uma complexa mistura de competição, cooperação e acomodação”.

Para que essa cooperação e competição sejam proveitosas, no caso da cooperação, devem-se instaurar mecanismos de parceria que sejam aprovados pelos entes federativos, otimizando a utilização de recursos comuns, como nas questões ambientais ou problemas de ação coletiva que cobrem mais de uma jurisdição. Na cooperação também pode ser importante o ataque a comportamentos financeiros predatórios que repassam custos de um ente à Nação, como também na distribuição de informações sobre as fórmulas administrativas bem-sucedidas, incentivando o associativismo intergovernamental (ABRUCIO, 2005).

O modelo cooperativo contribui para elevar a esperança da simetria entre os entes territoriais. Entretanto, fórmulas cooperativas mal-dosadas trazem problemas quando confundem cooperação com verticalização, resultando mais em subordinação do que parceria. A uniformização das políticas, através da cooperação, também pode ser considerada ruim, pois esse processo pode diminuir o ímpeto inovador dos níveis de governo e dificultar a responsabilização da administração pública (ABRUCIO, 2005).

Com relação à competição entre os níveis de governo, essas são também necessárias na federação, primeiramente, para o controle mútuo contra a dominância de um nível de governo sobre os demais e para favorecer a busca pela inovação e pelo melhor desempenho das gestões locais, já que

os eleitores podem comparar o desempenho de vários governantes. A concorrência e a independência dos níveis de governo tendem, também, a evitar os excessos contidos na “armadilha da decisão conjunta” (ABRUCIO, 2005), bem como o paternalismo causado por certa dependência em relação às esferas superiores de poder.

Já os problemas da competição desmedida podem ocorrer de várias maneiras. Quanto mais heterogêneo é o país em termos socioculturais e socioeconômicos, mais complicada é a adoção única da competitividade. A competição, em prol da inovação, também pode ter efeitos negativos, principalmente nas políticas sociais, e pode estimular, ainda mais, a “guerra fiscal” entre os níveis de governo, exigindo muitas vantagens para as empresas dos entes subnacionais, sem se preocupar com as formas de custear esse processo. “O desafio é encontrar caminhos que permitam a melhor adequação entre competição e cooperação, procurando ressaltar seus aspectos positivos em detrimento dos negativos” (ABRUCIO, 2005, p. 45).

Nesse sentido, Elazar (1993, p. 193, *apud* ABRUCIO, 2005, p. 45) destaca que “todo sistema federal, para ser bem sucedido, deve desenvolver um equilíbrio adequado entre cooperação e competição e entre o governo central e seus componentes”, podendo se realizar por meio de regras legais que obriguem os atores a compartilhar decisões e tarefas, como na definição de competências nas políticas públicas, na existência de fóruns federativos com a participação dos entes – como os senados em geral – ou os cortes constitucionais que eles possam acionar para defesa de seus direitos, além de uma cultura política baseada no respeito mútuo e na negociação no plano intergovernamental. O governo federal também pode ter um papel de coordenador e/ou condutor no processo.

Entretanto, esse papel não pode ferir os princípios básicos do federalismo, como a autonomia e os direitos originários dos governos subnacionais, a barganha e o pluralismo associados ao relacionamento intergovernamental e os controles mútuos, buscando, portanto, a instituição de redes federativas com as esferas de poder e não hierarquias centralizadas.

Castro (2005) destaca que o federalismo foi pensado e elaborado para a realidade das ex-colônias inglesas, na América, no momento da independência, e somente obteve sucesso em razão da definição das esferas de poderes da União e dos estados na aplicação do princípio de separação dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e na garantia de exercício das atribuições de cada uma dessas esferas. O Congresso Nacional é o órgão que expressa o anseio dos estados, já consolidados, na elaboração do pacto federativo.

No Brasil, no entanto, o sistema federalista desenvolveu-se com características próprias e diferenciadas da desenvolvida na ex-colônia inglesa, os EUA. A República adotou a estrutura federativa como mecanismo de descentralização do poder imperial, definindo três esferas político-administrativas: a federal, a estadual e a municipal. “Porém, os mecanismos do federalismo no Brasil não garantiram nem a autonomia das decisões dessas esferas nem asseguraram o controle democrático da política” (CASTRO, 2005, p. 165). Nesse sentido, permitiu, nas décadas iniciais de sua implantação, contradições como a convivência com o centralismo do “mandonismo local” (CASTRO, 2005) e longos períodos de poder autoritário.

Ainda segundo a autora (2005), a tradição histórica, incluindo a formação de uma sociedade com interesses políticos e econômicos, implica numa divisão territorial que ultrapassa aquela dos limites territoriais do Estado-Nação, levando-se em consideração as dimensões espaciais das identidades, solidariedades e interesses que fazem parte da unidade maior, já que essas emergem na dinâmica do sistema político brasileiro.

A formação da unidade territorial, no Brasil, desencadeou disputas regionais internas que foram reprimidas através da força física, tanto na época da colônia, como após a independência. Movimentos sociais que não tinham por objetivo a separação territorial foram reprimidos para abalizar o mito fundador da herança territorial. Mesmo assim, segundo Castro (2005), existem poucos estudos sobre as diferenças culturais ou identidades regionais no país, e acrescenta:

A organização federativa no Brasil era contraditória com a perspectiva de unidade nos corações e mentes da elite dirigente do país. Unidade esta longamente forjada pelo processo histórico de lutas para a consolidação do território para a construção da nação. Neste sentido, a estrutura federativa brasileira estabeleceu-se, desde a República, como uma disfunção entre um formato político-administrativo pensado e desenvolvido para acomodar a representação das diferenças territoriais e a perspectiva de manutenção de uma unidade que deveria ser preservada a qualquer custo. Estas tensões encontram-se até hoje presentes na estrutura federativa brasileira e têm se consubstanciado nas alternâncias entre os momentos de centralização e de descentralização político-administrativa na nossa história republicana. (CASTRO, 2005, p. 168-169)

Para Abrucio (2005) a história federativa brasileira foi marcada por desequilíbrios entre os níveis de governo. Na República Velha, predominava um modelo centrífugo com os estados tendo ampla autonomia, pouca cooperação entre si e governo federal fraco, fortalecendo-se somente no governo Vargas. O período de 1946-1964 foi de maior equilíbrio entre os entes na prática democrática, fato decadente com o golpe militar que manteve, por 20 anos, um modelo unionista autoritário com grande centralização política, administrativa e financeira.

Com a redemocratização, nos anos de 1980, teve início um novo federalismo no Brasil, resultado da união entre forças descentralizadoras democráticas com grupos regionais tradicionais que se aproveitaram do enfraquecimento do governo federal. O projeto nascente privilegiava o fortalecimento dos governos subnacionais e as preocupações com a “fragilidade dos instrumentos nacionais de atuação e com coordenação federativa ficaram em segundo plano” (ABRUCIO, 2005, p. 46).

Nesse federalismo nascente o destaque foi o estabelecimento de um amplo processo de descentralização, tanto em termos financeiros como políticos. Em segundo lugar, “a criação de um modelo predatório e não-cooperativo de relações intergovernamentais, com predomínio do componente estadualista” (ABRUCIO, 2005, p. 46).

A formação desse federalismo estadualista e predatório (ABRUCIO, 2005) que vigorou de 1982 a 1994, deu-se devido aos governadores terem aproveitado a fragilidade do governo central, desgastado depois de anos de centralização e de instrumentos financeiros e administrativos que os fortaleciam no sistema de poder, como bancos estaduais e empresas estatais estratégicas (ABRUCIO, 2005).

Estadualista em razão do “pêndulo federativo [estar] a favor das unidades estaduais em termos políticos e financeiros, pelo menos até 1994, quando se implementou o Plano Real” (ABRUCIO, 2005, p. 47). Com relação ao caráter predatório do federalismo brasileiro, ele resultou num padrão de competição não-cooperativa que predominava nas relações dos estados com a União e estados entre si.

O processo de descentralização, recentralização, descentralização na trajetória política brasileira deixou marcas às quais são compreendidas e efetivadas de maneira diversa com a troca de governantes e de governo. Dessa maneira, Silva (2009, p. 3) argumenta que o “Estado brasileiro, mediante uma série de práticas que permite a reprodução de relações arcaicas, impede transformações de cunho mais profundo na sociedade de forma geral e, em particular, em sua própria base”. Nela, segundo a autora, o novo acontece com velhas práticas que não propiciam mudanças.

A descentralização administrativa, a partir da Constituição Federal de 1988, reforçou o fato de que o território brasileiro está organizado segundo “estados, municípios e distrito federal, todos autônomos. E cidade é definida como sendo toda sede municipal, independente do número de habitantes” (SOARES e NELO, 2005, p. 1).

Essa definição, em relação à cidade, causa reflexões tanto no meio acadêmico quanto político. Veiga (2004) é um dos estudiosos que defende a tese de que o Brasil possui algumas sedes urbanas que não têm elementos e funções que permitam ser chamadas de cidades. O autor apresenta o resultado de estudos embasados em vários dados sobre população de municípios os quais o número de habitantes urbanos não chega a mil. Para o autor, vários critérios devem ser levados em consideração, para esta análise, e argumenta

que “é necessário enviar ao Congresso Nacional um projeto de lei que defina o que é cidade [...]. Para que esse projeto seja elaborado é aconselhável que se consulte legislações de outros países. E aí se perceberá que os critérios nunca são puramente administrativos [...], mas funcionais” (VEIGA, 2004, p. 29).

Outros autores, como Endlich (2008), argumentam que o fato dessas localidades possuírem administrativamente o título de cidade e, assim, poderem “organizar uma administração autônoma” é algo vantajoso para os municípios com população exígua, pois possibilita investimentos que podem melhorar a vida da população local e, muitas vezes, não seriam implementados caso eles ainda fossem distritos, posto estes recursos ficarem centralizados nas sedes dos mesmos.

Santos (1982, p. 71) afirma que a partir de certo dinamismo e de um estágio de desenvolvimento é que a cidade se define. Para o autor, faz-se necessário uma “aglomeração capaz de responder às necessidades vitais mínimas, reais ou criadas de toda uma população, função esta que implica uma vida de relações”. Também com esta compreensão é que se busca argumentar a possibilidade de organização da sociedade para o viés das associações de municípios.

Como a Constituição Federal de 1988 mudou a forma de conceber e de ser município, balizada no princípio federativo, tornou o território brasileiro federalizado, bem como sua representação política. Entretanto, isso não impediu a emergência de múltiplos territórios políticos com diferentes graus de visibilidade, articulando-se em escalas geográficas distintas e até almejando representatividade política.

Lima (2006) afirma que, através de recortes territoriais originados do município encontram-se outras realidades e complexidades ao nada vinculadas ao estático sistema federativo brasileiro. Segundo o autor, a crise federativa brasileira pode ser resultante da falta de relativização das autonomias locais, estaduais e mesmo regionais. O autor utiliza-se do termo recomposição, admitindo que esta seria pré-configurada no território nacional. O exemplo acerca de novas possibilidades do federalismo brasileiro e seus contornos territoriais se constituiria, como mencionado, nas associações municipais.

As associações não são novas no Brasil e surgiram primeiramente em Minas Gerais, no interior de São Paulo, nos estados do sul, até se espriarem pela Amazônia, há varias décadas<sup>17</sup>, e se fortaleceram também a partir da Constituição Federal de 1988, em razão de elementos já apontados, como a autonomia administrativa e, em alguns casos, financeira<sup>18</sup>.

Cabe salientar que associação de municípios e consórcio intermunicipal, muitas vezes apresentados como processos idênticos, não o são, haja vista que os últimos assumem um caráter mais efêmero ou mesmo temático/setorial (LIMA, 2006), com o intuito de resolver problemas específicos, em prazos preestabelecidos pelas partes envolvidas. Já as associações, conforme Lima (2006), representam novos contornos na matriz territorial brasileira, muito embora os consórcios públicos<sup>19</sup> também possam significar um aprimoramento no federalismo.

Como os processos de “localização”<sup>20</sup> não se perdem, *a priori*, mediante a globalização, pois há uma necessidade de visão transescalar (VAINER, 2002), as associações municipais vêm reforçar essa localização, na afirmativa

---

<sup>17</sup> Existem mais ou menos 21 associações de municípios ao todo no Brasil, e quando analisamos as associações microrregionais (aquelas formadas no interior das entidades supracitadas) o montante aumenta. Nos estados do Sul, por exemplo, existe no Paraná a Associação dos Municípios do Paraná –AMP - onde estão associadas 19 associações microrregionais que congregam todos os 399 municípios do Estado, sendo a Cantuquiriguaçu uma delas. Já no Estado de Santa Catarina existe a Federação Catarinense de Municípios que articula 20 associações microrregionais presente no Estado. No Rio Grande do Sul existe a Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul que congrega 27 associações microrregionais. Outros estados do Brasil também poderiam ser usados com exemplo, como São Paulo aonde a Associação Paulista de Municípios congrega 9 associações microrregionais.

<sup>18</sup> A partir da CF de 1988 o município passou a ser considerado um ente federado, fato único em países com o sistema federado. Com isso passou a contar com arrecadação autônoma e outras vantagens, embora tenha sido repassado aos municípios alguns deveres que antes eram da esfera superior, como educação básica, saúde e administração entre outros.

<sup>19</sup> Um grande avanço com relação aos consórcios públicos é a Lei Nº 11.107, sancionada pelo Presidente Lula em 06 de abril de 2005. Essa Lei regularmente a cooperação horizontal e vertical entre os níveis de governo para a gestão compartilha de políticas públicas. Possibilitando um aprimoramento no federalismo brasileiro.

<sup>20</sup> Como apresentando por Vainer (2002) existe um grupo de estudiosos que defendem a idéia que é no local, que acontece a vida em sociedade, e dessa forma é nessa escala, de análise, que existe o poder de introduzir mudanças ao atual momento da globalização, caracterizado pela ampliação do consumo, da informação e da técnica. A esse grupo, o referido autor, denominou de localistas.

de Lima (2006, p. 118), pois “rearticulam as partes ao todo, confrontando as partes articuladas de uma maneira nova ao todo”.

Os territórios abrangidos pelas associações unem não apenas circuitos do poder, mas “circuitos espaciais do poder” já que, segundo Lima (2006), esses circuitos não existiriam dissociados de um espaço ou de um território e, por isso, podem ser espacializados. Martins (1994) aborda os denominados circuitos do poder, os quais têm como pólos o Estado, a sociedade e a relação entre ambos (e deste modo conforma a idéia de circuito). Assim, o circuito configura-se por meio da intervenção, no sentido Estado e sociedade e da participação e representação, no sentido sociedade e Estado. Reforça-se, porém, que essa sociedade não está dissociada de espaço ou, mais precisamente, de um território.

Considerando o espaço como parte da realidade, portanto multidimensional e, segundo Fernandes (2005), espaço define-se como composicionalidade, compreende e só pode ser compreendido em todas as dimensões que o compõem. Essa simultaneidade manifesta as propriedades do espaço em ser produto e produção, movimento e fixidez, processo e resultado, lugar de onde se parte e aonde se chega. Ainda segundo Fernandes (2005), o território caracteriza-se por ser parte do espaço, entretanto, um espaço apropriado por um determinado grupo que lhe dá uma intencionalidade:

O território é o espaço apropriado por uma determinada relação social que o produz e o mantém a partir de uma forma de poder. Esse poder, [...] é concedido pela receptividade. O território é, ao mesmo tempo, uma convenção e uma confrontação. Exatamente porque o território possui limites, possui fronteiras, é um espaço de conflitualidades (FERNANDES, 2005, p. 276).

Os territórios são formados no espaço geográfico a partir de diferentes relações sociais, sendo também um espaço geográfico. O território imaterial é também um espaço político, abstrato. Sua configuração, como território, refere-se às dimensões de poder e controle social que lhes são inerentes.

Assim, se estabelece a necessidade de mediação territorial desse circuito, pois intervenções, participações e representações remetem-se ao

território e implicam, inclusive, o uso político do mesmo. Tensões são abertas, deixando o circuito dinâmico.

Esse circuito espacial se apóia na formação de redes políticas que podem alterar certas hierarquias, como a da rede urbana, vinculada ao território onde se consolida a rede política (LIMA, 2006). Lechner (1996) afirma que as redes políticas surgem para compensar as insuficiências dos mecanismos estatais de coordenação vertical, e é justamente nesse espaço político de tensão entre o estatal (podendo ser lida como ação federal, por exemplo) e as associações municipais que se vislumbra a possibilidade de recolocar a representação política para além do limite eleitoral-partidário.

Nela, as associações são formadas por alguns representantes políticos, como prefeitos, vereadores ou mesmo deputados, e também outros atores políticos, como líderes de partidos, representantes de associações de bairros, do comércio, dentre outros. Forma-se um grupo que atua em nome da associação.

Forja-se uma representação territorial, pois esses líderes buscam diálogo político em instâncias nacionais (Assembléia Legislativa, Executivos estadual e federal) e mesmo internacionais (como organismos da ONU e ONGs). Os acordos, demandas e parcerias são assinados em prol e pela Associação de municípios; um grupo de pessoas atua em nome de muitas outras, caracterizando o canal político da representação, referindo a uma base territorial (LIMA, 2006, p. 119).

Desta forma, as associações municipais representam a ampliação dos horizontes de representação política e podem significar a valorização de espaços culturais ou identidades regionais sobre um território ainda muito “renunciado” na organização do território nacional.

## **1.6. A busca pelo desenvolvimento territorial: o repensar de escalas geográficas por intermédio das Associações de Municípios**

As ações que levaram a criação das associações municipais são embasadas na tentativa de implementação de desenvolvimento que valorize o endógeno, as características específicas de determinadas regiões. Mas o que seria/é esse desenvolvimento?

Dallabria e Fernández (2008) argumentam que o conceito de desenvolvimento é complexo, ainda mais no atual momento histórico, caracterizado, ou marcado pelo processo de globalização e pelo aumento da competição entre os mercados, provenientes do advento da técnica e da informação, o qual Santos (1994) denomina de meio técnico-científico-informacional.

Para Dallabria e Fernández (2008, p. 19), o desenvolvimento não é um fenômeno a ser explicado somente com base na dimensão econômica, necessitando de uma visão interdisciplinar, na qual a “esfera política” (DALLABRIA e FERNÁNDEZ 2008,) como espaço de mediação, é o lugar privilegiado de tensão na busca do desenvolvimento. Embora antagônico, deve ser o espaço para a resolução de conflitos e amenização ou superação das contradições, numa dinâmica que surja do interior do processo de desenvolvimento, portanto endógeno, e por iniciativa dos próprios agentes sociais, econômicos e políticos daquele espaço.

Dallabria e Fernández (2008) sugerem a utilização do termo “desenvolvimento territorial” em substituição de termos como desenvolvimento local, regional ou localizado, pois, segundo estes, muitas vezes tais termos fazem referência ao mesmo processo, qual seja, de transformação da realidade material e imaterial de um determinado lugar que não necessariamente depende de uma escala estabelecida ou fixa.

Essa concepção fundamenta-se no uso do conceito de território como

(...) uma fração do espaço historicamente construída por meio das inter-relações dos atores sociais, econômicos e institucionais que atuam neste âmbito espacial, apropriada a partir de relações de poder sustentadas em motivações políticas, sociais, ambientais, econômicas, culturais ou religiosas emanadas do Estado, de grupos sociais ou corporativos, instituições ou indivíduos (DALLABRIA E FERNÁNDEZ, 2008, p. 40-41).

Assim, considera-se relevante a utilização do conceito de desenvolvimento territorial para as ações empreendidas pela Cantu, já que essas, muito embora originadas dos municípios, e esses institucionalizados, com limites fixados, extrapolam-nos, possibilitando mudanças territoriais de escala regional, que implicam um conjunto de relações de identidades entre os atores sociais, econômicos e institucionais que atuam neste âmbito. Para Dallabria e Fernádes (2008, p. 41), “o conceito de desenvolvimento territorial abrange, assim, todas as dimensões do desenvolvimento: social, humana, econômica, físico-natural, ambiental, política e cultural”.

As ações realizadas pela Cantu têm por objetivo o desenvolvimento territorial e o fortalecimento do capital social. Esses conceitos, no entanto, são de difícil explicação teórica e significam a intervenção em diferentes situações, por isso necessitam de um amplo debate, do qual a Geografia não tem se furtado, mas que da qual, aqui, a contribuição ainda é singela.

A partir dos anos 1990 o Banco mundial passou a distinguir quatro formas de capital possíveis: capital natural, capital financeiro, capital humano e capital social. Esse último definido basicamente como “a capacidade de uma sociedade de estabelecer laços de confiança interpessoal e redes de cooperação com vistas à produção de bens coletivos” (ARAUJO, 2003, p. 10), referindo-se a instituições, relações e normas sociais que dão qualidade as relações interpessoais em uma dada sociedade.

Putnam (2006) é um dos principais autores que trabalham com o conceito de capital social, sendo creditado, também, a notoriedade que o conceito alcançou nos últimos anos. Seu estudo teve uma abrangência multidisciplinar e perdurou por 20 anos, na Itália, logo após o governo daquele

país implantar uma descentralização política e administrativa para amenizar as desigualdades entre as regiões norte e sul (“norte rico e sul pobre”). A Itália foi um dos primeiros países a implantar este processo através da criação de 20 regiões administrativas autônomas, embasada em estudos que diziam que o governo centralizado era menos eficiente para promover o desenvolvimento, maximizar investimentos e garantir transparências (ARAUJO, 2003).

Em seu estudo Putnam (2006) buscou avaliar o impacto da descentralização na diminuição das desigualdades regionais por meio de técnicas e de metodologias variadas e cuidados sistemáticos para garantir a fidedignidade das informações.

Assim, Putnam (2006) verificou que, nas duas regiões, tanto o norte quanto o sul, houve melhorias com a descentralização, embora esta tenha sido maior ao norte do que ao sul, que obtinha melhorias de maneira mais lenta, o que o levou a melhor entender o porquê de a descentralização dar-se de maneira diferenciada nas mesmas. Como critério, utilizou-se dos gastos em cada uma das regiões administrativas, o “peso” das ideologias políticas, a composição dos conselhos sociais, a influência dos partidos políticos, as relações dos conselheiros com a comunidade e com líderes locais, a relação dos conselheiros com o governo central e a satisfação da população para com o governo local.

Como resultado percebeu que a política italiana estava menos polarizada ideologicamente e mais voltada para os problemas práticos das populações, e que as instituições do governo ficaram mais próximas da população. Entretanto, o resultado não foi homogêneo nas regiões administrativas, e naquelas consideradas mais atrasadas os resultados foram preocupantes, pois pouca coisa mudara na qualidade do governo, sendo freqüentes impasses políticos, clientelismo, corrupção, inépcia dos burocratas sem qualificação, entre outros, ameaçando os ganhos provenientes da descentralização.

Buscando entender as diferenças do desempenho institucional Putnam (2006) acabou valorizando a cultura cívica, o civismo, a cultura política e as tradições republicanas e conclui que o “contexto cívico é importante para o

funcionamento das instituições”, ou seja, que boas sociedades ajudam a produzir boas instituições.

Ainda segundo o autor, na região norte havia uma característica de maior associativismo, de um maior envolvimento da população com o bem público, mais cooperativa e mais confiante nos seus pares, o que, possivelmente, tenha contribuído para as mudanças mais significativas. Este fato não ocorreu ao sul que, historicamente, se caracterizou como mais individualista, mais hierárquico, clientelista, embora tenha sido mais rico que o norte do país no passado.

Com o estudo, Putman (2006), concluiu que o processo de maior participação das pessoas em associações, na busca de soluções para os problemas, aumentando os laços horizontais, poderia ser denominado de capital social. Este, para o autor, pode ser definido através de três fatores interrelacionados: confiança, normas e cadeias de reciprocidade e sistema de participação cívica (ARAUJO, 2003). Segundo Putnam (2006), o capital social não se esgota na medida em que é utilizado, mas ao contrário, tende a aumentar de forma que se torna essencial para o funcionamento do processo democrático, embora o autor alerte que a criação de capital social não é uma tarefa simplista.

As conclusões de Putnam (2006), segundo Araujo (2003), levaram a dúvidas, pois super valorizaram a cultura e a história de um povo como determinantes de sua atual condição de vida em sociedade. Entretanto, Putman afirma que é possível mudar hábitos e dinâmicas sociais para produzir capital social, embora isso possa levar décadas e tenha que ser efetivado através das instituições por meio das políticas públicas.

Segundo Araujo (2003, p. 57), “capital social não é um instrumento que opera solitariamente. Reflete uma maneira integrada de agir e de interagir que têm na confiança e na cooperação as moedas da boa sociedade”, pois não substitui nada e não supõe que o mercado possa substituir o papel do Estado. O importante é o chamamento para a importância da cooperação e da confiança entre as pessoas e entre estas e as instituições.

Scherer-Warren e Lüchmann (2004, p. 26), por sua vez, fazem uma crítica ao conceito de capital social e de governança, posto, segundo as autoras, estes “ao não incorporarem a dimensão do conflito (...) acabam reduzindo a noção de política, subvertida agora por noções como confiança, civismo, complementaridade, eficiência e colaboração”. Para as autoras, ainda, as relações de conflito e poder devem ser levadas em consideração em todas as análises, inclusive sociais, concomitantemente às práticas de solidariedade, de reciprocidade, de compartilhamento. Para elas há que se desvendar as tensões dessas dinâmicas sem perder a dimensão do que interessa política e eticamente, ou seja, a transformação daqueles que estão à margem em sujeitos sociais de seus interesses.

Nesse sentido, as relações de poder e mais especificamente a formação de redes políticas de poder, na busca de representação política, devem ser consideradas, como também as características do local que será estudado, entendendo, assim, as premissas do capital social.

Na Cantu, como possivelmente também em outras associações, o desenvolvimento territorial e ações em conjunto são objetivos. O que se considera aqui como desenvolvimento territorial é também o sócioespacial, não somente das infra-estruturas e setores econômicos, conforme lembra Froehlich (1988, p. 88).

Não é mais possível se considerar nem residual nem secundário o conjunto de variáveis endógenas sociais do sistema local porque o desenvolvimento é, em grande medida, o fruto de uma complexa construção social da economia, saída de sociedades locais com estruturas e histórias determinadas. Por isso, já aceita-se hoje em dia certo consenso que o desenvolvimento local é possível e que se trata de um processo dinâmico e global de colocação em marcha e sinergia dos atores locais para valorizar os recursos humanos e materiais de um território dado e em relação negociada com os centros de decisão do conjunto econômico social e político em que se inserem.

Compreende-se que esta questão é de extrema relevância e, embora o conceito seja muito debatido, ainda não existe um consenso sobre o que seja

desenvolvimento local (ou territorial). Ribeiro (2008) traz uma análise sobre o tema que, em vários aspectos, conforma com o que acontece na Cantu. Para o autor, o desenvolvimento é um campo de poder formado por muitas redes e instituições, sendo também, por vezes, ideológico e utópico.

Quando se reporta ao passado, a um determinado momento histórico, o conceito de desenvolvimento fundamenta-se como ideologia, e se transforma num discurso que se reproduz ao longo do tempo, de acordo com Ribeiro (2008). Quando se apresenta como algo do futuro, objetivo a ser alcançado no menor tempo possível, fundamenta-se como utopia, segundo o mesmo autor.

Nesse sentido, Silva (2007) explica que essa questão pode estar relacionada a sustentação da realidade existente em um determinado local, na qual os grupos de poder se articulam para manter certas vantagens. O que se observa é que essa realidade é recorrente na região, onde se alternam o ideológico e o utópico para justificar o desenvolvimento territorial ou a criação de capital social embasado em práticas que mantêm centralizada a tomada de decisões e mascara a participação popular na associação, até mesmo na divulgação dos trabalhos realizados por esta.

Embora o fato da existência da associação possa ser considerado uma estratégia para o desenvolvimento socioeconômico de municípios com características comuns e que estes se articulem para serem ouvidos em outras escalas, nem sempre o fato se torna realidade, apesar das tentativas, como as da Cantu. Assim, o que se coloca é que as relações de associativismo podem ser consideradas estratégias de desenvolvimento territorial, mesmo com problemas e conflitos de diversas ordens, mas que a ação efetiva depende muito de como essas estratégias são traçadas e colocadas em práticas.

No caso da Cantu a incoerência encontra-se na representatividade política de determinados municípios e interferências externas à associação, entre outros, apesar de se apresentar como uma possibilidade desses municípios somarem esforços para a implementação de projetos advindos de outras escalas de governo (Federal, Estadual ou Internacional).

**CAPITULO II:**  
**A ORGANIZAÇÃO DE MUNICÍPIOS EM**  
**ASSOCIAÇÃO: ESPECIFICIDADES DA**  
**CANTUQUIRIGUAÇU/PR**

## **2.1. Considerações sobre a formação sócioespacial da Cantu**

A história dos municípios associados à Cantu está diretamente relacionada ao município de Guarapuava, já que todos foram desmembramentos territoriais diretos ou indiretos desse município, como também do processo de ocupação do território paranaense.

Segundo o IPARDES (2007), a ocupação do Paraná iniciou-se ainda no século XVII, no contexto do ciclo do ouro, quando os exploradores portugueses instalaram os primeiros povoadamentos no litoral e no Primeiro Planalto do estado. Na mesma época, nas áreas interioranas, em sítios isolados, teve início a implantação de Missões conduzidas por padres jesuítas espanhóis, que chegaram ao interior navegando pelo Rio Paraná. O interesse dos colonizadores portugueses na ampliação das fronteiras e na captura de indígenas para o trabalho escravo levou à destruição das Missões ainda no século XVIII. No entanto, permaneceram as trilhas para o interior, as quais vieram a ser utilizadas pelos primeiros desbravadores do território.

Em relação aos Campos de Guarapuava, sua descoberta data da segunda metade do século XVIII, cujo objetivo era o de deter o avanço espanhol na zona meridional. Essa exploração registrou a presença dos povos indígenas que habitavam a região. (IPARDES, 2007)

O povoamento da porção Oeste da região deu-se a partir de Guarapuava e Palmas e de maneira irregular, sob três formas, segundo o IPARDES, (2007, p. 19): “pela iniciativa oficial, pela iniciativa particular/empresarial e pela ocupação espontânea de terras devolutas”, o que acarretou grandes conflitos pela terra entre dois ou mais indivíduos que reivindicavam o direito pela mesma, como também as grilagens de terra, já que, principalmente as terras públicas, possuíam moradores, os posseiros, embora não dispusessem de registro, apenas do direito de posse. No entanto, quando o governo passou a colonizar oficialmente a região obrigou a desocupação ou a regularização da situação dos mesmos: “quando a

regularização não era possível, fato bastante comum, a retirada nem sempre ocorria de forma pacífica” (SILVA, 2007, p. 57).

O aldeamento dos índios funcionava como um vetor importante no processo de ocupação do território paranaense. O início do século XIX foi marcado pela guerra declarada aos indígenas, sob a alegação de que eles impediam a fixação e o trânsito de pessoas. (IPARDES, 2007)

Nesse período, a região do atual município de Laranjeiras do Sul também era habitada por comunidades indígenas. O processo de desbravamento, povoamento e urbanização trouxe consigo o encontro e, muitas vezes, o confronto cultural com esses habitantes, os quais, no que se refere ao território, acabaram migrando interior adentro. As comunidades que permaneceram tiveram que se organizar em reservas, conforme a política oficial do Estado brasileiro. Nessa região o exemplo é a reserva indígena Rio das Cobras, no município de Nova Laranjeiras, resultado dessas ações.

Entre os processos de caráter econômico que tiveram importância histórica para a região está a exploração da erva-mate, sobretudo no século XIX, mas que entra em declínio a partir da década de 1930. Na área onde estão localizados os municípios da Cantu predominavam empresas de capital argentino na exploração ervateira. (IPARDES, 2007; SILVA, 2007). Atualmente ainda existem fábricas de beneficiamento de erva-mate nesses municípios, sendo importantes para a economia, oferecendo empregos diretos e indiretos.

O tropeirismo também foi importante no processo histórico de ocupação e consolidação da região, pois com o comércio de muaras entre o Rio Grande do Sul e São Paulo foram criados diversos caminhos/rotas. Os tropeiros provocavam grande tráfego e faziam suas pousadas em vários pontos, os quais deram origem a povoados, que se transformaram em cidades importantes, como Guarapuava, Ponta Grossa e Castro, por exemplo (IPARDES, 2007).

A exploração madeireira, que teve seu momento relevante como fomentadora da ocupação do solo paranaense em meados do século XX, também foi responsável pelo povoamento de uma vasta área compreendida

entre as cabeceiras dos rios Tormenta e Adelaide, ambos tributários do Iguaçu, sendo que diversas madeireiras atuaram e ainda atuam nas mesmas.

A história do Paraná e do território da Cantu passou, também, por movimentos migratórios nacionais e internacionais, como no início do século XX, com a chegada de imigrantes eslavos e italianos que ocuparam parte dessa região. A década de 1950 registrou um grande fluxo de imigrantes gaúchos e catarinenses em terras paranaenses – particularmente com destino às áreas do Sudoeste e do Oeste –, formado por famílias que vinham em busca de novas oportunidades de trabalho. (IPARDES, 2007)

Alguns projetos de circulação e ocupação empreendidos pelo Governo Federal merecem destaque no processo de ocupação das terras em que, na atualidade encontram-se os municípios da Cantu. Dentre eles a instalação, em 1901, em Laranjeiras do Sul, do 1º Batalhão de Engenharia para a construção da linha telegráfica, partindo de Ponta Grossa e chegando a Foz do Iguaçu. Com isso, várias famílias deslocaram-se para o município, aumentando a população e fortalecendo um ainda incipiente comércio (MUSSOI, 2004).

No ano de 1911, Laranjeiras passou a ser distrito judiciário, o que facilitou a vida das pessoas que não mais necessitavam percorrer grandes distâncias para fazer registro de nascimento, casamento e outros, embora a precariedade das estradas e a distância em relação a outros centros, em especial Guarapuava, continuou sendo um problema para os moradores da região, que ainda viviam em extrema dificuldade e pobreza, considerando-se abandonados pelas autoridades locais. A situação permaneceu estagnada por um longo período, onde os moradores produziam quase tudo o que necessitavam em rústicos processos, e o que não conseguiam produzir era adquirido em Guarapuava e outros centros ainda mais distantes (MUSSOI, 2004)

Quanto ao contexto nacional, a Revolução Tenentista, no ano de 1924, teve importantes rebatimentos na região da Cantu, pois alguns conflitos ocorreram nas terras do atual município de Guaraniaçu que, apesar dos problemas causados, como saques no período de auge do conflito, também foi beneficiado, pois os militares e revoltosos acabaram ali se estabelecendo, o

que dinamizou o comércio, a circulação de pessoas e o conhecimento da região pelas autoridades paranaense e federal.

A vila de Laranjeiras do Sul não foi atingida diretamente pelos conflitos, pois era utilizada como quartel general das tropas que apoiavam o governo, ficando protegida de ataques devido a esse fato. A revolta estimulou os moradores a exigirem mudanças e serviu de incentivo para a criação do Território Federal do Iguaçu.

A revolta revelou, também, o estado de abandono em que as autoridades deixaram a região: “impressionara a situação de desnacionalização que constataram na região: a língua corrente era o guarani e o espanhol, o dinheiro era o peso argentino, a navegação do Rio Paraná era controlada pela Argentina” (MUSSOI, 2004, p. 18). Além desses problemas, a população enfrentava também a omissão do governo no atendimento as necessidades básicas, como educação e saúde.

Em função desses problemas de precariedade ao atendimento à população foi sendo criada a atmosfera favorável de implementação do projeto denominado “Marcha para o Oeste”, que resultaria no Território Federal do Iguaçu, e do qual Laranjeiras do Sul, então com o nome de Iguaçu, foi a capital.

Ao assumir o governo, em 1930, Getúlio Vargas tinha conhecimento da precariedade e da não ocupação (além dos grupos já citados) da região, por meio de informações a ele repassadas pelos responsáveis pela Revolução Tenentista, e nomeou uma Comissão Federal para viajar pelo local a fim de fazer um relatório demonstrando àquela realidade. O relatório apresentava uma série de dados sobre o estado de abandono e desnacionalização, responsabilizando as autoridades paranaenses por tal situação. O relatório enfatizava o dever da União de tomar para si a tarefa de resolver os principais problemas, já que o Paraná não teria condições financeiras de assim fazê-lo. Neste contexto cria-se o Território Federal do Iguaçu.

## 2.2. Criação do Território Federal do Iguaçu

A criação de Territórios Federais ganhou destaque após o Brasil comprar da Bolívia o Território do Acre, em 1903, ficando assim, uma indagação sobre quem deveria jurisdicionar o Território, a União ou um Estado da federação. O impasse foi sanado via decreto nº 1.181, de 25 de fevereiro de 1904, que autorizava o Presidente da República a administrar provisoriamente o Território.

Segundo Mayer (1976, *apud* MUSSOI, 2004, p. 7):

(...) o território federal é uma área, um espaço territorial, não compreendido na jurisdição de estados-membros, excedente portanto do conjunto territorial compartilhado por essas unidades federativas e imediata e exclusivamente submetido à jurisdição da União.

A Constituição de 1934, em seu primeiro artigo, explicitava o Território como ente da União, acrescentava que logo que chegasse ao número de “300.000 habitantes e recursos suficientes para a manutenção dos serviços públicos, o Território poderia ser, por lei especial, erigido em Estado” (MUSSOI, 2004, p. 7).

Embora a Constituição de 1934 tenha sido modificada pela Constituição de 1937, permaneceu a das propostas de Vargas de fortalecimento das áreas fronteiriças. Para isso, iniciou o projeto “Marcha para o Oeste”, com a criação de Territórios Nacionais em áreas de fronteira, que possibilitariam maior atrativo a sua colonização e ocupação.

O Território Federal do Iguaçu nasce nesse contexto da fusão do Oeste e do Sudoeste do Paraná com Oeste de Santa Catarina (figura 01), pois temiam uma possível ocupação desse território pelos argentinos e outros povos fronteiriços:

Um ato de ocupação definitiva da faixa de fronteira, para assim romper o isolamento e afastar definitivamente o perigo estrangeiro para a soberania nacional, que rondava a região. (LOPES, 2002, p. 34)



**Figura 1:** Delimitação Política do Território Federal do Iguaçu.  
**Fonte:** MUSSOI, A. B. (2004).  
**Org:** CORADELI, R. T. (2010).

O Território Federal do Iguaçu teve dois governadores: o Major Garcez do Nascimento e o Major Frederico Trotta. O primeiro foi nomeado em 6 de janeiro de 1944, permanecendo no governo até o final de fevereiro de 1946. O segundo foi nomeado em 6 de fevereiro de 1946, passou a exercer o cargo em 5 de março, permanecendo até 18 de setembro de 1946, mesmo após a extinção do Território, no mesmo ano (MUSSOI, 2004).

O Decreto presidencial que criou o Território do Iguaçu não definiu sua capital, e medidas complementares foram tomadas, através do decreto de Lei n. 5.839, que estabelecia que a capital fosse à cidade de igual nome. O impasse perdurou por oito meses e, em 31/05/1944, pelo Decreto-Lei n. 6.650, houve a retificação de seus limites, ampliando a área e definindo sua capital,

correspondente a Vila de Xagu, ex-Laranjeiras, desmembrado do município de Guarapuava. Dessa maneira, esta passou da condição de vila à de capital do Território, com o nome de Iguaçu (MUSSOI, 2004).

Os critérios para a escolha da vila Xagu nunca foram esclarecidos, sabendo-se apenas que a decisão foi tomada pelo Major Garcez do Nascimento que, após percorrer a região e observar a proximidade com Guarapuava e a construção da BR 277, passaria pela cidade tomou a decisão (MUSSOI, 2004).

Após a definição de capital do Território, várias melhorias foram realizadas na cidade, dentre elas o plano urbanístico, a criação de hospital, escolas, plano rodoviário e outras, como cita Mussoi (2004, p. 101): “o Governo do Território realizou também inúmeros serviços de utilidade pública, tanto na Capital como nos demais municípios”. A cidade e a região do Território passaram, assim, por um processo rápido de crescimento econômico, embora quem mais tenha lucrado com o Território tenha sido Laranjeiras, pois as reformas pretendiam que a mesma apresentasse o cenário de uma capital.

No ano de 1945, em virtude de manifestações da sociedade para a redemocratização do país, tem fim o regime ditatorial do governo Vargas. A instabilidade na política nacional foi o caminho para que os estados do Paraná e de Santa Catarina se mobilizassem para a reconquista do território perdido. (MUSSOI, 2004)

Com a eleição de Eurico Gaspar Dutra em dezembro desse mesmo ano, os territórios passaram a ficar ameaçados, pois o novo presidente era desfavorável a existência dos mesmos. Esta eleição também foi para a escolha de novos parlamentares, mas os Territórios não podiam lançar representantes, sendo este um dos elementos que enfraqueceram sua representatividade, via Assembléia (MUSSOI, 2004).

A Assembléia Nacional Constituinte foi o fórum no qual Paraná, Santa Catarina e Mato Grosso travaram debate para extinção dos Territórios do Iguaçu e de Ponta Porá. Com a aprovação da Constituição Federal de 1946, o projeto de Emenda Constitucional propondo a extinção do Território Federal do

Iguaçu foi apresentado pelo deputado paranaense Bento Munhoz da Rocha, no dia 10/06/1946, com 119 assinaturas e apoio unânime dos 10 deputados e dos dois senadores paranaenses. Com relação à Santa Catarina apenas dois deputados assinaram esse projeto, evidenciando a liderança paranaense (MUSSOI, 2004).

Para que a Emenda tivesse êxito havia a necessidade de mobilizar a população do Território como forma de apoio. Entretanto a população não era favorável à extinção, pois temiam o retrocesso, o abandono das autoridades e o retorno das dificuldades de outrora. Assim, foi criada uma comissão, composta pelo professor José Loureiro Fernandes e pelo engenheiro Antonio Batista Ribas, pessoas influentes em Iguaçu, para convencer a população dos benefícios da extinção. O meio utilizado pelos mesmos foi a solicitação de que os moradores mandassem cartas, telegramas e memórias ao Presidente da República e à Assembléia pedindo a reincorporação (MUSSOI, 2004).

Alguns desses telegramas têm origem duvidosa, segundo Mussoi (2004), o que provocou revolta da população do Território, reforçada pela imprensa local. Outro aspecto que merece destaque é:

(...) o fato de não ter havido manifestações das autoridades e lideranças políticas municipais, apoiando ou contestando às pretensões paranaenses, dando a nítida impressão de que, ou a questão territorial não era considerada relevante, ou simplesmente não querendo tomar partido preferiam a neutralidade, possivelmente em função dos acordos firmados com os emissários do Interventor paranaense Brasil Pinheiro Machado (MUSSOI, 2004, p. 155).

O ato de extinção dos Territórios Federais do Iguaçu e de Ponta Porã se deu via aprovação da Assembléia Nacional Constituinte no dia 8 de setembro de 1946, bastando apenas à promulgação da Carta Magna, em 18 do mesmo mês.

Após a extinção do Território, Laranjeiras do Sul, ainda com o nome de Iguaçu, volta a condição de Vila de Guarapuava. A partir de alguns movimentos

políticos e populares e, prevendo uma possível revolta dos moradores, foi erigida a Laranjeiras novamente a condição de município do estado do Paraná, em 30 de novembro de 1946.

A existência do Território Federal do Iguaçu deixou marcas na paisagem e na memória dos habitantes da cidade, pois, embora por pouco tempo, o Território induziu melhorias à população que sonhava com um futuro diferente para esta que é a região da Cantuquiriguaçu.

### **2.3 Formação e consolidação da Cantuquiriguaçu: a busca da união para o fortalecimento territorial em escala regional**

Muitas mudanças ocorreram desde a extinção do Território Federal do Iguaçu e estas repercutiram de maneira diferenciada, sendo positivas para alguns e nem tanto ou em nada para outros. O principal motivo, em termos regionais, é o da representatividade política e econômica que privilegia algumas regiões em detrimento de outras em determinados espaços e tempos.

Mesmo com os investimentos e projetos anunciados e implantados à época do Território, na atualidade, Laranjeiras do Sul e os outros municípios que compreendem a Cantu estão entre os mais pobres do Paraná e de toda a região Sul do Brasil. De acordo com dados do IAPAR (2003), a região da Cantu apresenta grandes carências, com número significativo de municípios em estado crítico de pobreza, sendo a com índices mais elevados dentre as 18 associações de municípios existentes no estado<sup>21</sup>. Todos os municípios da

---

<sup>21</sup> Associações de municípios no Estado do Paraná: Associação dos Municípios do Litoral (AMLIPA); Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Curitiba (ASSOMECC); Associação dos Municípios do Norte Pioneiro (AMUNORPI); Associação dos Municípios da Região Sudeste do Paraná (AMSULEP); Associação dos Municípios da Região dos Campos Gerais (AMCG); Associação dos Municípios do Norte do Paraná (AMUNOP); Associação dos Municípios do Médio Paranapanema (AMEPAR); Associação dos Municípios do Vale do Ivaí (AMUVI); Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense (AMUSEP); Associação dos Municípios do Noroeste do Paraná (AMUNPAR); Associação dos Municípios da Região de Entre Rios (AMERIOS); Comunidade dos Municípios da Região de Campo Mourão (COMCAM); Associação dos Municípios do Oeste do Paraná (AMOP); Associação dos Municípios do Sul Paranaense (AMSULPAR); Associação dos Municípios do Sudoeste do Paraná (AMSOP); Associação dos Municípios do Centro Sul do Paraná (AMCESPAR);

Cantu apresentam número superior à média do estado (10,83%) em relação às pessoas classificadas como pobres<sup>22</sup>, num total de 25.16%.

**Tabela 1:** Cantuquiriguaçu - Participação relativa do número de pessoas abaixo da linha de pobreza em relação a população total (2000)

Município	População (2000)	Pessoas abaixo da linha da pobreza	
		Número	%
Campo Bonito	5.123	1.425	27.82
Candói	14.154	3.256	23.01
Cantagalo	12.791	3.819	29.86
Catanduvás	10.334	2.156	20.86
Diamante do Sul	3.659	1.329	36.33
Espigão Alto do Iguaçu	5.361	1.561	29.11
Foz do Jordão	6.361	1.872	29.43
Guaraniaçu	17.110	3.139	18.34
Goioxim	8.096	2.816	34.78
Ibema	5.860	1.001	17.08
Laranjeiras do Sul	29.819	5.020	16.84
Marquinho	5.631	1.817	32.26
Nova Laranjeiras	11.788	3.833	32.51
Palmital	16.856	5.008	29.71
Pinhão	28.308	7.178	25.36

---

Associação dos Municípios do Centro do Paraná (AMOCENTRO); Associação dos Municípios Turísticos do Paraná (AMUTUR); Associação dos Municípios do Médio Centro Oeste do Paraná (CANTUQUIRIGUAÇU);

<sup>22</sup> No trabalho do IAPAR (2003) foram adotadas como na linha da pobreza famílias com renda inferior a um quarto do salário mínimo *per capita*, ou seja, 0,25 SM, no ano de 2000.

Porto Barreiro	4.202	1.215	28.92
Quedas do Iguaçu	27.137	6.027	22.21
Reserva do Iguaçu	6.649	1.748	26.29
Rio Bonito do Iguaçu	13.788	5.098	36.97
Três Barras do Paraná	11.795	2.774	23.52
Virmond	4.052	538	13.27
Total do estado	9.501.559	1.029.012	10.83
Total Cantu	248.874	62.629	25.16

**Fonte:** IAPAR (2003).

**Org:** CORADELI, (2011).

Alguns municípios destacam-se com relação a quantidade de pessoas consideradas, pelo IAPAR (2003), como pobres, tais como: Rio Bonito do Iguaçu. Diamante do Sul, Goioxim, Nova Laranjeiras e Marquinho.

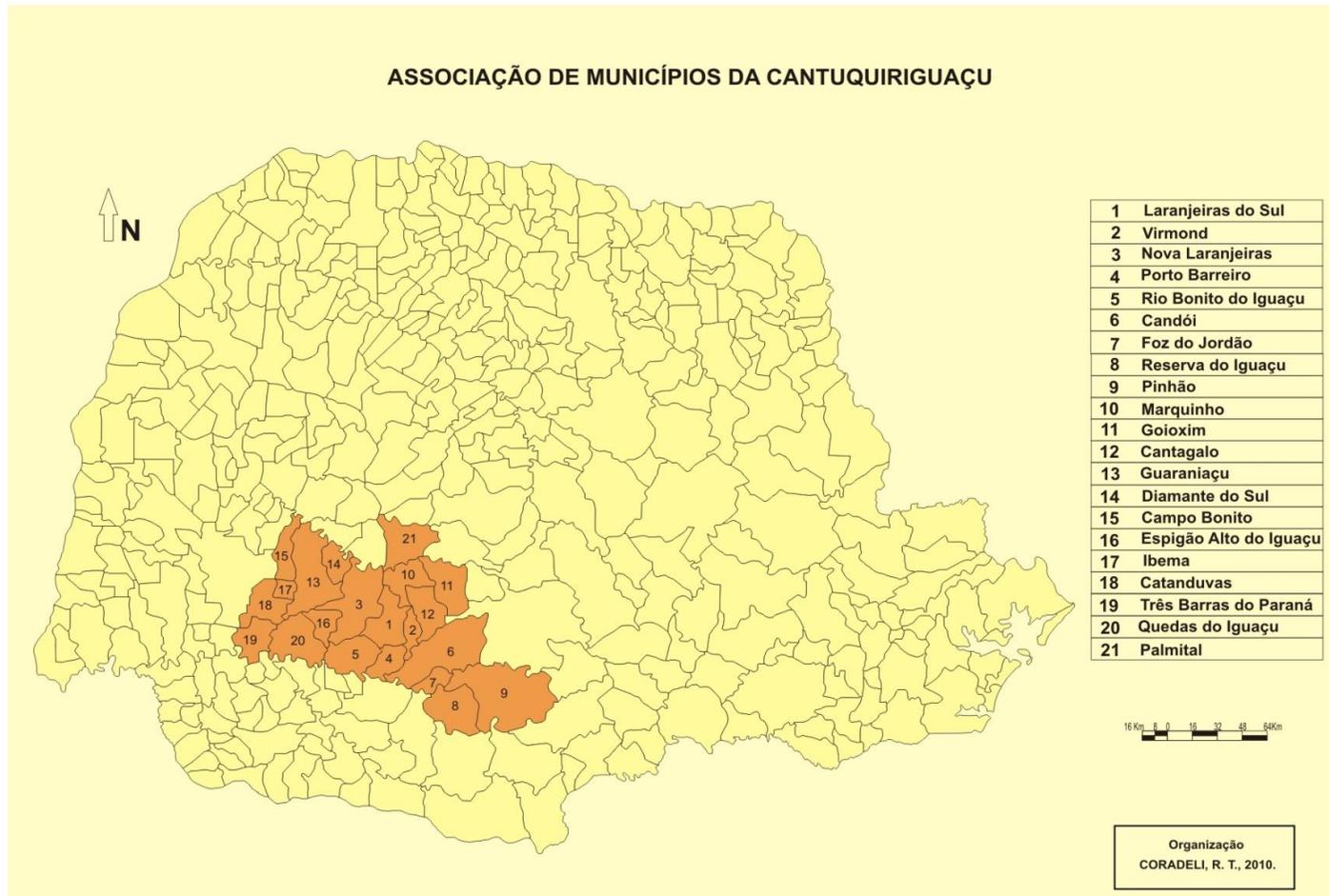
Essa característica acaba por penalizar os municípios da região que deixam de vislumbrar, *a priori*, um futuro de crescimento econômico e social e necessitam de maiores investimentos, recursos e parcerias dos governos Municipal, Estadual e Federal para atender as necessidades de sua população.

Convém ressaltar que alguns municípios da Cantu passaram por processo de divisão nos anos 1990 e sediaram assentamentos populacionais – ligados, em geral, ao movimento sem-terra – formados por expressiva quantidade de famílias assentadas. Por exemplo, Rio Bonito do Iguaçu possui três assentamentos com aproximadamente 1.500 famílias sendo que o assentamento Ireneo Alves dos Santos, no município, caracteriza-se por ser o maior da América Latina; Nova Laranjeiras, com três assentamentos e aproximadamente 219 famílias, Laranjeiras do Sul, também com três assentamentos e 118 famílias; Quedas do Iguaçu com três assentamentos e 1.042 famílias; Goioxim com 11 assentamentos e 284 famílias, são exemplos (DATALUTA – BANCO DE DADOS DE LUTA PELA TERRA, 2009).

Em função dos dados históricos e geográficos apresentados, lideranças desses municípios viram a necessidade de se organizar para somar esforços na busca de maiores investimentos perante as outras escalas de governo. Os municípios que compõem a Cantu têm suas sedes classificadas como pequenas cidades, de acordo com a definição do IBGE, sendo a sede da associação instalada na cidade de Laranjeiras do Sul.

A Cantu está localizada no médio Centro-Oeste do estado do Paraná (mapa 01) e formada por 21 municípios com histórias comuns, fruto de um processo relativamente recente de ocupação do Estado. O município mais antigo é Laranjeiras do Sul, com 64 anos de emancipação político-administrativa, dos 21, 12 emanciparam-se na década de 1990, com as premissas da Constituição Federal de 1988.

O território da Cantu abrange uma área de 13.986,40 km<sup>2</sup> (mapa 1) e possui 247.416 habitantes, sendo que o município de Laranjeiras do Sul, com 30.783 habitantes, é o mais populoso, e Diamante do Sul, com 3.510 habitantes, o menos populoso (IBGE, 2010).



**Mapa 01:** Associação de Municípios da Cantuquiriguaçu.

**Fonte:** Associação de municípios da Cantuquiriguaçu, (2010).

**Org:** CORADELI, R. T. (2010).

Foi fundada no dia 7 de agosto de 1984 pelos então prefeitos de Laranjeiras do Sul, Valmir Gomes da Rocha Loures, e de Palmital, João Cecura e, desde então, busca parceria dos municípios associados para que possam ter maior representatividade política na luta por recursos perante os Governos Federal, Estadual e até internacionais.

Quando a associação foi criada, a sede estava em Curitiba e tinha o propósito de representar cada município judicial e extrajudicialmente de forma coletiva, buscando promover a integração e otimizando projetos que melhorassem as condições socioeconômicas regionais. Era constituída pelos municípios de Laranjeiras do Sul, Palmital, Altamira do Paraná, Guaraniaçu, Catanduvas, Ibema, Cantagalo, Turvo, Pinhão, Pitanga, Nova Tebas e Campo Bonito. Com as mudanças provenientes da Constituição de 1988, a associação também passou por ajustes, seguindo os exemplos de novas associações de municípios criados no estado. Assim, outros municípios surgiram e se associaram a Cantu, enquanto, outros passaram a fazer parte de outras associações, desfilando-se desta. Em 2010 há a reintegração do município de Palmital à Cantu, configurando a atual organização com 21 municípios.

Em seu Estatuto Social, publicado em 2010, estabelece que possam vir a fazer parte da associação outros municípios existentes na região ou que sejam resultados de desmembrados dos atuais, desde que apresentem proposta para a Assembléia Geral Ordinária ou Extraordinária e desde que contem com a aprovação de dois terços (2/3) do órgão deliberativo superior da entidade. Qualquer município associado poderá também retirar-se da associação mediante a decisão do Chefe do Executivo Municipal. Entretanto, a decisão de retirar-se não exime o município de recolher a Cantu a importância devida até a data de sua retirada. (CANTUQUIRIGUAÇU, 2010).

No ano de 2002, a fim de otimizar os trabalhos e de manter uma relação mais próxima com os moradores e associados, a sede da associação foi transferida para Laranjeiras do Sul e, neste mesmo ano foi criado o plano diretor da Cantu, bem como o Conselho de Desenvolvimento do Território da Cantuquiriguaçu (Condetec).

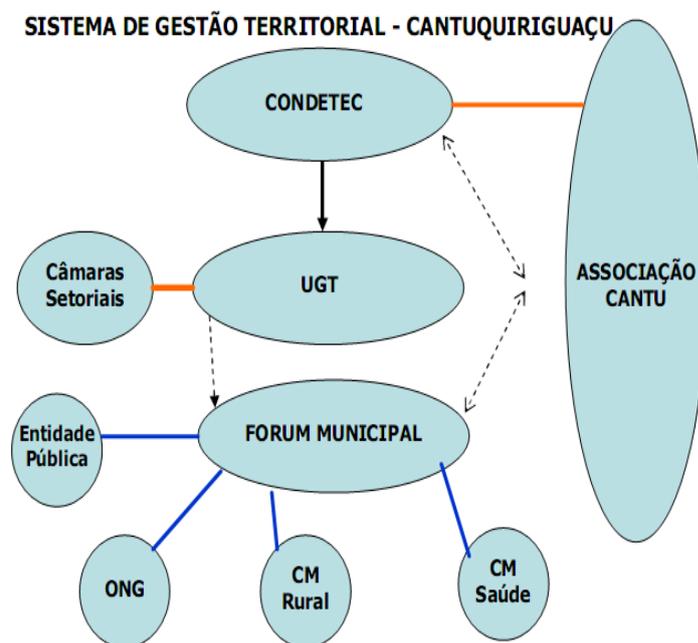
O Conselho foi instalado oficialmente no dia 26 de março de 2004, com caráter propositivo, normativo e deliberativo, formado por entidades públicas, privadas e não-governamentais da região<sup>23</sup> e composto por plenário, assessoria e câmaras técnicas e setoriais, com o objetivo de promover o desenvolvimento mais equânime dos municípios pertencentes à associação (INFORME FINAL: TERRITÓRIO DO CANTUQUIRIGUAÇU DO ESTADO DO PARANÁ, s/d).

Nesse sentido, a associação passou a elaborar projetos que pudessem ser implementados com a finalidade de promover melhorias nas condições de vida da população local, buscando trabalhar de forma mais articulada com seus membros. Por meio do plano diretor estabeleceram-se os deveres de cada órgão e como seria a atuação do mesmo perante a organização.

A Cantuquiriguaçu, assim, é a responsável pelas questões políticas do território, como também a administração de finanças e logística; o CONDETEC, por sua vez, responsabiliza-se pela execução e fiscalização de projetos; as Câmaras Setoriais são as responsáveis pela elaboração dos projetos e estudos sobre o território; a Unidade de Gerenciamento Territorial (UGT) acompanha técnica e financeiramente os projetos em execução; os Fóruns Municipais buscam articular a implantação das políticas públicas estaduais e federais no território e; os Conselhos Municipais têm por obrigação acompanhar a execução dos projetos no território (Figura 2). Esses setores fazem parte da gestão democrática da entidade e, para um melhor funcionamento, devem trabalhar em constante conformidade.

---

<sup>23</sup> Integram o Condetec: Secretária de Estado e Agricultura e do Abastecimento – Núcleo de Laranjeiras do Sul; Secretárias Municipais de agricultura, saúde, educação, Assistência Social, de Viação e Obras, esportes; Instituto Ambiental do Paraná – IAP; Instituto de Colonização e Reforma agrária – INCRA; Empresa Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMATER; Instituto Agrônômico do Paraná – IAPAR; UNICENTRO; UNIOESTE; Núcleo Regional de educação; COPEL; Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil; Prefeitos Municipais; Vereadores Municipais; Movimento Sindical dos Funcionários Públicos; Movimento dos pequenos agricultores – MPA; Movimento dos Sem Terra – MST; Organização Não-governamental - ONG; Sociedade Rural; Centro de Educação Rural; Organizações Indígenas; Conselhos Municipais; Entidades Religiosas; Associação Comercial; Cooperativa de Crédito; Cooperativa de Produção; Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais; Movimento Sindical Patronal Rural.



**Figura 2:** Esquema representativo do Funcionamento da Cantuquiriguaçu.  
**Fonte:** Informe final território do cantuquiriguaçu estado do Paraná – Brasil (S/D).  
**Org:** CORADELI, R. T. (2010).

Com relação à receita da associação, o artigo 40 de seu Estatuto Social estabelece como fontes:

- I. Receita de contribuições dos Municípios associados;
- II. Receita de alienação de bens;
- III. Receita de aplicações financeiras e operações de crédito;
- IV. Receitas de prestação de serviços pela entidade e outras receitas eventuais;
- V. Receitas especiais e suplementares dos Municípios;
- VI. Receitas de convênios com Municípios, Estado e União.

Em caso de inadimplência, a associação emitirá certidão positiva de débito para o município, comunicando mensalmente os órgãos federais e estaduais para fins de bloqueio de operações de crédito, podendo, inclusive, fazer protesto de cada contribuição vencida. O patrimônio da associação é composto de bens móveis, imóveis e direitos, títulos e valores de crédito, recursos financeiros disponíveis em caixa ou em conta de bancos, tais como: automóvel, equipamentos de escritórios para o funcionamento das atividades, e recursos financeiros provenientes das mensalidades dos associados, ou de projetos do governo federal e estadual implantados nos municípios, tais recursos, buscam o desenvolvimento das atividades e, quando destinados a projetos, o cumprimento dos mesmos.

A dissolução da Cantu somente poderá ser efetivada em Assembléia Geral Extraordinária, especialmente convocada para esse fim, por decisão de dois terços (2/3) dos municípios associados. Em caso de dissolução da associação, seu patrimônio se reverterá em benefício dos municípios associados, sendo rateados proporcionalmente ao montante dos recursos entregues pelos mesmos à entidade, atendendo-se previamente as indenizações, liquidações dos passivos existentes e outras exigências legais, trabalhistas e tributárias (CANTUQUIRIGUAÇU, 2010).

A tabela 2 demonstra o número de habitantes total de cada município da Cantu e suas populações urbanas e rurais nos censos demográficos do IBGE dos anos 2000 e 2010. Destes, apenas seis (Cantagalo, Foz do Jordão, Ibema, Laranjeiras do Sul, Quedas do Iguaçu e Reserva do Iguaçu) apresentam população urbana maior que a rural, no ano de 2000, enquanto os demais (15) apresentam população rural maior que urbana.

A população estava dividida, com relação aos locais de moradia (rural x urbano), da seguinte forma: 119.502 habitantes da Cantu residiam em áreas urbanas, já a população rural era de 130.143 habitantes do total dos 249.687 habitantes (IBGE, 2000), evidenciando o fato de que se tratava de uma região de atividades vinculadas ao rural e que passava por dificuldades, inclusive de manter a população no campo, o que tem provocado migração rural x urbano, como o censo do IBGE (2010) demonstra.

Nesse sentido, ocorreu uma inversão, no local da moradia da população residente nos municípios da Cantu, com o passar de uma década, pois no ano de 2010 a população urbana passou a predominar, com 132.476 habitantes, e a população rural ficou com 114.940 habitantes. Dos 21 municípios, no ano de 2010, onze são considerados urbanos, já que Campo Bonito, Catanduvás, Guaraniaçu, Pinhão e Três Barras do Paraná somaram-se aos outros seis municípios que já eram considerados pelo IBGE, como urbanos, no ano 2000.

**Tabela 2:** Cantuquiriguaçu - População urbana/rural/total por municípios

<b>Município</b>	<b>Total população 2000</b>	<b>Total Rural 2000</b>	<b>Total Urbana 2000</b>	<b>Total população 2010</b>	<b>Total Rural 2010</b>	<b>Total urbana 2010</b>
Campo Bonito	5.128	2.826	2.260	4.407	1.827	2.580
Candói	14.185	9.027	5.158	14.982	7.971	7.011
Cantagalo	12.810	5.498	7.312	12.952	4.443	8.509
Catanduvás	10.421	5.477	4.944	10.208	4.864	5.344
Diamante do Sul	3.659	2.544	1.115	3.510	2.105	1.405
Espigão Alto do Iguazu	5.388	3.816	1.572	4.677	3.031	1.646
Foz do Jordão	6.378	2.066	4.312	5.414	1.490	3.924
Goioxim	8.086	6.254	1.832	7.504	5.748	1.756
Guaraniaçu	17.201	9.075	8.126	14.583	6.783	7.800
Ibema	5.872	1.434	4.438	6.066	1.125	4.941
Laranjeiras do Sul	30.025	6.463	23.562	30.783	5.744	25.039
Marquinho	5.659	5.091	568	4.983	4.460	523
Nova Laranjeiras	11.699	9.886	1.813	11.239	8.864	2.375
Palmital	16.958	9.788	7.170	14.870	7.467	7.403
Pinhão	28.408	14.674	13.734	30.233	14.910	15.323
Porto Barreiro	4.206	3.794	412	3.659	2.971	688
Quedas do Iguazu	27.364	7.738	19.626	30.585	9.597	20.988
Reserva do Iguazu	6.678	3.338	3.340	7.327	3.406	3.921
Rio Bonito do Iguazu	13.791	11.913	1.878	13.660	10.335	3.325
Três Barras do Paraná	11.822	6.891	4.931	11.824	5.729	6.095
Virmond	3.949	2.550	1.399	3.950	2.070	1.880

<b>Total Cantu</b>	<b>249.687</b>	<b>130.143</b>	<b>119.502</b>	<b>247.416</b>	<b>114.940</b>	<b>132.476</b>
--------------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------

**Fonte:** Censo IBGE, 2000 e 2010.

**Org:** CORADELI, R. T. (2010).

Pode-se perceber, pelos dados da tabela 2, o êxodo rural acentuado, na região da Cantu, já que houve um aumento da população urbana, em valores absolutos, de 12.641 habitantes, e sua população rural teve um decréscimo de 15.203 habitantes, os quais, grosso modo, passaram a residir nas sedes municipais. Outra parte da população, cerca de 2.271 habitantes, migraram para outras regiões, passando o total da população de 249.687 habitantes, em 2000, para 247.416, em 2010.

Dos 21 municípios, 12 tiveram reduzidas suas populações totais (Campo Bonito, Catanduvras, Diamante do Sul, Espigão Alto do Iguaçu, Foz do Jordão, Goioxim, Guaraniaçu, Marquinho, Nova Laranjeiras, Palmital, Porto Barreiro e Rio Bonito do Iguaçu), sendo Guaraniaçu o município que teve a mais alta taxa de decréscimo populacional. Os demais oito municípios tiveram um aumento no número de habitantes, com destaque para Quedas do Iguaçu, que recebeu assentamentos rurais, provenientes da reforma agrária, conforme supracitado.

Verifica-se, também, que os três municípios com maior número de habitantes, no ano de 2000, aqueles com população acima dos 20.000 habitantes (Laranjeiras do Sul, Pinhão e Quedas do Iguaçu), tiveram aumento populacional no ano de 2010. Apenas três municípios com população abaixo dos 10.000 habitantes, em 2000, tiveram um acréscimo populacional em 2010 (Ibema, Reserva do Iguaçu e Virmond), enquanto os outros sete municípios, com população menor que 10.000 habitantes, tiveram diminuição no número total de habitantes.

Já dos oito municípios com uma população variando de 10.000 a 20.000 habitantes, no ano 2000, cinco tiveram uma queda no número de habitantes. (Catanduvras, Guaraniaçu, Nova Laranjeiras, Palmital e Rio Bonito

do Iguaçu). Os três que tiveram aumento na sua população são Candói, Cantagalo e Três Barras do Paraná.

Os dados demonstram, assim, que os municípios com maior número de habitantes estão exercendo um poder de atração para com os que concentram a menor população, sua “região de influência”, usando o conceito de Correia (1997), que afirma que a capacidade de um município atrair a população moradora nos municípios próximos, para o comércio, serviços e equipamentos, demonstra a dependência desses municípios para com aquele que tem o poder de atração, os quais, muitas vezes, são aqueles que possuem o maior número de habitantes.

O Censo demográfico de 2000 já tinha identificado esvaziamento populacional nos municípios pertencentes à associação, os quais aumentaram no censo do IBGE de 2010. Além de índices de desenvolvimento preocupantes, como nos municípios de Rio Bonito do Iguaçu, Palmital, Diamante do Sul e Goioxim, Cantagalo e Nova Laranjeiras que estão entre os 50 piores IDH-M do Paraná. Laranjeiras do Sul, melhor IDH-M dos municípios associados, ocupa a 151ª posição dos 399 municípios paranaense (Tabela 3).

Esses dados demonstram as carências desses municípios, embora podem ser verificado no IDH-M, que, apesar da relativa melhoria, comparado-se o ano de 2000 ao ano de 1991, ainda há municípios que se encontram abaixo da média estadual e brasileira, sendo alguns casos correspondentes aos piores índices do estado do Paraná .

Outras características que se compreende importante enfatizar é a presença de 20.528 agricultores familiares, 4.216 famílias assentadas, três comunidades quilombolas e dois aldeamentos indígenas na região da Cantu (CONDETEC, 2004).

**Tabela 3:** Cantuquiriguaçu - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

Município	IDH-M	
	1991	2000
Campo Bonito	0,614	0,687
Candói	0,613	0,712
Cantagalo	0,619	0,686
Catanduvas	0,634	0,717
Diamante do Sul	0,563	0,675
Espigão Alto do Iguaçu	0,627	0,708
Foz do Jordão	0,631	0,689
Goioxim	0,565	0,680
Guaraniaçu	0,638	0,728
Ibema	0,633	0,721
Laranjeiras do Sul	0,676	0,753
Marquinho	0,598	0,691
Nova Laranjeiras	0,573	0,697
Pinhão	0,602	0,713
Porto Barreiro	0,587	0,716
Quedas do Iguaçu	0,681	0,747
Reserva do Iguaçu	0,703	0,726
Rio Bonito do Iguaçu	0,607	0,669
Três Barras do Paraná	0,661	0,720
Virmond	0,644	0,710
<b>PARANÁ</b>	<b>0,711</b>	<b>0,787</b>
<b>BRASIL</b>	<b>0,696</b>	<b>0,766</b>

Fonte: PNUD, (2003).

Org: CORADELI, R. T. (2010).

Neste contexto os prefeitos, com apoio do governo do estado e vários órgãos como o Iparides, Emater, dentre outros, iniciaram o plano diretor da associação e a realização de um diagnóstico sobre a região.

As dificuldades dos municípios associados são muitas, variando desde arrecadação inferior as suas necessidades de investimentos, e índices de educação aquém da média estadual. Nesse sentido, os projetos que foram elaborados, pós criação do Cendetec, buscam enfrentar esses desafios.

Outros dados que demonstram as carências sociais e econômicas dos municípios pertencentes à associação são fornecidos pelo Condetec (2004). Com relação à educação, esta apresenta índices aquém do desejado, pois 25% da população possui menos de quatro anos de estudo e 14,4% daqueles com mais de 15 anos de idade são analfabetos, no ano 2000, números superiores a média do Paraná, que é de 9,0% (CONDETEC, 2004)<sup>24</sup>.

O diagnóstico socioeconômico realizado pelo Condetec (2004) também revelou que 26.159 famílias moradoras do território são classificadas como pobres (41,87% das famílias), e recebiam ½ salário mínimo per capita mensal (R\$ 72,50) em julho de 2000. A pobreza absoluta agrega-se aos indicadores de inadequação habitacional, já que 31,71% dos domicílios rurais não tinham acesso à água encanada em 2000; no mesmo ano 72,25% dos domicílios urbanos e 91,66% dos rurais encontravam-se inadequados com relação ao destino do esgoto sanitário; 94,16% do lixo rural não era coletado e; 13,85% dos domicílios não tinham acesso à energia elétrica.

Nesse sentido, a elaboração do plano diretor teve como objetivo diagnosticar, de forma mais efetiva, os problemas da região e indicar meios e alternativas possíveis para melhorar a qualidade de vida da população, levando a um “desenvolvimento local integrado”, abordando as dimensões econômica, política, social, cultural, ambiental, físico-territorial, desenvolvendo as potencialidades internas ao território e enfrentando problemas como o da

---

<sup>24</sup> Esses dados foram retirados do diagnóstico socioeconômico realizado na Cantuquiriguaçu, num trabalho resultante do acordo de cooperação técnica entre o Governo do Paraná e a Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación – FAO, tendo a responsabilidade das seguintes instituições: Empresa Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMATER, na coordenação, do Instituto Agrônomo do Paraná – IAPAR, Secretaria do Estado da Agricultura e do Abastecimento – SEAB/DERAL/DEAGRO, Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral – SEPL, Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social – IPARDES e do CONDETEC.

diminuição da população, em alguns municípios, como verificado pelo IBGE (2000) (PLANO DIRETOR CANTU, 2003).

Dessa forma, as diretrizes do Plano diretor da Cantu compreendem:

- 1) Resgate da cidadania e garantia de acesso às políticas públicas;
- 2) Geração de postos de trabalho e renda;
- 3) Educação e alfabetização de jovens e adultos;
- 4) Capacitação em todos os níveis e setores;
- 5) Atração e retenção de profissionais das mais diversas áreas;
- 6) Integração intersetorial dentro dos municípios e na região;
- 7) Parcerias e consórcios intermunicipais;
- 8) Parcerias com entes externos à região (Governos Federal, Estadual e ONGs);
- 9) Fomento à agroindustrialização;
- 10) Otimização no uso da infra-estrutura e recursos regionais (Ferroeste, usinas hidrelétricas, aeroporto, lagos e BR 277).

Em razão desses dados, que demonstram as dificuldades pelas quais passam os municípios da Cantu, e a necessidade de investimentos, os municípios, com exceção de Palmital (que não fazia parte da associação na época da escolha da implantação do projeto do governo federal), foram escolhidos para fazer parte do projeto do governo federal denominado “Territórios da Cidadania”, no ano de 2008. O objetivo é o de promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de estratégias de desenvolvimento territorial sustentável. A participação social e a integração de ações entre governo federal, estados e municípios, de acordo com o projeto, são fundamentais para a construção dessa estratégia.

O projeto busca “promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania” (TERRITÓRIOS DA CIDADANIA, 2010), bem como valorizar as potencialidades da região, e no

caso da Cantu, como uma região rural, manter essas características. Objetiva-se, ainda, dar acesso a outros programas do governo federal como: o Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR); o Programa Bolsa Família; o Benefício da Prestação Continuada da Assistência Social das Pessoas com Deficiência; o Benefício da Prestação Continuada da Assistência Social a Pessoa Idosa; o Serviço Socioeducativo do PETI; o Programa de Atenção Integral a Família; o Programa Bolsa Família – Índice de Gestão Descentralizada e; o Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS que estão sendo desenvolvidos no corrente ano (2011). Esses programas buscam a transferência de renda e assistência as pessoas com menor poder aquisitivo, entretanto, necessitam ser bem conduzidos, para não reforçar o clientelismo e a dependência da população para com o Estado.

Os projetos que estão sendo desenvolvidos, desde o ano de 2005, levaram em consideração as diretrizes do plano diretor da Cantu e estão sendo colocados em prática pelo Condetec, via parcerias com vários órgãos, com destaque para o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que busca agregar renda a esses moradores rurais.

Todos os projetos estão em andamento e, embora ainda com poucos anos de implantação e a necessidade de tempo para apresentar resultados mais efetivos, alguns já podem ser vislumbrados, como a própria participação da população que, há pouco tempo, desconhecia por completo o papel da Cantu e seus projetos.

Destaca-se o Projeto da Cadeia Produtiva de Leite, que teve início no ano de 2003 com a construção de unidades de recebimento e resfriamento de leite. Em 2005, o projeto foi aperfeiçoado aprimorando a qualidade da produção leiteira e agilizando a coleta do mesmo. São parceiros desse projeto às Cooperativas de Leite da Cantu, governos federal e estadual e prefeituras municipais.

Outro projeto implantado pela Cantu é o de formação para jovens Agricultores Familiares, buscando apoio às casas familiares rurais (programa

do governo federal, integrado as ações do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF) e sua ampliação, além de garantir infra-estrutura para o desenvolvimento de outras atividades. A busca pela preservação e a divulgação da cultura indígena a partir de trabalhos realizados em parceria com as Universidades Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste), e do Centro-Oeste (Unicentro), também merece evidência.

Há, ainda, práticas relativas ao turismo, como, por exemplo, o Projeto Rotas do Iguaçu, que incentiva e fortalece as atividades vinculadas ao turismo rural, principalmente o turismo de aventura na região da Cantu. O objetivo é fomentar e divulgar a rota turística para que a mesma perpassasse alguns municípios associados, pois apenas alguns participam da mesma.

Outro exemplo de projeto que, em 2010, chegou a 19ª edição é o Jarcan's (Jogos Abertos da Cantuquiriguaçu), na área de esportes. Este projeto já se tornou tradicional na região, com participação de todos os municípios em pelo menos uma das 23 modalidades. A finalidade é a de incentivar a prática de esportes e revelar novos talentos, além de ser um momento de encontro, de troca de ideias dos participantes e moradores do município que sedia o evento<sup>25</sup>.

Projeto também importante realizado com o apoio da associação é o da instalação do campus da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), com sede em Laranjeiras do Sul. O trabalho da Cantu e dos movimentos sociais, em especial da via campestre e do MST, foi importante pois, uniu esforços para que a cidade fosse escolhida, somados aos dados de carências socioeconômicas de toda região (PNDU, 2002; CONDETEC, 2004).

Uma das formas criadas para que a população fosse informada das ações da Cantu seria a manutenção, na *web*, da página da associação (<http://cantuquiriguacu.com.br/>). Entretanto, após muito tempo desatualizada e até mesmo fora do ar, a página não traz informações sobre as datas das reuniões da associação, a pauta de discussão e os resultados da mesma, bem

---

<sup>25</sup> Há um rodízio entre os municípios para sediar o evento. A escolha é feita por meio de candidatura oficial e votação por parte dos representantes dos municípios associados e participantes do projeto.

como dos projetos que estão sendo realizados, além das informações estarem elencadas de forma a dificultar a compreensão, como afirmado pela Prefeita do Virmond<sup>26</sup> e constatado pelo autor.

Ainda com relação à divulgação das atividades, o jornal impresso da associação, que traz todas as atividades desenvolvidas e em andamento na Cantu, teve sua última tiragem no segundo semestre do ano de 2008. Tal fato, entende-se, pode prejudicar a entidade perante a sociedade, pois aquela tende a perder credibilidade.

Em outro trabalho realizado por Coradeli (2008), foi possível verificar que a associação não atende a todos os associados de forma semelhante, pois se apresenta tendenciosa para os reclames do município sede, acarretando privilégios a este, segundo os prefeitos entrevistados<sup>27</sup>.

A Cantu é muito importante na organização política dos municípios da região. O fato de ela estar em Laranjeiras do Sul é muito importante, seja no contexto político e na própria colaboração técnica, como também na aprovação de projetos... então ela é fundamental. Não dá para imaginar hoje Laranjeiras sem a Cantu, eu não sei se para a região ela é tão importante como ela é para nós<sup>28</sup>.

Ou como acrescenta o prefeito de Nova Laranjeiras<sup>29</sup>, referindo-se a associação: “por enquanto tem sido um instrumento político, político-partidário, não de política de desenvolvimento”. Já o ex-prefeito da cidade de Virmond<sup>30</sup> afirma:

---

<sup>26</sup> Entrevista concedida ao autor, em 06/05/2010, na prefeitura municipal, com a prefeita do município de Virmond, Lenita Orzechovski Mierzva.

<sup>27</sup> Os entrevistados deram autorização para identificá-los e expor suas opiniões.

<sup>28</sup> Jonas Felisberto da Silva, PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro (2005-2008). Entrevista concedida em 22/10/2007.

<sup>29</sup> Eugênio Milton Bittencourt – PT – Partido dos Trabalhadores, gestão 2005-2008. Entrevista concedida em 09/04/2007.

<sup>30</sup> Osmar Palisnki - Partido Progressista (PP), gestão 2005-2008. Entrevista concedida a Robison Tiago Coradeli em 09/04/2007.

A Cantu já melhorou, mas não se vê efetivamente as melhorias, até porque o próprio governo não dá ênfase às associações. Associações mais ou menos políticas, talvez para descaracterizar alguma coisa, para esconder... as vezes não é nem por falta de vontade das pessoas que estão à frente da entidade. Agora, com o desenvolvimento do território, está dando uma renovada. A Associação, propriamente, esbarra em alguma coisa que ela tentou fazer e foi descaracterizado, talvez tenha faltado interesse, várias atividades boas que até foram pretendidas, mas...

Compreende-se que a precária importância dada à associação, por parte de alguns prefeitos e, por outro lado, a imperceptível melhoria das condições socioeconômicas daqueles que dela fazem parte, muitas vezes prejudica o desenvolvimento da região, já que, com o objetivo do fortalecimento conjunto, a não representatividade de todos os associados leva a um distanciamento dos municípios menores perante a entidade. Neste sentido, o plano “gaveta”<sup>31</sup> abrange somente os municípios com maior representação política, fato contrário aos objetivos desta.

O ex-prefeito de Virmond destacou algo importante a necessidade de um apoio maior dos governos estadual e federal em relação às associações. Este fato vem de encontro às colocações de Castro (2005) que, como já demonstrado, revelou que, no Brasil, nunca houve políticas de apoio as identidades regionais, e de Lima (2006), que apresenta às associações como uma nova pré-configuração do sistema federativo brasileiro.

Soma-se a esses fatos a eleição do presidente da associação, no final do ano de 2009, para exercício em 2010. Segundo o jornal Correio do Povo do Paraná (2009, n. 19, p. 1), com circulação em toda a região da Cantu, a eleição

---

<sup>31</sup> Maricato (2000), ao trabalhar a questão dos planos diretores, aborda o debate da relação *plano discurso* e *plano de ação*. Para a autora é necessário planejar para assegurar justiça social e a reposição dos pressupostos ambientais naturais, desenvolvendo uma gestão urbana que diminua a desigualdade e amplie a cidadania, entretanto, os planos diretores não podem ficar apenas no discurso, ou engavetados nos escritórios, estes devem ser colocados em prática, posto em ação, e sendo fiscalizado seu cumprimento.

para a diretoria do ano de 2010, foi marcada por grandes desentendimentos dos prefeitos associados em razão de divergências de quem deveria assumir a presidência.

Após 10 meses do trabalho do prefeito de Reserva do Iguaçu<sup>32</sup>, a coordenação para o ano de 2010 passou ao prefeito de Quedas do Iguaçu<sup>33</sup>. Ainda de acordo com o mesmo jornal, a cerimônia, que também comemorava os 25 anos da associação, foi marcada pela ausência de lideranças estaduais e de alguns prefeitos associados. Acrescenta, ainda, que o prefeito de Reserva do Iguaçu afirmou que, embora tenha ficado pouco tempo no cargo, sua gestão (2009) permitiu uma reestruturação do Condetec, e que os projetos que estavam sendo desenvolvidos não foram concluídos devido ao curto mandato.

A reportagem evidencia o debate que ocorreu entre o prefeito de Rio Bonito do Iguaçu<sup>34</sup>, o prefeito de Laranjeiras do Sul (vice-presidente da Cantu em 2010) e o prefeito eleito para a presidência da entidade no ano de 2010. O prefeito de Rio Bonito reclamou publicamente (já havia feito comentários numa emissora de rádio) que tinha acordado apoio de todos os prefeitos em torno da sua candidatura, mas que durante uma viagem ficou sabendo da articulação da chapa do prefeito de Quedas. “Ele insinuou que o prefeito Berto Silva e o deputado Nereu Moura estariam por trás dessa movimentação” (JORNAL CORREIO DO POVO DO PARANÁ, 2009, n. 19, p. 1).

Os prefeitos citados lembraram que o prefeito de Quedas teve apoio de 17 deles e que, por esse motivo, foi formada apenas uma chapa. Entende-se que tal fato vem a somar as colocações de prefeitos de municípios menores e torna-se lesivo à entidade, pois a representatividade política passa a ser utilizada na formação de redes, através do uso do poder político.

No final do ano de 2010 ocorreram novas eleições para a presidência da Cantu, que contou (novamente) com chapa única e o prefeito do município de Nova Laranjeiras, Eugenio Milton Bittencourt, assumiu a presidência para o ano

---

<sup>32</sup> Sebastião Almir Calda de Campos, PMDB reeleito para administração municipal em 2008.

<sup>33</sup> Edson Jucemar Hoffmann Prado (jacaré) PP eleito para administração municipal em 2008.

<sup>34</sup> Sezar Bovino PDT, eleito para administração municipal em 2008.

de 2011. Logo após a eleição o presidente da Cantu, no ano de 2010, Edson Jucemar Hoffmann Prado, fez um breve balanço de sua diretoria e conclamou a todos os associados para prestigiarem a nova diretoria e comparecerem nas reuniões sempre que forem convocados: “Uma associação forte é aquela em que seus membros são atuantes” (JORNAL CORREIO DO POVO DO PARANÁ, 2010, n. 20, p. 1). O novo presidente lembrou ainda que é filiado ao PT, como o presidente do Condetec, o que poderá levar a um diálogo mais duradouro entre as partes, além de proporcionar mais força à Cantu no nível federal, com a eleição da presidente Dilma Roussef.

Muito embora, o fato possa fortalecer o relacionamento entre os órgãos internos de gestão da entidade, a organização da associação, em teoria, buscava essa articulação, independente do prefeito que assumisse a presidência. Outra questão que merece reflexão é a questão do partidarismo, se ocorrem dificuldades em dialogar com representantes políticos de partidos diferentes isso deveriam passar por uma discussão nas reuniões da Cantu, buscando se não formar consensos, amenizar conflitos.

O presidente da associação para 2011 também argumenta a necessidade de maior participação dos associados. “Peço gentilmente em nome do Farah e do Toninho que vocês participem das reuniões, o nome já diz associação, associativismo, não farei nada sozinho” (JORNAL CORREIO DO POVO DO PARANÁ, 2010, n. 20, p. 1). Nesse sentido, o mesmo faz um apelo para uma participação mais ativa, na associação, o que não vem ocorrendo nas últimas gestões da entidade. Tais questões também foram vivenciadas durante a aplicação dos questionários aos prefeitos. Alguns não responderam, argumentando que há tempo não participavam ativamente da associação. Como, por exemplo, Catanduvas, e Espigão Alto do Iguaçu.

Credita-se esse fato como um dos mais importantes ao enfraquecimento da Cantu como uma estratégia de desenvolvimento territorial. O que se pode observar durante a pesquisa foi a necessidade da associação propiciar maior envolvimento dos associados, pois está “ausência” acaba não fortalecendo o conjunto dos municípios, bem como a necessidade de ampliar o debate de ideias na promoção de consensos, como enfatizado por Mouffe

(2005), incentivando que ocorra disputas de candidatos a presidência, por exemplo, pois o apoio unânime, como ocorreu nas últimas eleições, acaba por não proporcionar o debate de posicionamentos dos rumos que os prefeitos pretendem para a associação.

O atual presidente destacou também a necessidade da Cantu buscar formas de agregar valores à matéria prima produzida na região. “Estamos cansados de produzir milho, soja que vão gerar renda e emprego a outros municípios, vamos pensar em estratégias para mudar este quadro” (JORNAL CORREIO DO POVO DO PARANÁ, 2010, n. 20, p. 1).

Enfim, as contradições e as articulações internas são muitas e formam redes políticas de apoio e oposição. Assim, quando a relação é extra-local, as divergências são “esquecidas” e os membros se unem pela busca de benefícios, formando outro canal de diálogo para angariar recursos perante as demais instâncias de poder. Internamente, porém, as divergências estão em evidência e os municípios com maior representatividade política usam desse poder para com os menores que, embora demonstrem certa oposição, esta é mascarada pelas articulações dos municípios com maior poder de decisão.

Reitera-se, no entanto, que a existência da associação proporcionou muitos benefícios à região, como asfaltamento de estradas e rodovias, instalação dos Núcleos Regionais de Educação e de Agricultura, agência do INSS em Laranjeiras do Sul, implantação da extensão da Unicentro, em Laranjeiras do Sul, Campus da Universidade Federal da Fronteira Sul que contou com o apoio da Cantu, criação do Consórcio da Saúde (ASSISCOP) da Habitação e outros em fase de criação, organização de ônibus para transporte de pacientes para tratamento na capital do estado e outros centros, criação do plano diretor, além de benefícios que demonstram a importância de organização e da parceria entre esses municípios. Assim, à hipótese de que, mesmo com os problemas citados, a entidade apresenta-se como importante instrumento de estratégia de desenvolvimento territorial aqui é reforçada.

## 2.4. A organização interna da Cantuquiriguaçu

No ano de 2010 a Cantu aprovou e publicou seu Estatuto Social, o qual contém toda a organização interna da entidade, desde a denominação, constituição, a sede e os objetivos. No seu primeiro capítulo, Art. I estabelece:

Art. 1º- A Associação dos Municípios CANTUQUIRIGUAÇU, fundada em 08 de Agosto de 1984 é pessoa jurídica de direito privado, com fins não econômicos, de natureza civil, com prazo de duração indeterminada, que visa a integração administrativa, econômica e social dos Municípios que a compõe, tendo sido declarada de Utilidade Pública Estadual em 30 de Junho de 1995, pela Lei nº 11.121, e registrada no cadastro nacional de pessoas jurídicas sob nº 78594645/0001-97, regendo-se pelo presente Estatuto (CANTUQUIRIGUAÇU, 2010, p. 1).

Nesse sentido, deixa claro sua organização e as Leis que a amparam para poder atuar como um mecanismo de representatividade desses municípios. Também estabelece que a associação tenha existência indeterminada, sendo que os prefeitos que representam seus municípios na entidade têm apenas o mandato a qual foram eleitos, em seus respectivos municípios, como representantes dos mesmos na associação. Após o fim do mandato, seus sucessores passam, automaticamente, a representar o município na associação independente dos partidos políticos que representam.

Já nos artigos 2º e 3º estabelece a missão da entidade e a necessidade de manter um fórum permanente de debate entre os participantes.

Art.2º - A missão da CANTUQUIRIGUAÇU como entidade representativa será de liderar, planejar, reivindicar, assessorar e empreender, visando satisfazer as necessidades das administrações municipais que a compõe, para a consecução dos objetivos traçados. E acrescenta Art.3º - Constitui finalidade essencial da CANTUQUIRIGUAÇU congregar os Municípios associados num fórum permanente de debates acerca das questões comuns das municipalidades, buscando o desenvolvimento do Território Cantuquiriguaçu (CANTUQUIRIGUAÇU, 2010, p. 1).

Colocar em prática esse fórum permanente de debates não é algo fácil, pois existe a necessidade de debater com iguais condições de “voz” perante os envolvidos e, muito embora a entidade busque um tratamento de isonomia perante seus constituintes, alguns municípios, com maior representatividade política de articulação com agentes externos à associação, acabam por ser beneficiados nas demandas, o que se apresenta como penoso para a entidade.

Mouffe (2005) acredita que para um bom funcionamento da democracia deve-se buscar a unidade na diversidade, o que o autor denominou de “pluralismo agonístico” pelo qual se busca um embate intenso de posições políticas, muita ênfase no consenso e a recusa de confrontação, levam à apatia e ao despreço pela participação política, mas com o cuidado de não transformar seus “adversários” políticos em “inimigos”.

Para a tarefa, segundo o autor, deve-se ser aceito que cada consenso existe como resultado temporário de uma hegemonia provisória, como estabilização do poder, e que ele sempre acarreta alguma forma de exclusão. Ideias de que o poder poderia ser dissolvido por meio de um debate racional e de que a legitimidade poderia ser fundada na racionalidade pura, são ilusões que podem colocar em risco as instituições democráticas, para Mouffe (2005).

Abrir caminho para o debate de posicionamentos político e promover as instituições em que ele possa ser manifestado é vital para uma democracia pluralista, devendo abandonar a ideia, segundo a qual poderia haver um tempo em que esse debate pudesse deixar de ser necessário, pois a sociedade seria bem ordenada. Segundo Mouffe (2005), uma abordagem “agonística” reconhece os limites reais de tais fronteiras e as formas de exclusão que delas decorrem, ao invés de tentar disfarçá-los sob o véu da racionalidade e da moralidade.

Compreende-se que as colocações de Mouffe (2005) poderiam estar presentes na prática dos representantes da associação, reconhecendo o direito do “outro” de não concordar com suas ideologias, posições, projetos e partidos

políticos que representam, mas há a necessidade de se buscar um consenso, embora não hegemônico, através da prática democrática.

Isso vai de encontro ao que alguns entrevistados argumentaram da melhor representatividade política de alguns municípios (conforme supracitado) e as respostas obtidas com os representantes das prefeituras (prefeitos ou assessores). Dos 10 questionários respondidos, onde Quedas do Iguaçu e Ibema argumentaram que não tem a mesma representatividade política que os demais municípios na Cantu, pois segundo o representante de Quedas, o governo que estava à frente da associação, no ano de 2010, polarizou os investimentos em certos municípios e nem todos tiveram a mesma atenção. Já o representante de Ibema argumentou que quando foram apresentados projetos isolados, estes não lograram êxito, havendo as necessidades da união entre municípios (Ibema, Campo Bonito, Guaraniaçu, Catanduvas e Diamante do Sul) para poder contar com um maior poder de discussão na hora de pensar e formular os projetos, por exemplo.

Os outros 8 representantes das prefeituras argumentaram que seus municípios tem a mesma representatividade, pois esse é um dos principais pilares de organização da Cantu.

Com relação aos objetivos da associação, seu Estatuto Social estabelece que sejam respeitados os objetivos previstos na Constituição Federal, Constituição Estadual do Paraná e nas Leis Orgânicas de cada Município, obedecendo-se a sua autonomia, e acrescenta, por objetivos:

I. Ampliar e fortalecer a capacidade administrativa, econômica e social dos Municípios, prestando-lhes assistência técnica relacionada com:

a) Nas atividades-meios de suas Prefeituras:

1. Estudar a administração Municipal, procurando oferecer subsídios e informações, dando-se ênfase especial nos serviços fazendários e aos treinamentos e aperfeiçoamentos dos servidores Municipais;

2. Estudar e sugerir a adoção de normas básicas sobre a legislação tributária e leis básicas municipais, visando sempre que possível a sua uniformização nos Municípios Associados;

3. Assessorar e cooperar com as câmaras de Vereadores dos Municípios Associados, na adoção de medidas legislativas que concorram para a melhoria das administrações;

4. Defender e reivindicar aos interesses das administrações municipais da microrregião (Procuradoria dos Municípios Associados);

5. Promover, nos Municípios Associados, a adoção de estímulos fiscais e de outra ordem para industrialização da microrregião com o aproveitamento de seus recursos naturais, matéria-prima e mão-de-obra disponíveis;

6. Elaborar um plano administrativo, a partir dos planos trienais municipais, compreendendo um programa de obras, empreendimentos e serviços públicos regionais, visando institucionalizar a continuidade administrativa dos Municípios participantes, sobrepondo a temporalidade dos mandatos executivos;

7. Coordenar medidas para a implantação do planejamento local integrado da microrregião.

b) Nas atividades fins de suas Prefeituras:

1. Estimular a conservação e o bom uso dos recursos naturais renováveis;

2. Estudar, propor e executar medidas, visando o incremento da produção agropecuária e industrial;

3. Assessorar na elaboração e execução de planos, programas e projetos relacionados com:

a. Educação, Saúde Pública, Assistência Social e Habitação;

b. Serviços Urbanos: obras públicas e outros;

c. Transporte, comunicação, eletrificação e Saneamento Básico.

4. Promover iniciativas para elevar as condições de bem estar econômico e social das populações da microrregião.

II. Promover o estabelecimento da cooperação intermunicipal e intergovernamental, visando:

1. Divulgar da microrregião as normas e exigências dos órgãos públicos e instituições de assistência técnica e financeira aos Municípios;
2. Conjugar recursos técnicos e financeiros da União e Municípios Associados, mediante acordos convênios ou contratos intermunicipais, para a solução de problemas sócio-econômicos comuns, mediante consórcios, acordos e convênios;
3. Reivindicar a descentralização dos serviços públicos estaduais e federais, notadamente os da educação e Saúde Pública;
4. Estimular e promover o intercâmbio técnico administrativo no plano intermunicipal integrado;
5. Elaborar estudos e levantamentos sobre os problemas e potencialidades da microrregião, que indique prioridades, para atendimentos para os poderes públicos, traçando metas;
6. Defender e reivindicar os interesses econômicos e sociais da microrregião e do poder público;
7. Destinar recursos hídricos e minerais da microrregião, para ser primeiramente explorado pelo serviço público.

III. Garantir estrutura técnica e administrativa necessária para o bom funcionamento do CONDETEC – Conselho de Desenvolvimento do Território Cantuquiriguaçu (CANTUQUIRIGUAÇU, 2010, p. 3-4).

Nesse sentido demonstra o quão importante são as atribuições destinadas a Cantu e a necessidade de se ter um funcionalismo técnico preparado para atender todas as demandas e responsabilidades traçadas pelo Estatuto Social. Apresenta-se, também, como um mecanismo para uma gestão compartilhada de atribuições, como sugerido por Abrucio (2005), podendo, nesse sentido, significar a necessidade de rearranjos no federalismo brasileiro, como enfatizado por Lima (2006).

A falta de corpo técnico preparado para dar suporte ao funcionamento da Cantu é lembrada pelos representantes dos municípios, que responderam aos questionários, como um dos principais problemas da associação,

juntamente com os problemas financeiros que a mesma passa. Foi apontada, pelos representantes que responderam os questionários, também a falta de estrutura para o funcionamento das ações da Cantu e a necessidade da associação ter representantes com maior influência nas instâncias superiores de governo, além da questão das interferências externas na associação, como a de deputados estaduais e federais, e a dificuldade de se estabelecer consensos entre os associados.

Foi destacado, ainda, como problema da Cantu, a falta de tempo dos prefeitos associados para se dedicar a associação sem comprometer o gerenciamento de seus municípios, bem como o pouco tempo de mandato que eles têm disponível como representantes da associação (4 anos), além da necessidade de participação ativa dos prefeitos ou seus representantes, como também o baixo envolvimento da sociedade civil organizada nas reuniões e projetos da Cantu.

Esses problemas impedem que a associação coloque em pratica os pressupostos de seu Estatuto Social, e demonstra que os prefeitos (ou representantes das prefeituras) têm consciência dos desafios, embora não apresentem/discutam maneiras de enfrentá-los, apresentado o Estatuto Social mais como um “plano discurso” do que um “plano de ação”.

O Estatuto Social indica a necessidade de um corpo de funcionários preparados para a condução da associação. Entretanto, a questão torna-se um desafio, pois, muitas vezes, os municípios não dispõem de pessoas com qualificação profissional condizente com a demanda. Outro elemento é a prática, ainda presente, do clientelismo, que acaba por se estabelecer em algumas prefeituras, aonde o critério de qualificação profissional não é levado em consideração na formação da equipe de trabalho, e sim às relações de pessoalidade, ou partidárias, justificadas como contratações necessárias pela falta de pessoal qualificado.

Com relação aos direitos dos municípios membros, o Estatuto Social estabelece: a participação com voz e voto nas deliberações das Assembléias; a eleição de seu representante para cargos da estrutura administrativa da associação; Formular pleitos à consideração da Assembléia ou da Diretoria;

No que diz respeito a sua estrutura e a organização estabelece que a associação tem a seguinte estrutura organizacional:

- I. Assembléia Geral;
- II. Diretoria Executiva;
- III. Conselho Fiscal;
- IV. Secretaria Executiva;
- V. Consultoria Técnica.

“A Assembléia Geral da CANTUQUIRIGUAÇU é o órgão supremo da Associação, cabendo-lhe tomar toda e qualquer decisão de interesse da Entidade, sendo que, as suas decisões vinculam a todos, ainda que ausentes ou discordantes” (CANTUQUIRIGUAÇU, 2010). A Assembléia Geral é composta pelos Prefeitos ou Vice-Prefeitos municipais, como membros titulares e suplentes da Assembléia, representando cada um dos Municípios associados.

A Assembléia Geral pode ser Ordinária realizada mensalmente, com convocação na forma de Edital, com antecedência mínima de 10 dias corridos, ou Extraordinária, convocada pelo Presidente da associação ou por iniciativa de, no mínimo, 1/5 (um quinto) dos municípios filiados, quando se tratar de matérias de interesse e importância para associados. Este pode ser um mecanismo para que os municípios associados, que não ocupam cargos na diretoria da associação, consigam levar à discussão o que entendem pertinente para o desenvolvimento da região e cumprimento do estatuto social.

Outros políticos pessoas físicas e jurídicas podem participar das reuniões, intervindo nos debates, embora não tenham direito a voto, Art. 18:

Poderão participar da Assembléia Geral, sem direito a voto, intervindo nos debates, os representantes do Poder Legislativo, do âmbito Municipal, Estadual ou Federal entendendo-se aí, Vereadores, Deputados Estaduais e Federais e Senadores, que representam os Municípios Filiados e apresentados por um dos membros (CANTUQUIRIGUAÇU, 2010, p. 12).

Cabe a Assembléia Geral, ainda, o poder de constituir comissões técnicas para estudar proposições submetidas à deliberação do plenário, formadas por componentes profissionais de carreiras técnicas convidados especificamente para tanto, a título remunerado ou não, sendo que a Assembléia Geral poderá sugerir, emendar e dar parecer às proposições e aos estudos apresentados pelas comissões técnicas.

Dessa forma, os estudos e propostas apresentados pelas equipes técnicas contratadas pela Assembléia Geral necessitam da aprovação dos municípios associados para que possam, efetivamente, serem colocados em prática, dando-lhes o poder de sugerir reformulações nas propostas.

As deliberações da Assembléia Geral Ordinária ou Extraordinária são executadas pela Diretoria Executiva<sup>35</sup> ou a quem esta indicar.

“O Presidente da associação é o seu representante legal, ficando autorizado a constituir procuradores ou representantes com o fim específico de defesa dos interesses dos Municípios associados e da associação” (CANTUQUIRGUAÇU, 2010).

Estabelece ainda que o cargo de Secretário Executivo é de confiança da Diretoria Executiva, o qual será contratado pelo presidente, cujos requisitos indispensáveis para o preenchimento de tão relevante função, encontram-se entre os de elevada capacidade técnica, idoneidade e responsabilidade.

O mandato eletivo da Diretoria Executiva é de 1 (um) ano, mediante eleição de seus membros inscritos em chapa, pelo qual é permitida a reeleição por apenas uma vez para o mesmo cargo, sendo que a eleição se dá por votação secreta ou por aclamação unânime, sendo que cada município terá direito a 1 (um) voto.

---

<sup>35</sup> Sendo que a Diretoria Executiva é composta pelos seguintes membros: I. Um Presidente; II. Um 1º Vice-Presidente; III. Um 2º Vice-Presidente.

O Art. 51. Estabelece: “É vedado à associação envolver-se em assuntos diversos de seus objetivos e finalidade, especialmente os de natureza político - partidária, prestar serviços técnicos, que não sejam de interesse dos Municípios associados ou incompatíveis com as finalidades públicas, dentro das suas áreas de atuação” (CANTUQUIRIGUAÇU, 2010, p. 41).

No artigo 52. normatiza que a associação tenha personalidade jurídica distinta dos municípios filiados, os quais não respondem subsidiariamente pelas obrigações assumidas pela mesma. (CANTUQUIRIGUAÇU, 2010, p. 42).

Entretanto, muito embora o estatuto tenha objetivos claros, com uma organização que possibilita o direcionamento de atribuições e mecanismos que garantam aos municípios que não ocupem cargos, num determinado mandato, possuam estratégias para serem ouvidos em Assembléia, na prática ocorram problemas.

Um deles pode ser verificado em matéria do Jornal Correio do Povo do Paraná (17/11/2010, n. 1148, p. 1) que apresenta os problemas que os municípios estavam enfrentando com relação a necessidade de cortes no orçamento municipal, para não infringir a Lei da Responsabilidade Fiscal. Desta forma, alguns municípios passariam a atender apenas em meio expediente, em novembro e dezembro do ano de 2010, para poder contar com uma economia e fechar o ano com as despesas sanadas.

Entretanto, os prefeitos argumentavam que esse problema com relação à receita não era exclusividade da Cantu e sim de grande parte dos municípios do país. Para o prefeito de Quedas do Iguaçu, e presidente da Cantu, no ano de 2010: “É hora dos governos federal e estadual darem um suporte com recursos aos municípios” (JORNAL CORREIO DO POVO DO PARANÁ, 17/11/2010, n. 1148, p. 1)

Segundo os prefeitos, entrevistados pelo jornal, na matéria, um dos problemas referentes ao orçamento deve-se ao fato das municipalidades terem que desprender receita significativa para o transporte escolar dos alunos da rede estadual de ensino, sendo que essa responsabilidade não seria das

prefeituras e sim do governo estadual. Neste sentido, a associação dos municípios da Cantu definiu, em assembléia, que não fará o transporte escolar estadual em 2011, caso o governo do estado não assuma os custos operacionais, buscando, dessa forma, barganhar maiores recursos do governo estadual e que eles não venham assumir um compromisso que não é de sua responsabilidade. Esta decisão serviu de estímulo para que outras associações de municípios do no Paraná pudessem reivindicar junto ao governo do estado maiores recursos para o transporte escolar e aderirem a manifestação, como a Associação dos Municípios do Centro do Paraná (AMOCENTRO) e a própria Associação dos Municípios do Paraná (AMP) .

Segundo o Jornal Correio do Povo (17/11/2010, n. 1148, p. 1): “Atualmente as prefeituras são responsáveis pelo transporte dos estudantes com um repasse mínimo pelo Estado. Prefeitos reivindicam junto ao novo governo de Beto Richa, que ele assuma 100% dos custos dos transportes”. A matéria cita com exemplo a prefeitura de Quedas do Iguaçu que desembolsa cerca de R\$ 2 milhões por ano no transporte de alunos da rede pública.

Entretanto, mesmo aprovado em assembléia geral, com ciência dos prefeitos que comunicaram com antecedência a decisão, alguns líderes regionais não concordaram com a iniciativa e chegaram a fazer críticas perante ao acordo, vendo como um problema administrativo das prefeituras e não um problema do governo estadual. “Em entrevista para Rádio Internacional, o deputado Nereu Moura criticou a postura adotadas pelos prefeitos da Cantu. Segundo ele o administrador tem que mostrar competência no período de ‘vacas magras’ ou de crises, porque no período de ‘vacas gordas’ é fácil para qualquer um administrar” (JORNAL CORREIO DO POVO, 17/11/2010, n. 1148, p. 1).

A decisão, polêmica, também não obteve a aprovação da maioria absoluta das prefeituras dos municípios associados, como de Laranjeiras do Sul que vê essa decisão com muita radicalidade perante o governo estadual. Segundo o prefeito, a Cantu está correta em levantar o problema dos recursos repassados pelo governo estadual para o transporte escolar, entretanto, não se

pode haver radicalismo na hora de enfrentar os problemas (JORNAL CORREIO DO POVO, 17/11/2010, n. 1148, p. 1).

O prefeito de Laranjeiras do Sul, Berto Silva, tem uma posição diferente com relação ao transporte escolar e ao corte de gastos. [...]. Laranjeiras vai continuar transportando alunos do Ensino Médio, não vai demitir funcionários, não vai cortar salários, não vai cortar horas extras e não vai adotar meio expediente. [...]. Na opinião do prefeito, adotar meio expediente não resolve o problema para gerar economia. [...]. Na avaliação dele, demitir e cortar salários implica em prejuízo para a economia local. [...]. Com relação ao transporte escolar, Berto Silva destaca que os prefeitos deveriam incluir mais recursos no orçamento. Há um documento na Cantu onde os prefeitos se comprometem a não assinar o convênio com o Estado, para transporte de alunos. “Vou assinar o convênio com o Estado e vou transportar os estudantes do Estado. Tem que haver uma solução, mas não pode haver radicalidade, porque quem sai perdendo são os estudantes”. Berto lembrou ainda que os gastos do município não é somente com os alunos da rede estadual de ensino, mas também com o transporte universitário e o campi da Unicentro. ‘A gente assume responsabilidade porque quer. Não pode deixar de um dia para o outro. A Cantu está correta em levantar essa bandeira, mas não concordo com esse radicalismo’ (JORNAL CORREIO DO POVO, 17/11/2010, n. 1148, p. 1).

Esse debate ganhou destaque em razão dos problemas diferenciados que cada prefeitura enfrenta com relação ao orçamento e ao transporte escolar. Enquanto Laranjeiras do Sul é o município que possui a maior arrecadação em relação aos demais e arca com a responsabilidade de transporte dos estudantes universitários, outras prefeituras possuem uma despesa maior com o transporte da rede estadual de ensino, pois possuem uma população rural maior que a urbana, que necessita do transporte até a sede municipal, em especial para os anos finais do ensino fundamental e para o ensino médio.

Entretanto, o que cabe destacar é que o problema foi decidido em Assembléia Geral, portanto pela maioria. O prefeito de Laranjeiras do Sul demonstrou não aceitar ser “voto vencido” e assumir a luta dos demais. A decisão pode causar desconforto perante a entidade, pois se cria atritos ao não

compartilhar com os problemas da maioria. Demonstra, ainda, as dificuldades das prefeituras menores em negociar com o município com maior representatividade política na região.

E ao que tudo indica as prefeituras conseguiram que o governo estadual assumira os gastos com o transporte escolar na rede estadual, conforme notícia publicada no site do “Dia-a-dia Educação”, no dia 03 de janeiro de 2011, (<http://www.pr.gov.br>) do governo estadual. O vice-governador do estado do Paraná, que assumiu a administração no ano de 2011, afirma:

(...) o governo do estado irá assumir os gastos de custeio do Transporte Escolar, de responsabilidade do estado. Arns reconhece que as prefeituras arcam com boa parte do custo do transporte, inclusive pagando parte que é responsabilidade do Estado. O Secretário afirma que o governador Beto Richa já pediu um complemento de R\$ 42 milhões ao orçamento para aliviar a carga financeira dos municípios em relação aos custos do transporte escolar. Além disso, deve firmar parceria com universidades para organizar estudos a fim de maximizar na otimização e melhor aproveitamento dos recursos do transporte escolar.

O fato demonstrou que a mobilização das prefeituras surtiu resultados, e que os alunos não serão penalizados. Assim, a necessidade de permitir conflitos na associação, que nem sempre gera problemas e sim fortalece os mecanismos de gerar consensos, bem como os princípios da democracia.

Nesse sentido, busca-se tecer algumas considerações que levam a considerar a Cantu como estratégia de desenvolvimento. A associação, mesmo passando por problemas os quais foram debatidos até esse momento do trabalho, possibilita um poder de aglutinação de lideranças de municípios semelhantes para barganhar maiores investimentos em seus respectivos municípios, posto, sozinhos, não conseguirem os investimentos na mesma proporção. Foi possível, ainda, através desse trabalho conjunto, que instituições do Estado, como o Núcleo Regional de Educação, o INCRA, a EMATER e outros ficassem mais próximos de suas populações, desenvolvendo trabalhos que levem em consideração a realidade local. Há

também, a luta conjunta para a instalação do Instituto Médico Legal (IML) em Laranjeiras que atenderia a todos os associados, e a implementação de consórcios intermunicipais.

Além disso, a associação ter sido um mecanismo importante de debate para a instalação da sede da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) e da Universidade Estadual do Centro Oeste (UNICENTRO), na cidade de Laranjeiras do Sul, ofertando o ensino superior a um grande contingente da população moradora nesses municípios que não teriam como fazer um curso superior se as universidades fossem em cidades distantes.

Entretanto, as dificuldades de diálogo entre os associados, que levaria a obter consensos sobre os rumos pretendidos para ações futuras, garantia da implementação do plano diretor e do cumprimento do Estatuto Social, leva ao enfraquecimento da Cantu, que perde credibilidade perante alguns prefeitos associados, imperando, dessa forma, o individualismo ao invés de um processo de gestão compartilhada de atribuições e união efetiva de municípios com realidades semelhantes.

Essa questão é extremamente complexa, pois as associações de municípios são algo ainda muito recente na realidade do federalismo brasileiro, necessitando de tempo para o amadurecimento do seu papel e das suas limitações perante os objetivos propostos. Entende-se, no entanto, que essas limitações deveriam ser discutidas junto aos prefeitos associados, nas reuniões, procurando obter formas de superar os desafios, e isso, pelo observado durante a pesquisa, não vem ocorrendo. Até mesmo no momento de escolher novos presidentes para a associação não ocorre disputa e sim consenso, pois os associados temem uma possível desunião caso as disputas ocorram. Essa dificuldade em relação aos conflitos ou consensos, e o “medo” de que um líder regional passe a influenciar as decisões tomadas em outro município, atenua o papel da associação como capaz de promover estratégias de desenvolvimento territorial.

Todos os problemas apresentados não parecem ser novidades aos gestores municipais, entretanto estes não sabem ou não procuram maneiras de enfrentar esses desafios, pois há a necessidade de “mascarar” as divergências

nas relações internas para “vender” a imagem de um território unido nas relações extra-local e para a própria população, que se apresenta distante da associação, e não incentivada à participação.

A seguir apresenta-se uma abordagem proveniente da análise das entrevistas realizadas e dos questionários aplicados como metodologia de pesquisa e que demonstram como os gestores desses municípios “enxergam” a associação e reforçam esse entendimento.

### **CAPITULO III**

## **O UNIVERSO DE ANÁLISE DA CANTUQUIRIGUAÇU: ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO**

### 3.1 O universo de análise: a Cantu como estratégia de desenvolvimento

A abordagem que se segue busca apresentar resultados obtidos por meio do trabalho de campo (entrevistas temáticas e aplicação dos questionários), o qual possibilitou a compreensão de alguns fatos relativos à Cantu. A primeira pergunta versava sobre o que os entrevistados percebem/observam/entendem que é a associação. As respostas demonstraram que os mesmos “enxergam” a entidade como um espaço de discussão política no qual os municípios pequenos, em termos de número de habitantes, economia frágil e problemas sociais basicamente comuns, se unem na busca de parcerias para uma representação política que possibilite maiores investimentos por parte de instâncias superiores de governo (estadual e federal) em todo o território. Como “órgão representativo dos 21 prefeitos que governam os 21 municípios” (Jonatas F. Silva, 2010), afirmou o prefeito de Laranjeiras do Sul. Deve-se lembrar que esses 21 prefeitos representam a população de seus municípios, pois foram eleitos por ela e devem “lutar” para a melhoria de sua condição de vida.

Neste sentido, afirma o ex-presidente da associação (2009): “A Cantu é um espaço onde os prefeitos [...] podem se organizar, se unir para as grandes conquistas, para as grandes lutas” (Sebastião A. C. Campos, 2010). Já o presidente do Condetec, afirma entender a associação como “instrumento de desenvolvimento desses pequenos municípios, como estratégias de desenvolvimento” (João O. Costa, 2010). Pelas frases acima evidencia-se que os entrevistados vêem a necessidade de organizações dessa natureza, principalmente para municípios pequenos, como afirma, ainda, a prefeita de Virmond: “um prefeito que não participa de uma associação, eu vejo que ele tem bem mais dificuldades de correr atrás de uma emenda em defesa de seu povo, porque associação já significa trabalho em grupo, trabalho em conjunto” (Lenita O. Mierzva, 2010).

O resultado obtido por meio dos questionários também evidenciou a importância da associação como um espaço de união de municípios com características comuns. Como vantagens de ser associados à Cantu, citou-se:

a troca de experiências entre os municípios, a maior representatividade regional que a Cantu proporciona, dando-lhes visibilidade de “força política” no cenário estadual e federal, a liberação de financiamentos e ações conjuntas entre os associados, como os consórcios intermunicipais, o levantamento dos problemas que os municípios enfrentam e a tentativa de enfrentá-los em parceria, a ajuda na elaboração de projetos para serem implementados nas prefeituras, dentre outros.

Essas afirmações reforçam a representatividade política da Cantu quando se trata de questões extra-locais, como quando a associação busca a implementação de projetos do governo federal e estadual no território, como, por exemplo, o projeto Territórios da Cidadania, instalação da unidade do Incra, entre outros. Entretanto, a troca de experiências não é percebida na prática, com base no estudo realizado, pois não é incentivado o embate político dentro da associação e nem a realização de reuniões que busquem mecanismos de maior envolvimento dos prefeitos e diálogo entre os órgãos internos de gestão da entidade, como com o Condetec.

Embora, pode-se afirmar que todos os prefeitos (ou seus representantes) conseguem visualizar a importância da associação e a necessidade de seu município manter-se associado, bem como demonstram entendimento do papel da entidade como mecanismo de organização política na busca da representatividade de municípios distantes geograficamente de grandes centros e com população muito inferior a estes.

Ainda que os prefeitos percebam a associação como algo vantajoso para seus municípios, os problemas nas relações internas já levaram alguns prefeitos a pensarem na possibilidade de pedir a desfiliação da entidade, como argumenta o prefeito de Nova Laranjeiras: “chegou um momento, no final do ano passado (2009) de nós colocarmos em dúvida, pelo auto custo que tinha a manutenção e o pouco resultado em troca” (Eugênio M. Bittencurt, 2010). O fato pode ser percebido, ainda, pelo contato com os assessores do município da Catanduvás, para a aplicação do questionário, e estes afirmaram não poder responder, pois há tempos não tinham uma participação ativa na associação.

Os prefeitos entrevistados afirmaram, porém, estar esperançosos para que o quadro seja mudado, principalmente com as medidas tomadas pela diretoria do ano de 2010, que realizou reuniões apenas com a participação dos prefeitos associados e, posteriormente, abriu espaço para a mídia e para deputados estaduais e federais.

Os prefeitos afirmam que não são contrários a presença da mídia, bem como de deputados, mas reforçam que reuniões com a presença apenas dos prefeitos também são necessárias, pois assim os mesmos podem debater as divergências de posicionamentos sem a preocupação de como serão interpretados. Afirmam, ainda, os prefeitos de Nova Laranjeiras e Porto Barreiro, que quando as reuniões acontecem com a presença da mídia e de deputados, esses as utilizam “para a promoção de suas imagens” perante a população dos municípios da Cantu.

Em relação à centralidade exercida por Laranjeiras do Sul ou aos privilégios que o município teria perante a entidade, elementos que reforçam esta hipótese podem ser observados na fala do prefeito do próprio município, Ele foi o único entrevistado que não citou problemas em relação à associação: “a Cantuquiriguaçu está passando por um bom período, não há mais muito que avançar, ela vem cumprindo o seu papel com dinamismo, tem sido um palco de debate absolutamente importante” (Jonatas, F. Silva, 2010).

O prefeito acrescenta, em relação ao fato deste município ter maior representatividade na associação: “Eu diria que sim, e até um pouco mais, porque Laranjeiras é a maior cidade da associação. Tem, portanto, uma maior representação por ser a cidade de maior visibilidade dentre as 21 que fazem parte da Cantuquiriguaçu, mas evidentemente, no colegiado, os prefeitos são tratados com igualdade de condição; há um tratamento de isonomia por parte da entidade Cantuquiriguaçu” (Jonatas F. Silva, 2010)

Desse contexto podem ser retiradas algumas reflexões, sendo uma delas a de que a associação é um importante mecanismo de discussão política, na busca de representatividade perante as esferas superiores de governo, e que tem reforçado esta representatividade. Entretanto, a atual organização mantém supostos privilégios para o município de Laranjeiras do Sul, os quais o

prefeito, pelas suas justificativas, não pretende perder, o que pode ser observado em sua declaração polida. Embora, os prefeitos de municípios menores critiquem esses supostos privilégios, o fato não é efetivamente debatido nas reuniões, nem é visto como problema pelos beneficiados, embora, algumas mudanças que estão sendo realizadas na associação busquem enfrentar esse impasse, segundo os prefeitos entrevistados.

É possível afirmar que à medida que as diretrizes da associação vão se modificando há maiores possibilidades de transformação na relação desses gestores com a associação, em especial quando os resultados das parcerias são concretizados por meio de ações. Entretanto, essa mudança ainda acontece de forma muito lenta, necessitando de um maior amadurecimento por parte desses gestores, do significado e do papel da associação, bem como de quais caminhos e objetivos lhe são possíveis, pois são eles os representantes da população de seus municípios na associação.

Os entrevistados citaram como problema para o entendimento do papel da associação, o tempo exíguo que cada presidente fica a frente da entidade (um ano elegível por mais um), o que dificulta o entendimento do processo de organização da mesma, necessitando de apoio da equipe técnica para que possam entender as ações e a organização administrativa. A falta de tempo para se dedicar a associação, por parte dos prefeitos, também é citada como prejudicial para seu conhecimento.

Nas respostas obtidas pelos questionários os prefeitos (ou seus representantes) argumentaram que a falta de um corpo técnico qualificado na associação é algo penoso e que prejudica o atendimento mais profícuo aos municípios, além de projetos que não são liberados pelo governo estadual e federal, mesmo sendo estes de extrema urgência. Bem como, os problemas financeiros que a associação passa, a própria falta de tempo dos prefeitos para se dedicar a associação e a dificuldade de gerar consensos e união entre os prefeitos, devido às divergências de correntes de pensamento.

Dessa forma, ao questionar os prefeitos de Nova Laranjeiras e Virmond quem seriam os grandes responsáveis pelas mudanças e enfrentamentos das dificuldades que a associação passa, as respostas foram divergentes. O

prefeito de Nova Laranjeiras considera que todos os prefeitos são os responsáveis pela mudança. Para ele, “os prefeitos que têm que participar, interagir, dar suas idéias e a diretoria tem que estar apta a entender, em tirar o que está na teoria e colocar em prática, através da discussão dos prefeitos que são os que têm essa representatividade” (Eugenio M. Bittencurtt, 2010). Já a prefeita de Virmond considera que cabe ao presidente da associação a liderança nesse processo de transformação da entidade na busca por superação de desafios, pois, segunda ela, é o presidente que tem o poder de organizar as discussões, buscando aglutinar os prefeitos para um trabalho conjunto em relação às demandas: “eu acho que está tudo na mão do presidente” (Lenita O Mierza, 2010).

Já as respostas obtidas por meio dos questionários, apontam que a associação necessita passar por um fortalecimento interno que favoreça e melhore sua forma de atuação perante as prefeituras associadas, e que isso será possível a partir do trabalho conjunto dos prefeitos, na formação de um corpo técnico qualificado, que possibilite o trabalho da associação, como um articulador entre associação e prefeituras, além, da necessidade de geração de consensos entre os associados. Outra questão levantada foi à necessidade de uma participação efetiva dos prefeitos ou de seus representantes na associação e a criação de mecanismos de um maior envolvimento/participação da sociedade civil organizada nas reuniões da Cantu, fato que será possível se houver melhora na divulgação do que é os objetivos da associação nos municípios associados.

A melhoria nas instalações administrativas e a criação de projetos que busquem agregar valor à produção na região da Cantu, e a criação de centros de saúde especializados, para que a população não necessite viajar quilômetros para ser atendida em centros maiores, também foi levantado como desafios a serem enfrentados através da aglutinação dos prefeitos e que, se efetivados, melhoraria a credibilidade da Cantu perante os associados e a população que representam.

Quanto ao entendimento, por parte dos entrevistados, dos órgãos internos à associação, as respostas foram variadas, sendo que alguns,

principalmente os que ocuparam cargos na mesma, conseguem entender todos os órgãos que compõem a entidade, outros não a enxergam como um órgão único e sim vários órgãos que trabalham isoladamente, fato que pode ser constatado quando questionou-se quais projetos foram implantados em seus municípios por intermédio da Cantu. Para os prefeitos entrevistados nenhum projeto foi implantado, em seus municípios, por meio da Cantu, mas pelo Condetec, embora considerem que esses projetos foram importantes, fortalecendo a união e o desenvolvimento territorial. A conclusão que se chega é que essa falta de entendimento dos órgãos internos da Cantu esta relacionado às afirmações do presidente do Condetec, ao argumentar que a criação do Condetec, propiciada pelas mudanças ocorridas na associação, levou a esse não entendimento por parte dos prefeitos. Para este, a criação do Condetec:

(...) interferiu profundamente na estrutura da Associação. Esta meio que perdeu o rumo, se perdeu nesse processo. Ela deveria continuar sendo um instrumento de articulação dos municípios e, sobretudo, de mobilização política, de força política nas estratégias definidas pelo conselho. Por exemplo, seria um braço institucional do Condetec, este como fórum permanente de debate colocaria as diretrizes do plano diretor em ação e a associação poderia ser a instituição mantenedora do Condetec. E ela é. Está no seu Estatuto, inclusive. Mas mais do que isso, poderia ser também um espaço de mobilização política junto ao governo federal e ao governo do estado para dar força a essas estratégias de desenvolvimento definidas pelo Condetec, mas isso não aconteceu de certa forma, pois houve uma dificuldade de entendimento desse processo, até porque mudam os prefeitos, mudam também alguns membros do Condetec. Enfim, muda a direção, e nem sempre as pessoas acompanham a evolução do processo. Então, nesse sentido, na minha avaliação, a associação de prefeitos como estratégia de desenvolvimento dos pequenos municípios perdeu um pouco de importância, apesar de tentar recuperar agora, nesse momento, mas com certa dificuldade, até por interferência de parlamentares [...] no conselho, que é um conjunto mais politizado, mais amplo, com 44 entidades que são membros e mais a representação dos governos. Uma ação tradicional eleitoreira não tem futuro, porque o debate está muito além disso. A associação supera a pequenez de um debate meramente eleitoreiro, o que se debate é a grande política não a pequena política, como diz Antonio Gramsci. Num conselho de desenvolvimento e com a participação de movimentos internacionais, como a Via Campesina e o próprio

MST, muito fortes aqui na região, não se poderia esperar um debate pequeno, mas sim debate de fundo, de profundos questionamentos no processo de desenvolvimento implantado no país e no estado e, freqüentemente, na região e nos municípios, onde o capitalismo gerou essas diferenças regionais [...]. Então essa inserção do capitalismo mundial no território, levando a riqueza e deixando a pobreza, têm reflexos no processo de discussão de desenvolvimento e a gente tem debatido muito isso no Condetec e isso fez com que a associação de municípios ficasse um pouco atrasada nesse processo, e tem que se regenerar, se reorganizar e entender o momento que vive (João O. Costa, 2010).

O fato leva a diversas análises, também constatadas na pesquisa, dentre elas a de que a associação é uma estratégia de desenvolvimento territorial que tem no Condetec um braço institucional que trabalha mais próximo da população e da sociedade civil organizada. Nesse sentido, o que se compreende é que nas reuniões da Cantu as prioridades elencadas pelo Condetec fossem assumidas, debatendo quais as prioritárias e como colocá-las em prática. Nesse aspecto a associação, no mais extremo que o conceito assumo, deixa a desejar, até porque encampa, muitas vezes, o fato de alguns prefeitos não terem interesse da participação mais ativa da população na administração municipal e não empreenderem esforços nas lutas que não proporcionam promoção de sua imagem em seu município, ou “nas lutas dos outros”, que não interessa a eles, diretamente.

Essa questão é algo extremamente complexo e vai de encontro à história da organização do estado brasileiro, que, como demonstrado, foi arranjado de maneira única, sem levar em consideração a vontade da população e caracterizado, muitas vezes, por corrupção, mandonismo local, os quais ainda não foram extirpados da administração municipal em municípios interioranos.

Como se pode perceber, o presidente do Condetec fala em tom de crítica á associação e argumenta a necessidade de mudanças na mesma para superar alguns problemas que esta vem passando, como a interferência de deputados estaduais e federais que, por vezes, segundo o entrevistado, a

utilizam como local de apoio político para se manterem nos cargos e não necessariamente para colaborar com estratégias para o desenvolvimento da região.

Este problema também é lembrado pelo prefeito de Nova Laranjeiras, ao afirmar que “uma das coisas que compreendo extremamente maléfica na Cantu é a interferência político-partidária de um ou de outro deputado estadual, deputado federal. A associação não pode servir a um ou a outro candidato, ela tem que ser um instrumento de representação dos 21 municípios. Pela minha compreensão esse tem sido o grande problema da Cantu.” E reforça: “quando tem este tipo de interferência eu vejo como algo muito ruim, pois a entidade fica para definir o interesse de um ou de outro deputado. Não é esse o objetivo da associação, mas sim o de representar e defender os objetivos dos municípios” (Eugenio M. Bittencurt, 2010).

Entretanto, lembra o entrevistado, que a associação necessita e deve manter laços e diálogos com os deputados na busca de recursos, via projetos, para os municípios, e que as reuniões com os mesmos são importantes, entretanto, não podem ficar apenas no discurso. Afirma, ainda, que espaços para discussão das prioridades, com a presença apenas dos prefeitos associados, devem ocorrer com maior frequência para que esses desafios sejam superados. Romper com os deputados não acarretará benefício algum para a associação.

O prefeito de Laranjeiras do Sul, por sua vez, afirma que a Cantu, diretamente, não tem nenhum projeto, mas sim busca fomentar projetos do governo do estado e da União nos municípios associados. Nesse sentido, os convênios/parcerias são assinados diretamente entre o município pretendente e o estado ou a União, tendo na Cantu um apoio para que os mesmos se efetivem.

Gil (2008), em estudo realizado sobre uma associação de municípios no interior de São Paulo, afirma que problemas como este acarretam grandes prejuízos para a associação e mudanças são empreendidas à medida que o diálogo (debate político) acontece. Afirma, porém, que a associação de municípios é mesmo algo complexo, pois se trata de um modelo ainda muito

recente na conjuntura política de descentralização administrativa brasileira. Para a autora, as demandas coletivas das comunidades que extrapolam a esfera local, promoveram as interações intermunicipais e essas “interações constituem-se em relações políticas diretamente vinculadas aos governos estadual e federal, com influência direta sobre o desenvolvimento regional” (GIL, 2008, p. 31).

Para a autora (2008, p. 31), uma associação composta basicamente por prefeitos, cuja articulação e reivindicação em bloco têm o poder de pressão sobre parlamentares e governantes busca “a formação de territórios que expressem as particularidades regionais”. Essas associações, no entanto e de acordo com Gil (2008), apresentam aspectos contraditórios, pois revelam conflitos internos que se manifestam nas relações de “cooperação e competição”, uma vez que o desenvolvimento espaço-temporalmente se dá de modo desigual, assim, como vivenciado na Cantu.

Para Gil (2008, p. 54) conhecer a trajetória das associações de municípios leva a refletir sobre o seu papel no desenvolvimento regional: “Apesar dos percalços e dos inevitáveis embates internos, elas se configuram como importantes entidades políticas representativas”. Na associação dos municípios da Nova Alta Paulista (AMNAP), gestões político-administrativas centralizadas e centralizadoras contribuíram para a disseminação de práticas mais verticalizadas, quais sejam, as de solicitar verbas e recursos, principalmente por meio de parlamentares, ao invés de se buscar articulações horizontalizadas, como os consórcios intermunicipais (GIL, 2008).

Esse fato levou ao enfraquecimento da associação, por um período, chegando até mesmo a se pensar na possibilidade de extinção da mesma. Entretanto, com a mudança de gestores e das práticas perante a entidade, esta retomou o caminho para o desenvolvimento regional, buscando adequar-se aos desafios contemporâneos e intensificar as relações intra-regionais. Este investimento horizontal “tanto deve ser intensificado entre os municípios, por meio de uma coesão que venha da mobilização de todos os segmentos, quanto numa maior aproximação entre a gestão política e o setor acadêmico” (GIL, 2008, p. 55).

Compreende-se, assim, como a associação de municípios estudada por Gil (2008), que a Cantu necessita ampliar as relações horizontais entre os municípios, mesmo verificando que essa não é tarefa simplista, mas um desafio a ser enfrentando por meio de debates, pois ao se propiciar relações verticalizadas (mesmo sabendo que elas têm que acontecer), como a barganha por recursos via deputados, o que tem ocorrido são conflitos internos, como verificado nas entrevistas realizadas.

Dos 10 questionários respondidos pelos prefeitos associados à Cantu, oito argumentaram que tiveram algum projeto executado em seu município por seu intermédio, ou do Condetec, como o apoio aos produtores de leite, a implantação da Casa Familiar Rural e o projeto piloto de Regularização Fundiária, este ainda incipiente, financiado pelo MDA, aonde a Cantu é beneficiada para as ações, sendo que o município do Goioxim foi escolhido para ser o primeiro município para ser implantado o projeto, buscando que os pequenos proprietários de terras rurais recebam, gratuitamente, o levantamento, medição, escritura, registro de imóveis e de marcação da reserva legal. Podendo oferecer a esses produtores a documentação necessária de posse do terreno e assim poder participar de outras ações do governo municipal, estadual e federal como o PRONAF, por exemplo.

Os dois municípios que afirmaram que não tiveram projetos implementados por intermédio da Cantu, o de Palmital justificou pela adesão recente (2010) à mesma e o de Quedas do Iguaçu, critica a entidade, afirmando que em razão da associação ter por objetivo trabalhar pelo coletivo dos municípios, e assumir apenas recentemente, por exemplo, a questão do transporte escolar, demonstra o não enfrentamento de questões com elevada importância que beneficiaria a todos os associados e levaria a maior participação dos mesmos na Cantu, na tentativa de se formar consensos.

A diretoria (2010) buscou melhorar as pautas das reuniões com temas de interesse de todos para que os desafios sejam, se não superados, pelo menos debatidos, segundo todos os entrevistados. Dessa forma, no ano de 2010 ocorreram reuniões nos quais apenas os prefeitos associados estavam

presentes, como já mencionado, o que possibilitou uma organização mais independente da entidade.

Ainda abordando a questão das dificuldades pelas quais a entidade passa, o ex-presidente da associação, no ano de 2009, argumenta que combater o individualismo aparece como o principal desafio, numa associação que é formada por vários prefeitos de partidos políticos (tabela 4) e ideologias diferentes. Na sua concepção somente com diálogo, com conversas, e trazendo pessoas de fora da entidade, realizando estudos sobre a associação, esse problema será superado. Lembra, ainda, que esse tipo de problema também ocorre em outras associações semelhantes.

**Tabela 4:** Cantuquiriguaçu - Prefeitos nas gestões 2009-2012

<b>Município</b>	<b>Prefeito (a)</b>	<b>Partido</b>
Campo Bonito	Antonio Carlos Dominiak	PR
Candói	Elias Farah Neto	PSDB
Cantagalo	Pedro Clarismundo Borelli	PSDB
Catanduvás	Aldoir Bernart	PMDB
Diamante do Sul	Darci Tirelli	PSB
Espigão Alto do Iguaçu	Osstap Andreiv	PSDB
Foz do Jordão	Anildo Alves da Silva	PMDB
Goioxim	Olívio Agostinho Calsa	PMDB
Guaraniaçu	Juraci Ronaldo Cazella	PMDB
Ibema	Aramitan Antonio Fortunato	PMDB
Laranjeiras do Sul	Jonatas Felisberto da Silva	PMDB
Marquinho	José Claudir Suchow	PSB
Nova Laranjeiras	Eugenio Milton Bittencourt	PT
Palmital	Clério Benildo Back	PR
Pinhão	José Vitorino Prestes	PP
Porto Barreiro	João Costa de Oliveira	PT
Quedas do Iguaçu	Edson Jucemar Hoffmann Prado	PP
Reserva do Iguaçu	Sebastião Almir Caldas de Campos	PMDB
Rio Bonito do Iguaçu	Sezar Augusto Bovino	PDT
Três Barras do Paraná	Gerson Francisco Gusso	DEM
Virmond	Lenita Orzechovski Mierzva	PR

**Fonte:** TSE (2010).

**Org:** CORADELI, R. T. (2010).

Na tabela 4 constam os nomes dos atuais prefeitos dos municípios da Cantu e seus partidos. Verifica-se que alguns partidos apresentam-se com maior número de prefeituras como, por exemplo, o PMDB, que gerencia sete prefeituras. As colocações de Avelar (2008) que, em seu trabalho, buscou analisar a relação de poder político e desenvolvimento são pertinentes, pois, segundo a autora, os partidos tidos como “de direita” e “centro” conseguem melhores resultados em prefeituras de cidades menores e distantes geograficamente das regiões metropolitanas, como as aqui analisadas, nas quais as mudanças políticas ocorrem de forma mais lenta.

Por partidos de direita a autora argumenta que se trata de partidos como PFL (atual DEM), PPB (atual PP), PTB e PL (atual PR), por exemplo. Já os partidos de centro são representados, ainda de acordo com a autora, pelo PMDB e pelo PSDB e os de esquerda a mesma considera o PDT, o PT, o PSB, por exemplo.

Mantendo-se essa classificação para a análise das prefeituras dos municípios da Cantu, pode-se afirmar que, das 21 prefeituras, seis são governadas por partidos de direita; 10 prefeituras são administradas por partidos de centro e; cinco são governadas por partidos de esquerda. Nas palavras da autora: “os partidos de direita, de configuração tradicional e oligárquica dominam nos municípios menores e de baixa qualidade de vida; os partidos de centro dominam nas regiões de melhor qualidade de vida e, sobretudo, nos municípios micro e pequenos, enquanto os partidos de esquerda são urbanos” (AVELAR, 2008, p. 117), embora não se possa generalizar estas colocações. No caso da Cantu, por exemplo, os municípios administrados por partidos de esquerda são rurais.

Segundo Sebastião A. C. Campos há, na associação, uma paridade da representação dos municípios. O que se diferencia, segundo ele, é o fato de um município ser mais ou menos atuante, resultado de seu nível de articulação interna e de participação e organização das Câmaras setoriais. Em razão dessas e talvez de outras especificidades os projetos da Cantu geralmente são

implantados nos municípios “mais articulados”, fato também destacado pelo presidente do Condetec. Observa-se, porém, que algumas medidas têm sido tomadas para que esses municípios “menos atuantes” possam ter acesso aos benefícios implantados pela associação.

Diálogos com os prefeitos têm permitido, de acordo com Sebastião A. C. Campos, que estes disponibilizem funcionários de carreira para participarem de reuniões e cursos, elaboração de projetos, dentre outros. Para ele, geralmente quando o prefeito não está apoiando as ações do Condetec e das câmaras é que o município “fica meio isolado dessas ações”. Nesse sentido, as discussões das novas metas do plano diretor, iniciadas no ano de 2009 e em fase de conclusão, buscam melhorar a representatividade dos mesmos.

Segundo o atual presidente do Condetec, até no ano de 2009, eram três vagas dentro do Condetec ocupadas por prefeitos da associação, buscando-se atender as microrregiões Leste, Oeste e Centro (mapa 1). Na atualidade, dez cadeiras do Condetec são ocupadas pelos municípios associados à Cantu. Prioritariamente é o prefeito quem ocupa, mas ele pode indicar um suplente para sua vaga, medida que visa atender as reivindicações de algumas prefeituras que buscavam maior participação nas ações do Condetec. Entretanto, o Estatuto do Condetec normatiza que o município pode perder essa cadeira caso não venha participar efetivamente das reuniões e ações tomadas, embora nenhuma prefeitura tenha perdido a cadeira até o momento.

Este fato, segundo os prefeitos dos municípios de Nova Laranjeiras e Virmond, possibilitou que todas as prefeituras tenham a mesma representatividade na associação, assim, também como sugeriram 8 das 10 prefeituras que responderam o questionário.

Dentre a concretização de ações dos governos federal e estadual faz-se alusão a criação da sede da Universidade Federal da Fronteira Sul que, em todas as entrevistas surgiu como a “grande” conquista da associação e de toda a região, possibilitando o acesso ao ensino superior aos moradores desses municípios, bem como, todas as melhorias que acarreta a instalação de uma universidade, como aumento de emprego, mão-de-obra mais qualificada e geração de renda.

Quando questionados se há mais vantagens ou desvantagens em relação ao fazer parte da associação, as vantagens aparecem com muita superioridade em detrimento dos problemas, pois, como afirma o prefeito de Nova Laranjeiras: “hoje, nós já temos uma experiência concreta do fato de que só se consegue alguma coisa se tiver organização, então as vantagens são imensuráveis, desde que tenha atitude, personalidade e que se compreenda que o importante é que os municípios tenham união e lutem por determinado objetivo” (Eugênio M. Bittencurt, 2010). Também como um “caminho para troca de experiências”, nas palavras da prefeita de Virmond. E, de acordo com o prefeito de Laranjeiras do Sul: “não existe desvantagens, a união faz a força, e os municípios devidamente organizados pela entidade, reivindicando conjuntamente, nas duas esferas de governo, governos do estado e governo federal, ganham mais força e, por isso, entendo que para o município de Laranjeiras do Sul só existe vantagens em participar dessa associação” (Jonatas F. Silva, 2010).

Com relação às articulações com os governos estadual e federal, elas aparecem, de acordo com os entrevistados, como fundamentais para o bom desempenho da associação, bem como se entende que a associação também possui representatividade perante tais escalas de governo, com destaque para as ações do governo federal, como a escolha da região para ser um dos Territórios da Cidadania, conforme supracitado, o que tem permitido angariar investimentos. A relação com o governo do estado do Paraná, no entanto, necessita de bases mais sólidas, pois, segundo citam os entrevistados a entidade deve ser mais enfática no sentido de cobrança para a implantação do Instituto Médico Legal em Laranjeiras do Sul, projeto que recebeu apoio de todas as prefeituras vinculadas à Cantu.

Dentre as 10 prefeituras que responderam o questionário, apenas o municípios de Ibema argumenta que o relacionamento da Cantu com o governo federal não tem sido bom, pois acreditam que a representatividade “está longe de ser por excelência” devido aos recursos repassados por essa instância para investimentos e custeio ser incipiente em relação ao número de municípios filiados à Cantu. Já o representante do município de Três Barras do Paraná

argumenta que o relacionamento com o governo federal tem sido bom, entretanto, muitos projetos não foram aceitos por se tratar de projetos de grande escala. Com relação ao relacionamento com o governo estadual o representante do município de Ibema argumenta que geralmente as relações estabelecidas entre os municípios filiados a Cantu e o governo estadual dar-se de modo direto entre as partes e raramente existe a intervenção da Cantu. Embora, as outras prefeituras afirmam que a associação tenha representatividade no governo estadual.

Já a articulação da associação com órgãos internacionais é pouco freqüente, ou quase nula, com destaque para algumas ações de ONGs, como a fundação Rureco, a FAU e entidades ligadas a ONU que desenvolvem ou desenvolveram algumas ações no território da Cantu, mas os entrevistados entendem que seja necessário promover ações que ampliem a inserção internacional, apesar de não saberem ainda como fazê-lo.

Outro exemplo da conquista coletiva da associação de municípios da Cantu foi a instalação de uma unidade do INCRA, em Laranjeiras do Sul, o que tem possibilitado um trabalho mais próximo em todas as ações realizadas no meio rural, com destaque a regularização de terras devolutas, comuns em alguns municípios, além da sede da Emater, instalada na mesma cidade. Também o projeto Saberes da Terra, que foi desenvolvido em 13 turmas, em 11 municípios associados, buscando a formação do campo para jovens e adultos dos Ensinos Fundamental e Médio.

Já com relação à participação dos munícipes na associação, todos os entrevistados argumentaram que ela necessita de avanços, mas a sociedade civil organizada participa das ações do Condetec, dependendo do seu grau de articulação<sup>36</sup>. Lembram, também, que quando estão na mídia (escrita ou falada) informam a população do que vem ocorrendo na Cantu, mas admitem que é muito precária a divulgação das ações da entidade.

O prefeito de Laranjeiras do Sul argumenta que a associação poderia incentivar uma melhoria na “participação mais efetiva da própria sociedade,

---

<sup>36</sup> Através de cadeiras destinadas a sociedade civil organizada no Condetec.

pois quando se faz uma reunião da Cantu, normalmente a gente observa a presença dos prefeitos, vice-prefeitos e dos vereadores, pouca gente do povo participa das reuniões. Talvez o nosso presidente pudesse fazer um trabalho de divulgação para que a população se acostumassem a participar das reuniões” e a reivindicar suas necessidades. (Jonatas F. Silva, 2010).

Já com relação aos questionários respondidos, duas prefeituras, Pinhão e Três Barras do Paraná, reforçam que é muito precária a divulgação das atividades da Cantu para a população de seus municípios. As outras 8 prefeituras argumentaram que dentro do possível, e se for algo de interesse da população, é realizado a divulgação através de rádios comunitárias e via Jornal Correio do Povo do Paraná ou informativo da prefeitura. Além dos conselheiros, que representam as comunidades presentes nos municípios, que são informados e repassam a informação, como também algumas reuniões, palestras e seminários que são realizados e informam a população, entretanto as maiores dessas ações acabam por depender da vontade/e/ou disponibilidade dos prefeitos em informar a população e não uma prática da Cantu enquanto associação.

Foi possível perceber, pelas entrevistas e questionários, que os prefeitos têm conhecimento da falta de informação sobre as ações da Cantu junto à população. De acordo com os mesmos, muitos moradores dos municípios associados não sabem o que significa a Cantu, e isso se deve, em parte, a falta de divulgação. Entretanto, o presidente do Condetec afirmou que há um projeto sendo elaborado para que os técnicos em informática da UFFS possam ajudar na melhoria da página da internet da Cantu e na criação da página do Condetec. Para o presidente da associação (2009), houve avanços nesse sentido, nos últimos dois anos, sendo que no passado a associação era ainda mais distante da população, por seu papel muito mais político que de estratégia de desenvolvimento, como os projetos elencados.

Uma forma de reorganização (excludente em alguns aspectos), originada no interior da Cantu, foi a criação, no ano de 2009, do Consórcio Intermunicipal da Cantuquiriguaçu (CMC), formado por seis municípios: Nova Laranjeiras, Virmond, Porto Barreiro, Rio Bonito do Iguaçu, Espigão Alto do

Iguaçu e Foz do Jordão. Esses municípios, por apresentarem população rural elevada e uma população total semelhante, organizaram-se buscando objetivos mais específicos, como a criação da patrulha rural que trabalha nas estradas rurais e a aquisição de equipamentos para a manutenção de estradas rurais.

Segundo os entrevistados, a organização com um número menor de municípios da própria Cantu torna as ações mais direcionadas. Seguindo esse exemplo, a união dos municípios de Ibema, Campo Bonito, Guaraniaçu, Catanduvas e Diamante do Sul, todos próximos geograficamente, que se reorganizaram numa micro-região para ter mais poder de “convencimento”, na implantação de projetos, dentro da Cantu. É o que afirmam os representantes das prefeituras que completam informando que, quando não existia essa organização a dificuldade era maior para obtenção de êxito em suas demandas.

Esses e outros desafios são colocados a todo o momento com ganhos e perdas para uns e para outros municípios. O fato é que, como os representantes da associação são os próprios prefeitos, que assumem seus municípios por quatro anos, quando ocorre a troca de governantes, e conseqüentemente da representação na Cantu, há dificuldades destes entenderem qual o papel e o significado da associação, de como ele pode somar e participar de maneira efetiva, e, dessa forma, dependendo do seu entendimento do que sejam estratégias de desenvolvimento e de sua dedicação e comprometimento com relação à participação, é que se dará o posicionamento da representação do seu município na entidade. O apoio a esses “novos” líderes é fundamental, por parte da equipe técnica da associação, bem como, pelos prefeitos que conseguem a reeleição nos seus municípios, entretanto, pelas informações dos entrevistados e dos questionários, este apoio não tem ocorrido, pois as reuniões acabam por não se debater maneiras de ampliar as relações horizontais na associação.

Buscando entender o relacionamento estabelecido entre os municípios filiados à Cantu, foi solicitado aos prefeitos entrevistados e nos questionários aplicados, que citassem cinco municípios, filiados a Cantu, com os quais mantêm os maiores laços econômicos e políticos (tabela 5). O objetivo foi o de

compreender como se estabelecem as relações horizontais entre os municípios e quais são aqueles que estabelecem maior centralidade política e econômica dentro da associação.

**Tabela 5:** Cantuquiriguaçu - Relações político-econômicas estabelecidas entre os municípios associados

Município	Campo	Candói	Cantag	Catan	D. S.	E. A. I.	Foz	Guaçu	Goio	Ibema	L. S.	Marqu.	N. L.	Palm.	Pinhão	Porto	Qued	Reser	R. B. I.	T. B. P.	Virm.	
Campo Bonito	X			X	X			X		X	X											
**Candói		X																				
**Cantagalo			X																			
**Catanduvas				X																		
Diamante do Sul			X		X							X	X			X						X
**Espigão Alto do Iguazu						X																
Foz do Jordão						X	X						X			X			X			X
Guaraniaçu								X			X		X			X	X					
Goioxim			X						X		X	X				X			X			
Ibema	X			X	X			X		X											X	
Laranjeiras do Sul											X	X	X			X			X			X
**Marquinho												X										
Nova Laranjeiras						X	X				X		X			X			X			X
*Palmital		X	X						X		X	X		X								
Pinhão		X	X				X								X		X	X				
Porto Barreiro		X									X		X			X			X			X
Quedas do Iguazu						X		X			X						X		X	X		
Reserva do Iguazu		X					X								X			X				
**Rio Bonito do Iguazu																			X			
Três Barras do Paraná						X					X		X				X		X	X		
Virmond							X					X	X			X			X			X
<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>8</b>	<b>5</b>	<b>7</b>	<b>*0</b>	<b>1</b>	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>8</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	

\* O município de Palmital passou a ser integrante da Cantu no ano de 2010, por isso não é citado nas relações estabelecidas.

\*\* Os municípios em destaque não responderam o questionário.

**Fonte:** Trabalho de Campo (2010).

**Org:** CORADELI, R. T. (2010).

O que se pode verificar na tabela 5 é que os municípios estabelecem maiores laços econômicos e políticos com aqueles que lhes são limítrofes. Assim, os municípios que centralizam as relações políticas e econômicas da Cantu são: Laranjeiras do Sul, em fundamentação no fato da sede da associação estar no município, como também, por possuir o maior número de habitantes, sendo citado por 8 prefeituras, e Rio Bonito do Iguaçu, também citado 8 vezes, e faz divisa com o município de Laranjeiras. Outros dois municípios também destacam-se, com uma centralidade elevada, sendo Nova Laranjeiras (7 vezes citado) e Porto Barreiro (7 vezes citado), ambos também limítrofes com Laranjeiras, e o último o prefeito é o atual presidente do Condetec.

Em seguida destaca-se Marquinho e Virmond, 5 vezes citados cada um, ambos também são limítrofes a Laranjeiras do Sul, dessa forma demonstra que os municípios que estão na área central da Cantu (mapa 01), e que possuem uma relação mais próxima com o município de Laranjeiras tem um poder de concentração de relações políticas econômicas. Reforça também a centralidade que o município de Laranjeiras do Sul exerce na associação.

Os municípios com as maiores distancias territoriais de Laranjeiras acabam por não conseguirem ampliar as relações com os outros municípios da associação, e mantém relações, principalmente, com aqueles municípios que lhes são limítrofes, ou municípios que não fazem parte da Cantu, já que os municípios que se encontram nos extremos geográficos da associação, Campo Bonito, Goioxim, Ibema, Pinhão e Reserva do Iguaçu, foram citados apenas uma vez.

Os municípios de Catanduvas, Diamante do Sul e três Barras do Paraná foram lembrados duas vezes, cada um, esses municípios também se localizam nos limites geográficos da associação e reforçam a hipótese que a medida que

os municípios se afastam de Laranjeiras do Sul suas relações políticas econômicas, com os outros associados, são enfraquecidas.

Guaraniaçu e Quedas do Iguaçu, por sua vez, acabam por conseguir relativa centralidade (foram citados 3 vezes) embora encontrem-se distantes de Laranjeiras. Nesse momento verificamos que os municípios que estão na porção oeste da associação acabam por não estabelecerem uma relação política e econômica com os outros associados, talvez por estarem próximos a Cascavel acabem por estabelecerem maiores laços com este município. Já os municípios de Cândói, Cantagalo, Espigão Alto do Iguaçu e Foz do Jordão (4 vezes citados) embora não façam divisa com Laranjeiras acabam por serem mais vezes lembrados, em relação aos municípios da porção oeste, pois fazem divisa com os outros municípios que centralizam as relações políticas econômicas da associação e estarem localizados na porção leste da associação, a qual pudemos verificar possui maiores laços econômicos e políticos nas relações estabelecidas entre os municípios associados.

Algumas prefeituras acabaram citando os municípios que fazem parte dos rearranjos surgidos no interior da Cantu. Nesse sentido verificou-se a importância da associação fortalecer essas colaborações existente entre esses municípios e a instigar a criação de novos rearranjos entre os municípios que não participam das existentes, dessa forma poderá ser ampliada e descentralizada a influência política econômica dos municípios que foram mais vezes citados e a conseguir que os municípios com menor poder de influência sejam atendidos em suas demandas podendo ampliar sua participação na associação e na atuação conjunta.

## Considerações Finais

Diante das informações elencadas neste texto como resultado da pesquisa realizada, podem-se tecer algumas considerações sobre a Cantu. Primeiramente a associação pode ser entendida com um rearranjo no federalismo brasileiro, assim como sugerido por Abrucio (2005), Lima (2006), e Castro (2005) e demonstra a necessidade de se repensar nas possibilidades existentes de articulação política dentro de federalismo brasileiro. Entretanto, ao mesmo tempo em que as associações demonstram a fragilidade da escala local (ENDLICH 2009) compreendida, muitas vezes, como os limites municipais, e que devido a essa fragilidade surge a necessidade de buscar alternativas para superar as dificuldades encontradas, principalmente em municípios que contam em sua sede urbana, pequenas cidades. Nesse sentido as associações municipais são importantes mecanismos de fortalecimento regional e representatividade política de municípios, principalmente aqueles que se encontram distantes geograficamente de grandes centros, como os analisados nessa pesquisa.

Entretanto, alguns problemas que a Cantu enfrenta (assim como outras associações de municípios existentes no Brasil) acabam por enfraquecer sua força de aglutinação política, na luta de representatividade para municípios que enfrentam dificuldades, principalmente financeiras, e esse problema nas relações internas da associação acaba por criar redes políticas que beneficiam alguns municípios presentes na associação e enfraquecem os que contêm o menor número de habitantes, ou que se encontram distante geograficamente da sede da associação.

O enfrentamento desses problemas deveria ocorrer no momento do embate de ideias e posicionamentos, nas reuniões da associação e na hora da escolha dos novos representantes na sucessão de cargos, entretanto, percebemos que esse debate político não é incentivado perante Cantu e até mesmo não vem ocorrendo, já que as últimas trocas de presidente deram-se através do apoio unânime e não através de votação.

Propiciar o debate de idéias e a busca de criação de consensos dentro da associação surge como um grande desafio, pois tal fato, embora essencial na prática democrática, muitas vezes acaba por não ocorrer nas instituições democráticas. Deveria ser levado em consideração o direito do outro em não concordar com o seu pensamento ou ideologia política, mas não transformando o opositor em inimigo que deve se combatido (MOUFFE, 2005).

Entretanto, a Cantu, mesmo com esses problemas, faz-se extremamente importante para os municípios associados, embora se ela busca-se enfrentar esses desafios e fomentar a busca de consensos na entidade seu poder de atuação perante os municípios seria fortalecido ou ampliado. Nesse contexto, podemos fazer algumas considerações perante a Cantu.

1) A associação é importante como mecanismo de representatividade política dos municípios e, em razão disso, os entrevistados, mesmo com os problemas que a associação vem passando, entendem ser importante manter-se associado, no sentido de que a união, ao menos para questões extra-associação, faz sim a força;

2) É nítida a necessidade da associação passar por uma (re) organização que busque articular municípios com realidades semelhantes e a “chamar” os municípios menos participantes, independentemente dos motivos, para uma participação mais ativa, tendo apoio dos técnicos da associação;

3) É notória a importância de os prefeitos estarem dispostos a dialogar mesmo com aqueles colegas de outros partidos políticos, buscando o entendimento do todo, ou seja, na busca de estratégias de desenvolvimento para o conjunto dos municípios. Para isso necessitará, por vezes, questionar seu próprio papel enquanto representante de determinado município e integrante da associação buscando a formação de consensos não hegemônicos na associação;

4) A contratação de técnicos através de realização do concurso público o que poderá ajudar na forma de atuação/articulação entre associação e prefeituras municipais;

5) A divulgação, junto à população dos municípios associados, das ações da entidade para que eles cobrem/acompanhem o que está sendo realizado e sejam parceiros desse processo;

6) O fortalecimento de debate de ideias, posicionamentos políticos e rumos que os prefeitos pretendem para a associação, principalmente na hora da escolha dos novos líderes, onde o apoio unânime acaba por prejudicar a prática democrática.

Tudo isso é algo muito complexo e talvez até utópico, pois envolve a vida em sociedade e as relações de poder e, mais especificamente, de poder político que, como demonstrado por Silva (2007), muitas vezes o interessante é a permanência a mudança para essas lideranças. Romper com essa tradição do “mandonismo local” (CASTRO, 2005) e das divergências políticas internas é um grande desafio e a associação pode ser importante nesse aspecto, pois, como demonstrado ao longo do trabalho, à região da Cantu passou por transformações impostas pelos governos federal e estadual que, muitas vezes, não respeitaram as particularidades ali existentes.

Entretanto, o diálogo entre membros da Cantu, as demais esferas de governos e a população parece ser fundamental para superar os desafios, cabendo a divulgação, pela associação, de suas ações como premissa para um maior envolvimento, bem como investimentos em educação, saúde, entre outros, que podem mudar a concepção da população sobre a política e de tudo a que a ela se relaciona como as associações.

Reforça-se, porém, que assim como Gil (2008), na pesquisa, há a constatação de que as associações são importantes como estratégias de desenvolvimento, pois possibilitam a aglutinação de prefeitos para demandas comuns, como na implementação de instituições do Estado, na barganha por investimos por parte de instancias superiores do governo, bem como na implementação de projetos nesses municípios, ou ainda na luta para enfrentamento de problemas semelhantes, como no caso do transporte escolar.

Já em outros casos, principalmente nas relações horizontais, a associação transmite certa fragilidade, pois os prefeitos não sabem (ou não buscam) mecanismos de envolvimento da população junto à Cantu (cobrando ações e tendo conhecimento dos benefícios recebidos por meio desta). Enfrentar esses desafios, reconhecendo que eles existem, deve ser o objetivo de uma associação que, por ajuda mútua, tem o desejo de buscar mudanças positivas a determinada realidade.

## Referências

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: A experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de sociologia política**, Curitiba, 24, p.41-67, jun 2005.

ARAUJO, Maria, C. S. D'. **Capital social**. Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar, 2003.

ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO TERRITÓRIO DA CANTUQUIRIGUAÇU. **Cantu 25 anos**. Laranjeiras do Sul, 2009.

ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO TERRITÓRIO DA CANTUQUIRIGUAÇU, **Estatuto Social**. Laranjeiras do Sul/ PR, em 09 de Julho de 2010.

ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO TERRITÓRIO DA CANTUQUIRIGUAÇU. **Plano diretor para o desenvolvimento dos municípios de Cantuquiriguaçu**. Laranjeiras do Sul, 2003.

AVELAR, L.; **Lentas mudanças**: o voto e a política tradicional. Opinião pública, Campinas, vol. 14, n° 1, maio, 2008, p. 96-122.

BACELAR, Winston Kleiber de Almeida. As Pequenas cidades no Brasil e no Triângulo Mineiro. **X Encontro de Geógrafos da América Latina**. São Paulo, Universidade de São Paulo, anais, 20- 25 de março de 2005.

BACHRACH, P.; MORTON, S. B. Poder e decisão. In: **Política e sociedade**. (Org.) CARDOSO, F. H.; MARTINS, C. E. São Paulo: Editora Nacional, v. 1, 1979, p. 43-52.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988.

BRASIL. COMISSÃO DIRETORA. Parecer nº 1.052, de 15 de outubro de 2008. **Redação final do Substituto ao Projeto de Lei no do Senado nº98, de 2002 – Complementar**. Dispõe sobre o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios, para regulamentar o § 4º do art. 18, da Constituição Federal. Diário Oficial [do senado Federal], Brasília, 16 de outubro de 2008.

BRASIL. PRESIDÊNCIA CHEFE DA CASA CIVIL. Lei. Nº 11.107, de 6 de abril de 2005. **Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.** Brasília, 6 de abril de 2005.

BOURDIEU, Pierre. Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal. Tradução de Lucy Magalhães. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1998. 152 p.

CASTRO, Iná Elias de. **Geografia e política:** Território, escalas de ação e instituições. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

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.

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO TERRITÓRIO CANTUQUIRIGUAÇU: **Território Cantuquiriguaçu – Paraná:** Diagnóstico socioeconômico. Curitiba, 2004.

CORADELI, R. T. **Formação de Novos Municípios a Partir do Território de Laranjeiras do Sul:** Estudo sobre a Emancipação Política de Nova Laranjeiras e Virmond/PR. 2008. 100 f. (Monografia - Trabalho de conclusão de curso). Graduação em Geografia, Universidade Estadual do Centro Oeste/UNICENTRO: 2008.

CORRÊA, Roberto, Lobato. Interações Espaciais. IN: CASTRO, Iná E. et al (orgs). **Explorações Geográficas.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.

COSTA. Wanderley Messias da. **O Estado e as políticas territoriais no Brasil.** Ed. Contexto. São Paulo, 2001.

DALLABRIDA, V. R.; FERNÁNDEZ, V. R.; **Desenvolvimento Territorial:** possibilidades e desafios, considerando a realidade de âmbitos espaciais periféricos. Passo Fundo: Ed. Universidade de Passo Fundo, Ijuí: Ed. Unijuí, 2008.

ENDLICH, Angela. M. Interpretações e desafios da escala local em tempos de globalização. In: **IV Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional**, 2008, Santa Cruz do Sul-RS. Anais do IV Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional. Santa Cruz do Sul-RS: Unisc, 2008. v. 1. p. 1-29.

ENDLICH, Ângela. M. Pensando os papéis e os significados das pequenas cidades. São Paulo: Ed. UNESP, 2009.

ENGELS, F. Barbárie e Civilização. In: **A Origem da família, da propriedade privada e do Estado.** (Org.) \_\_\_\_\_. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002, 5ª ed., p. 177-201.

FAORO, R. A aventura liberal numa ordem patrimonialista. **Revista da USP.** São Paulo, n. 17; 19, 1993.

FERNANDES, B. M. **Movimento socioterritoriais e movimentos socioespaciais:** Contribuição teórica para uma leitura geográfica dos movimentos sociais. In: OSAL: Observatório Social de América Latina. Buenos Aires: CLACSO, 2005. Año 6, n. 16.

FROEHLICH, José Marcos. O “Local” na Atribuição de Sentido ao Desenvolvimento. **Revista paranaense de desenvolvimento,** Curitiba, n.94, maio/dez. 1998, p. 87-96.

GIL, I. C.; **Cooperação, competição e resistência nas associações de municípios:** a AMNAP e o desenvolvimento regional da Nova Alta Paulista. *Revista Nera,* Presidente Prudente, ano 11, nº12. p. 31- 56 jan- jun 2008.

GOMES, Rita de Cássia da Conceição. Gestão social das Políticas Públicas nas Pequenas cidades. **Revista electrónica de geografía Y ciência.** Barcelona, v. IX, nº194, 1 de agosto de 2005. p. 1-25.

HARVEY, D. A transformação político-econômica do capitalismo no final do século XX. In: \_\_\_\_\_. **Condição Pós-Moderna.** São Paulo: Loyola; 1993. p. 115 – 184.

Instituto Agrônomo do Paraná – IAPAR. **Mapeamento da pobreza no Paraná:** situação segundo Municípios e Associações de Municípios do Paraná, ano 2000. Londrina: IAPAR, 2003, v.iii, 38p.

IANNI, Octavio. A sociedade global. 5. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo de 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo 2010.

INFORME FINAL TERRITÓRIO DO CANTUQUIRIGUAÇU ESTADO DO PARANÁ – BRASIL, s/d.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Diagnóstico sócioeconômico do Território da Cantuquiriguaçu**. Curitiba: IPARDES, 2007.

KLERING, L. R. Experiências recentes em municípios brasileiros: os novos municípios e as conquistas da autonomia. In: FACHIN, R.; CHANLAT, A. **Governo municipal na América Latina** – inovações e perplexidades. Porto Alegre: Sulina/Editora da Universidade UFRGS, 1998, p.248-265.

LIMA, I. Da representação do poder ao poder da representação: uma perspectiva geográfica. In: **Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial**. (org.) SANTOS, M. [et al]. Rio de Janeiro: DP&A, 2006, 2 ed. p. 109-121.

LECHNER, N. Reforma do Estado e condução política. Revista Lua Nova, São Paulo, Cedec, n. 37, 1996.

LOPES, Sérgio. O Território Federal do Iguaçu no Contexto da Marcha para Oeste. Cascavel : Edunioeste, 2002.

MARANGONI, A. M. M. C. O governo planejador e as transformações do espaço brasileiro. (tese de doutorado) USP, São Paulo, 1982.

MARTINS, C. **O circuito do poder**. 5. Ed. São Paulo: liv. E Ed. Entrelinhas, 1994.

MARICATO, E. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. (org.) ARANTES, O. ; VAINER, C.; MARICATO, E. editora vozes, Petrópolis, 2000. p. 121-192.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. 1 ed. São Paulo: expressão popular, 2008.

MEIHY, J. C. S. B. **Manual de história oral**. 3 ed. São Paulo, editora Loyola. 2000.

MOUFFE, Chantal. Por um modelo agonístico de democracia. **Revista de Sociologia e Política** nº 25: 11-23 nov. 2005.

MOURA, R.; ULTRAMARI, C. **Metrópole, grande Curitiba: Teoria e prática**. Curitiba: IPARDES, 1994.

MUSSOI, Arno, Bento. **Administração Pública do Território Federal do Iguaçu**. Curitiba, (Monografia de pós-graduação da Faculdade do Brasil) Faculdade do Brasil, 2004.

PNUD. **Atlas do desenvolvimento humano no Brasil 2003**. Brasília: PNUD: IPEA: Fundação João Pinheiro, 2003.

PORTAL DA CIDADANIA. **TERRITÓRIOS DA CIDADANIA**. Governo Federal. Disponível em: [www.territoriosdacidadania.gov.br](http://www.territoriosdacidadania.gov.br). Acessado dia 20/06/2010.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Tradução. MONJARDIM, L. A. 5 Ed, Rio de Janeiro: editora FGV, 2006.

REIS, E; PIMENTEL, M; ALVARENGA, A. Áreas mínimas Comparáveis para os períodos intercensitários de 1872 a 2000. Disponível em <http://www.nemesis.org.br/>. 2007.

RIBEIRO, G. L. **Poder, Redes e Ideologia no campo do desenvolvimento**. Novos estudos, 80, março de 2008.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo, Hucitec. 1994.

SANTOS, Milton. **Espaço e sociedade**: Ensaios. Petrópolis: Vozes, 1982.

SCHERER-WARREN, I e LÜCHMANN, L. H. H. Situando o debate sobre movimentos sociais e sociedade civil no Brasil – Introdução. *Revista Política&Sociedade*, Florianópolis: Cidade Futura, n. 5, out. de 2004.

SILVA, M. da. Análise política do território: poder e desenvolvimento no centro-sul do Paraná. Guarapuava: Unicentro, 2007.

SILVA, M. da. **Estado e poder local**: ensaio teórico sobre estudos no Brasil. Revista Bibliográfica de Geografia y Ciências Sociales, Universidad de Barcelona, v. XIV, n. 841, 2009.

SINGER, Paul. O capital e o capitalismo em perspectiva histórica. In: **Curso de introdução à economia política**. 13ª ed. Rio de Janeiro: Forense universitária, 1975, p. 132-145.

SOARES, Beatriz Ribeiro, MELO, Nágela Aparecida de. Pequenas cidades: reflexões em torno das suas funções sócioeconômicas em áreas de modernização agrícola. **X Encontro de Geógrafos da América Latina**. São Paulo, Universidade de São Paulo, anais, 20- 25 de março de 2005.

TOMIO, F. R. L. A Criação de Municípios após a Constituição de 1988. **RBCS**. Vol. 17 nº 48 fevereiro de 2002.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **Nome dos prefeitos eleitos e partidos filiados nas eleições municipais de 2008**. Disponível em <http://www.tse.gov.br>. Acessado dia: 17/05/2010.

VAINER, C. B. **As escalar do poder e o poder das escalas**: o que pode o poder local? Cadernos IPPUR, ano XV, n. 2, ago-dez, 2001 – ano XVI, n.1, jan-jul 2002, p. 13-32.

VEIGA, José Eli da. **Nem tudo é urbano**. *Ciência. Cultura*. [online]. 2004, v. 56, n. 2, pp. 26-29

### **Jornais:**

CORREIO DO POVO DO PARANÁ: Laranjeiras do Sul. De 16/12 a 17/12 - Ano19. Edição 1056. Disponível em: <http://www.jcorreiodopovo.com.br/noticias/?url=eleicao-e-posse-nos-25-anos-da-cantu>. Acessado dia 04/01/2010.

CORREIO DO POVO DO PARANÁ: Laranjeiras do Sul. De 22/12 a 26/12 - Ano19. Edição 1148. Disponível em: <http://www.jcorreiodopovo.com.br/noticias/?url=eugenio-assume-a-cantu-e-pede-mais-participacao> Acessado dia 23/12/2010.

CORREIO DO POVO DO PARANÁ: Laranjeiras do Sul. De 17/11 a 21/11 - Ano19. Edição 1148. Disponível em: <http://www.jcorreiodopovo.com.br/noticias/?url=prefeituras-cortam-gastos> Acessado dia 18/11/2010.

Portal do dia a dia educação. Governo irá assumir gastos com transporte escolar. Disponível em: <http://www.diaadiaeducacao.pr.gov.br/diaadia/diadia/modules/noticias/article.php?storyid=1996>.

### **Entrevistas:**

Eugenio Milton Bittencourt – prefeito do município de Nova Laranjeiras

Jonatas Felisberto da Silva – prefeito do município de Laranjeiras do Sul.

João Costa de Oliveira – prefeito do município do Porto Barreiro.

Lenita Orzechovski Mierzva – prefeita do município do Virmond.

Sebastião Almir Caldas de Campos – prefeito do município de Reserva do Iguaçu.

# Anexos

## ROTEIRO DE ENTREVISTA

### Identificação:

Local da entrevista: Prefeitura Municipal	Ordem da Pesquisa: 1
Instituição: Pública (X) Privada ()	Data: 20/04/2010
Nome da Instituição: Ex- Presidente da Cantuquiriguaçu	
Nome do Entrevistado: Sebastião Almir Caldas De Campos	
Telefone para Contato: (42) 3651 8005	

- A quanto tempo é presidente da entidade?
- O Que é a Cantu?
- Quais são os projetos desenvolvidos no Cantu e quais os resultados?
- Quais são os projetos em andamento e novos projetos?
- Como são selecionados os projetos a ser implantado na Cantu? Como eles são efetivados nos 21 municípios? Há diferença entre um mun. E outro? Tem especificidades?
- O que é feito para que todos os associados tenham a mesma representatividade na Associação?
- Qual a relação da Associação com o Governo Estadual? E com o Federal?
- Existe alguma relação (via projetos) entre a Associação e governos exteriores? E com ONGs (se sim quais são?)
- Ao seu ver quais são as vantagens de ser um associado a Cantu?
- Qual a relação da Cantu com a população dos municípios associados? Cite exemplos... Qual exemplo dessa representatividade.
- Quais são as maiores dificuldades da Cantu? E porque ocorrem? 21 prefeitos de partidos diferentes?
- Qual a frequência que ocorrem reuniões e como é a participação dos associados?
- Como ocorre o gerenciamento de todos os setores da Cantu (Condetec, camaras setoriais...) existe um trabalho integrado? E o plano diretor da Associação é colocado em pratica? Como?
- Ocorre um apoio do Governo Federal e Estadual a Associação via recursos/verbas para a entidade? Se sim como ocorre na pratica a implantação/investimentos desse recursos? É igualitária a todos os associados?

- E os funcionários como ocorre a seleção?
- Cite 5 cidades com a qual seu município mantém maiores laços econômicos /sociais

14). Citar 3 grupos/pessoas (políticos) locais que o senhor(a) considera mais importantes.

\_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ /  
\_\_\_\_\_

15) Citar 3 empresas/grupos econômicos que o senhor(a) considera mais importantes para o fortalecimento da economia local. Eles têm ligação com a política local e com o senhor?

\_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ /  
\_\_\_\_\_

14) Citar 3 (instituições públicas, associações, sindicatos, dentre outros afins) que o senhor(a) considera atuante e/ou importante nas ações políticas para o município.

## ROTEIRO DE ENTREVISTA

### Identificação:

Local da entrevista: Casa do entrevistado	Ordem da Pesquisa: 2
Instituição:      Pública (X)      Privada ( )	Data: 21/04/2010
Nome da Instituição: Presidente do Condetec	
Nome do Entrevistado: João de Oliveira Costa	
Telefone para Contato: (42) 36611010	

- O que é o Condetec?
- Qual a relação do Condetec com a Cantu? Qual a periodicidade das reuniões?
- E com os outros setores da Associação?
- Qual o trabalho que está sendo realizado para que o plano diretor da Cantu seja efetivado? E como está ocorrendo a implantação? Existe dificuldades? Se sim quais? E se não comente os avanços
- Qual a relação do Condetec com os 21 municípios associados a Cantu?
- Quais são os principais projetos implantados a Cantu por meio do Condetec?
- Existe uma preocupação para que esses projetos sejam implantados em todos os municípios? Como é feita a distribuição dos projetos nos municípios?
- Comente alguns projetos finalizados e suas contribuições?
- Qual a relação do Condetec com a população dos municípios associados? Existe uma divulgação das atividades implantadas?

- Ao ser ver quais foram os principais ganhos para a Associação o Condetec?
- O que o senhor poderia citar sobre a Cantu (fatores positivos e negativos)?
- Quais as principais dificuldades em ser presidente do Condetec?
- Cite 5 cidades com a qual seu município mantém maiores laços econômicos /sociais

14). Citar 3 grupos/pessoas (políticos) locais que o senhor(a) considera mais importantes.

\_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ /  
\_\_\_\_\_

15) Citar 3 empresas/grupos econômicos que o senhor(a) considera mais importantes para o fortalecimento da economia local. Eles têm ligação com a política local e com o senhor?

\_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ /  
\_\_\_\_\_

14) Citar 3 (instituições públicas, associações, sindicatos, dentre outros afins) que o senhor(a) considera atuante e/ou importante nas ações políticas para o município.

## ROTEIRO DE ENTREVISTA

### Identificação:

Local da entrevista:	Ordem da Pesquisa:
Instituição:      Pública (X)      Privada ( )	Data:
Nome da Instituição:	
Nome do Entrevistado:	
Telefone para Contato:	

- O Que é a Cantu?
- Como ocorre a participação do seu município na Associação?
- Quais as vantagens e as desvantagens de ser associado?
- Quais os projetos da CAntu foram implantados no seu município? E como isso ocorreu? Relações internacionais/ongs da cantu e do município isolado
- Quais são os projetos em andamento e futuros?
- Qual a periodicidade das reuniões da Cantu? Costuma participar? Suas reclamações? sugestões são ouvidas?
- Na sua opinião o seu município tem a mesma representatividade na Cantu com relação as outras cidades? Pq?
- Existe uma divulgação a população do seu município dos projetos implantados na Cantu? Como ela participa?
- Como ocorre as parcerias entre a Cantu e o governo Estadual, Federal e estrangeiro?
- Quais as principais dificuldades de se administrar seu município e qual o papel da Cantu nesse sentido?
- O que o senhor considera que deve melhorar na Associação? Quais seriam os agentes dessa melhoria?
- Cite 5 cidades com a qual seu município mantém maiores laços econômicos /sociais

12). Citar 3 grupos/pessoas (políticos) locais que o senhor(a) considera mais importantes.

\_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ /  
 \_\_\_\_\_

13) Citar 3 empresas/grupos econômicos que o senhor(a) considera mais importantes para o fortalecimento da economia local. Eles têm ligação com a política local e com o senhor?

\_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ /  
\_\_\_\_\_

14) Citar 3 (instituições públicas, associações, sindicatos, dentre outros afins) que o senhor(a) considera atuante e/ou importante nas ações políticas para o município.

## Universidade Estadual de Maringá - UEM

### Questionário Para os Prefeitos da Cantuquiriguaçu

#### Identificação:

Local da entrevista:	Ordem da Pesquisa:
Instituição: Pública ( ) Privada ( )	Data: / /
Município:	
Nome do Entrevistado:	
Telefone para Contato:	

1) Quais as vantagens de ser associado à Cantuquiriguaçu?

---



---

2) O senhor (a) tem conhecimento de problemas que a associação tem enfrentado?

Sim ( ) Não ( ). Informe alguns.

---



---

3) Existe projetos implantados no seu município por intermédio da Cantu?

( ) Sim ( ) Não.

Se sim, quais são os projetos e como isso ocorreu?

Se não, explique o por quê.

---



---

4) Na sua opinião o seu município tem a mesma representatividade política que os demais municípios da Cantu?

( ) Sim ( ) Não.

Explique:

---

---

- 5) Existe uma divulgação a população do seu município dos projetos implantados na Cantu? Como é esta divulgação?

---

---

- 6) Como a população de seu município opina (e participa) sobre os projetos da Cantu?

---

---

- 7) O que o senhor (a) considera que deva melhorar na associação? Quais seriam os agentes dessa melhoria?

---

---

- 8) No seu entendimento qual é a relação da Cantu com o Governo Federal? Ela tem representatividade nessa escala de governo? E como ocorre na prática essa relação?

---

---

---

- 9) E com o governo Estadual?

---

---

- 10) Cite 5 municípios associados à Cantu com os quais o seu município mantém maiores laços econômicos e políticos

---

---



Universidade Estadual de Maringá – UEM

## TERMO DE AUTORIZAÇÃO

Eu, Robison Tiago Coradeli, Registro Acadêmico: 44485 solicito ao Senhor (a) \_\_\_\_\_, representante da Instituição Prefeitura Municipal de \_\_\_\_\_ a sua **AUTORIZAÇÃO** para realização de uma pesquisa de Mestrado em Geografia, com ênfase na área de Geografia Política, tendo como título (provisório) para a dissertação: Pequenas Cidades - As Associações de Municípios Como Estratégia Para o Desenvolvimento: O Caso da Cantuquiriguaçu, sob a orientação da Professora Dra. Márcia da Silva, pertencente ao programa de pós-graduação *strictu sensu* em Geografia da Universidade Estadual de Maringá.

Comprometo-me a não alterar as informações prestadas. Haverá, também, o compromisso da confidencialidade dos sujeitos da pesquisa, e os dados obtidos, só serão divulgados e utilizados em reuniões e em publicações científicas.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

Robison Tiago Coradeli

Responsável pela Pesquisa

RG. 8.8777.77-8 / RA. 44485

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

\_\_\_\_\_  
**Autorizado:** Assinatura do entrevistado