

**ALESSANDRO CAVASSIN ALVES**

**O CONTEXTO INSTITUCIONAL E A RELAÇÃO ENTRE EXECUTIVO E  
LEGISLATIVO NA CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO PARANÁ, 1988 A 1996**

**CURITIBA**

**2006**

**ALESSANDRO CAVASSIN ALVES**

**O CONTEXTO INSTITUCIONAL E A RELAÇÃO ENTRE EXECUTIVO E  
LEGISLATIVO NA CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO PARANÁ, 1988 A 1996**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Sociologia, Curso de Pós-Graduação em Sociologia, Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná.

**Orientador:** Prof. Dr. Paulo Roberto Neves Costa

**CURITIBA**

**2006**

*“A ação política consiste em tomar decisões – em escolher de algum modo entre alternativas e em tentar efetivar a escolha feita” (Robert Dahl)*

*“As instituições representam as regras do jogo numa sociedade; mais formalmente, representam os limites estabelecidos pelo homem para disciplinar as interações humanas” (Douglass C. North)*

*Aos meus familiares e em especial à minha esposa Gislaine.*

*Obrigado pelo apoio e pela paciência!*

## AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Prof<sup>o</sup> Dr. Paulo Roberto Neves Costa, que acompanhou todo o desenrolar desta dissertação, suas inúmeras discussões e inquietações quanto ao objeto de estudo, sempre com a necessária liberdade para conduzir o trabalho.

Ao Grupo de Estudos Democracia e Instituições Políticas do Departamento de Ciências Sociais da UFPR, aos seus professores e alunos – e às muitas reuniões realizadas com esse grupo.

Aos Professores Sérgio Soares Braga e Fabricio Ricardo de Limas Tomio pelos comentários e sugestões no momento da *Qualificação* desse trabalho e ao Professor Fabricio e Professora Luciana Fernandes Veiga, membros da Banca dessa dissertação.

Aos funcionários da Biblioteca Pública do Paraná, do IPARDES e da Assembléia Legislativa do Paraná, bem como ao Diretor Legislativo da última, Severo Olímpio Sotto Maior – a memória paranaense está em boa parte nessas instituições.

Aos colegas do Colégio Estadual José Pioli e Colégio Estadual Vereador Luiz Maltaca – Ensino Médio, no município de Itaperuçu – PR, estabelecimentos em que leciono.

E, enfim, a todos que contribuíram para que esta dissertação pudesse ser concluída.

## SUMÁRIO

<b>LISTA DE TABELAS, QUADROS E FIGURAS .....</b>	<b>VII</b>
<b>LISTA DE TABELAS, FIGURAS E TEXTOS (ANEXOS) .....</b>	<b>IX</b>
<b>LISTA DE SIGLAS .....</b>	<b>X</b>
<b>RESUMO .....</b>	<b>XI</b>
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO I – CONSIDERAÇÕES SOBRE AS EMANCIPAÇÕES MUNICIPAIS NO BRASIL .....</b>	<b>8</b>
1.1. INTRODUÇÃO .....	8
1.2. O CONTEXTO INSTITUCIONAL FAVORÁVEL À CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO BRASIL .....	13
1.3. ATORES E ESTRATÉGIAS .....	14
1.4. MECANISMOS POLÍTICO-INSTITUCIONAIS .....	19
1.5. HIPÓTESES SOBRE AS CAUSAS E A VARIAÇÃO DA INTENSIDADE DAS EMANCIPAÇÕES MUNICIPAIS NO BRASIL .....	21
<b>CAPÍTULO II – CONSIDERAÇÕES SOBRE AS EMANCIPAÇÕES MUNICIPAIS NO PARANÁ (1947-1987) .....</b>	<b>24</b>
2.1. INTRODUÇÃO .....	24
2.2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA SOBRE AS EMANCIPAÇÕES MUNICIPAIS NO PARANÁ .....	24
2.3. BREVES ASPECTOS HISTÓRICOS DA CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO PARANÁ .....	34
2.3.1. Os novos municípios no Paraná (1947-1967) .....	36
2.3.2. Os novos municípios no Paraná (1972-1987) .....	45
<b>CAPÍTULO III – AS EMANCIPAÇÕES MUNICIPAIS NO PARANÁ: O CONTEXTO INSTITUCIONAL E A RELAÇÃO ENTRE EXECUTIVO E LEGISLATIVO (1988-1996) .....</b>	<b>49</b>
3.1. INTRODUÇÃO .....	49
3.2. O CONTEXTO INSTITUCIONAL (1988-1996) .....	49
3.2.1. A ampliação dos recursos fiscais destinados aos municípios .....	49
3.2.2. A descentralização da regulamentação legal .....	51
3.3. O EXECUTIVO E O LEGISLATIVO PARANAENSE: ANÁLISE DAS ESTRATÉGIAS FRENTE ÀS EMANCIPAÇÕES MUNICIPAIS .....	54
3.3.1 O governo Álvaro Dias e a 11ª Legislatura .....	59
3.3.2. O governo Roberto Requião e a 12ª Legislatura .....	66
3.3.3. O governo Jaime Lerner e a 13ª Legislatura .....	69
3.4. O PARANÁ EM PERSPECTIVA COMPARADA .....	76
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>79</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>82</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>88</b>

## LISTA DE TABELAS, QUADROS E FIGURAS

Tabela 1 – Quantidade de municípios por estados e incremento (1988 e 2000).....	2
Tabela 2 – Municípios paranaenses de acordo com a população (após 1988).....	3
Tabela 1.1 – Resultado do processo legislativo da emancipação municipal conforme a posição do poder Executivo estadual e o tamanho da coalizão governista na Assembléia.....	17
Tabela 2.1 – Quantidade e porcentagem do crescimento dos municípios no Paraná por década (1900-2000).....	36
Tabela 2.2 – Governadores paranaenses e respectivos números de municípios aprovados (1947-1971).....	38
Tabela 2.3 – Crescimento da população do Paraná (1900-1960).....	42
Tabela 2.4 – Constituições paranaenses de 1927, 1935 e 1947 e Leis de 1948 e 1951.....	43
Tabela 2.5 – Novos municípios e ano da lei de aprovação no período vigente da Lei Complementar Federal n. 01/67 no Paraná.....	46
Tabela 2.6 – Novos municípios no Paraná e ano da lei de aprovação (após 1988).....	48
Tabela 2.7 – Governadores paranaenses e número de novos municípios aprovados em seus mandatos (1979-1998).....	48
Tabela 3.1 – Legislação sobre a criação de municípios.....	51
Tabela 3.2 – Tramitação e resultados do processo decisório das emancipações municipais no Paraná (1988-1996).....	53
Tabela 3.3 – Governadores e deputados estaduais eleitos por partido no Paraná (1978-1994).....	57
Tabela 3.4 – Municípios criados mas não instalados (1990).....	62

Tabela 3.5 – Novos municípios do Paraná instalados, por população (1993).....	63
Tabela 3.6 – Municípios criados mas não instalados (1995).....	71
Tabela 3.7 – Novos municípios do Paraná instalados, por população (1997).....	71
Tabela 3.8 – Resultado do processo legislativo da emancipação municipal conforme a posição do poder Executivo estadual e o tamanho da coalizão governista na Assembléia Legislativa do Paraná.....	74
Tabela 3.9 – Municípios do Paraná por faixas de população e área (km <sup>2</sup> ).....	75
Tabela 3.10 – Número de novos municípios no período (RS, SC, PR, SP, BA e PE – 1988-1996).....	76
Quadro 1.1 – Sobre as emancipações municipais.....	9
Quadro 3.1 – Estratégias dos poderes Executivo e Legislativo – governo Álvaro Dias.....	66
Quadro 3.2 – Estratégias dos poderes Executivo e Legislativo – governo Roberto Requião.....	69
Quadro 3.3 – Estratégias dos poderes Executivo e Legislativo – governo Jaime Lerner.....	74
Figura 1.1 – Forma da Interação entre os atores políticos no processo decisório estadual.....	17
Figura 2.1 – Roteiro utilizado para emancipar uma localidade.....	31
Figura 2.2 – Evolução da divisão político-administrativa do Paraná (1900-2000)....	35



## LISTA DE TABELAS, FIGURAS E TEXTOS (ANEXOS)

Tabela 1.1 – Criação de municípios no Paraná (1648-1946).....	89
Tabela 1.2 – Criação de municípios no Paraná (1947-1967).....	92
Tabela 1.3 – Criação de municípios no Paraná (1972-1987).....	101
Tabela 1.4 – Criação de municípios no Paraná, no governo Álvaro Dias.....	102
Tabela 1.5 – Criação de municípios no Paraná, nos governos Roberto Requião e Mário Pereira .....	105
Tabela 1.6 – Criação de municípios no Paraná, no governo Jaime Lerner.....	105
Tabela 1.7 – Relação dos municípios instalados em 1993 e 1997 – População – Censo referente ao período da instalação.....	107
Tabela 1.8 – Deputados autores dos projetos de lei para criação de municípios nas 12 <sup>a</sup> , 13 <sup>a</sup> e 14 <sup>a</sup> legislaturas e números de projetos.....	109
Figura 1.1 – Mapas da evolução municipal do Paraná.....	110
Figura 1.2 – Processo legislativo: Assembléia Legislativa do Paraná.....	112
Texto 01 – Votação do processo de criação do Município de Novo Pirapó.....	113

## LISTA DE SIGLAS

ALEP – Assembléia Legislativa do Paraná  
Arena – Aliança Renovadora Nacional  
CCJ – Comissão de Constituição, Justiça e Redação de Leis  
FPE – Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal  
FPM – Fundo de Participação dos Municípios  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços  
IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social  
ITCF – Instituto de Terras e Cartografia  
MDB – Movimento Democrático Brasileiro  
PDS – Partido Democrático Social  
PDT – Partido Democrático Trabalhista  
PEC – Proposta de Emenda Constitucional  
PFL – Partido da Frente Liberal  
PL – Partido Liberal  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PND – Partido Nacional Democrático  
PP – Partido Progressista  
PPR – Partido Progressista Renovador  
PSC – Partido Social Cristão  
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira  
PT – Partido dos Trabalhadores  
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro  
TRE – Tribunal Regional Eleitoral  
TSE – Tribunal Superior Eleitoral  
UFPR – Universidade Federal do Paraná  
UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina

## RESUMO

Esta dissertação estuda o processo de criação de municípios no estado do Paraná posteriormente à promulgação da Constituição Federal de 1988 e da Constituição Estadual de 1989, momento em que novas regras do jogo foram estabelecidas, formando um contexto institucional específico que estimulou as emancipações municipais no Brasil. Podemos resumir as características desse contexto institucional da seguinte forma: a) descentralização da regulamentação do processo emancipacionista em favor dos estados, com a definição de mecanismos legais pelas assembleias legislativas; b) ampliação dos recursos fiscais transferidos aos municípios pela União e c) dinâmica da relação entre os poderes Executivo e Legislativo nos próprios estados. Este estudo adota uma abordagem neo-institucionalista, em que as instituições possuem um papel preponderante na compreensão do resultado final da decisão política, mas também se aproxima da teoria da escolha racional, valorizando as estratégias dos atores nesse contexto institucional. Esta dissertação segue, em especial, os argumentos propostos na tese de doutorado em Ciências Sociais de Fabricio Tomio (2002) em que o autor elabora critérios gerais para identificação dos mecanismos que determinaram a dinâmica e o ritmo emancipacionista nos estados brasileiros após 1988. Além disso, este trabalho permite uma comparação entre os dois períodos democráticos brasileiros, 1946-1964 e após 1988, percebendo contextos institucionais semelhantes que propiciaram aumentos significativos no número de municípios no Brasil e, conseqüentemente, no Paraná. Assim, identificamos para o estado do Paraná, como causa principal que definiu o ritmo na criação de municípios no período de 1988 a 1996, o amplo controle do poder Legislativo estadual na condução do processo, conseguido devido aos mecanismos legais estabelecidos, em especial, por ser uma lei de iniciativa popular.

**Palavras-chave:** criação de municípios; Executivo e Legislativo estadual; estado do Paraná.

## INTRODUÇÃO

A criação de municípios no Brasil assumiu nas décadas de 1980 e 1990 uma certa proporção que ainda necessita de reflexões para sua melhor compreensão. Em especial após a promulgação da Constituição de 1988, quando novas regras do jogo foram propostas ao tema estudado, o país viu-se diante de um novo surto emancipacionista, no qual sua base territorial interna foi amplamente modificada<sup>1</sup>.

O aumento significativo de municípios exigiu do governo federal uma medida preventiva que limitasse as emancipações municipais, que foi a Emenda Constitucional n. 15/96, que freou consideravelmente tal processo. No Paraná, por exemplo, nenhum novo município surgiu depois dessa emenda. Novamente, pela PEC (Proposta de Emenda Constitucional) n. 13/2003, rediscute-se a possibilidade de os estados formularem de maneira autônoma as regras para a emancipação de municípios independentes dos parâmetros federais<sup>2</sup>.

A Tabela 1, abaixo, apresenta os números do aumento dos municípios brasileiros por estado, entre 1988 e 2000.

---

<sup>1</sup> “No cenário brasileiro foram constantes as modificações no número de municípios: de 1940 a 1960, surgiram 1.192 novas unidades e entre 1960 e 1970 mais 1.186. No período do governo militar houve um refreamento desse processo, sendo que de 1970 a 1980 apenas 39 municípios foram criados em todo o país” (Mendes *apud* PINHEIRO & MOTTA, 2003, p. 718).

<sup>2</sup> Em 1967, também o governo federal, diante de milhares de municípios que estavam em processo de criação no Brasil, editou a Lei Complementar n. 01/67, que centralizou o processo de criação de municípios no âmbito federal. De acordo com Bremaeker (1996), a Emenda Constitucional n. 15/96 centralizou novamente o processo.

TABELA 1 – QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS POR ESTADOS E INCREMENTO (1988 E 2000)

Estados	Municípios		Incremento		Estados	Municípios		Incremento	
	1988	2000	Total	%		1988	2000	Total	%
1. RS	244	497	<b>253</b>	104%	14. RO	18	52	<b>34</b>	189%
2. TO	6	139	<b>133</b>	2.217%	15. CE	152	184	<b>32</b>	21%
3. MG	722	853	<b>131</b>	18%	16. RJ	66	92	<b>26</b>	39%
4. PI	116	222	<b>106</b>	91%	17. ES	58	78	<b>20</b>	34%
5. SC	199	293	<b>94</b>	47%	18. PE	167	184	<b>17</b>	10%
6. MA	132	217	<b>85</b>	64%	19. RN	151	167	<b>16</b>	11%
7. <b>PR</b>	<b>318</b>	<b>399</b>	<b>81</b>	25%	20. MS	65	77	<b>12</b>	18%
8. SP	572	645	<b>73</b>	13%	21. AP	5	16	<b>11</b>	220%
9. GO	181	246	<b>65</b>	36%	22. AC	12	22	<b>10</b>	83%
10. MT	82	139	<b>57</b>	70%	23. RR	8	15	<b>7</b>	88%
11. PA	87	143	<b>56</b>	64%	24. AL	96	102	<b>6</b>	6%
12. PB	171	223	<b>52</b>	30%	25. AM	59	62	<b>3</b>	5%
13. BA	367	417	<b>50</b>	14%	26. SE	74	75	<b>1</b>	1%
					<b>TOTAL</b>	<b>4121</b>	<b>5559</b>	<b>1438</b>	<b>35%</b>

Fonte: o autor, a partir de Tomio (2002b, p. 64).

Antes de refletirmos sobre essa questão, é interessante observar que a grande maioria desses novos municípios é classificada como “municípios pequenos”, isto é, com menos de 20 mil habitantes. Gomes e MacDowell (2000) constataram que 94,6% dos municípios criados entre 1984 e 1997 pertencem a essa classificação e apenas 5,4% possuem mais de 20 mil habitantes<sup>3</sup>. Segundo Tomio (2002b, p. 65), na região Sul do país, por exemplo, os municípios criados recentemente com menos de 10 mil habitantes perfazem mais de 90% do total.

Em relação ao estado do Paraná, é interessante observar a composição populacional de seus 399 municípios no final da década de 1990 e dos 81 novos municípios criados a partir de 1988, tema deste trabalho.

<sup>3</sup> “Na verdade, como pode ser estimado a partir de dados publicados pelo IBGE [Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística], de 1940 a 1997 a proporção de municípios com até 20 mil habitantes sobre o total de municípios existentes no Brasil saltou de 54,5% para 74,8%. O crescimento foi ainda mais espetacular na classe dos micromunicípios [com menos de 5 mil habitantes], considerados isoladamente: seu número passou de 2% para 25,6% do total de municípios brasileiros” (GOMES & MACDOWELL, 2000, p. 10).

TABELA 2 – MUNICÍPIOS PARANAENSES DE ACORDO COM A POPULAÇÃO (APÓS 1988)

	Mais de 100 mil hab.	De 50 a 100 mil hab.	De 20 a 50 mil hab.	Menos de 20 mil hab.	Total
N. de Municípios Paranaenses	11	17	48	323	399
Porcentagem	2,76%	4,26%	12,03%	80,95%	100%
Novos Municípios pós 1988	0	1	1	79	81
Porcentagem	0	1,23%	1,23%	97,54%	100%

Fonte: o autor, a partir de Cigolini (1999, p. 47).

O tema da criação de municípios<sup>4</sup> pode chamar a atenção para diversos aspectos da realidade política e social brasileira. A literatura que trata desse fenômeno político destacou aspectos diversos do processo, como as conseqüências, as regras, os recursos financeiros, a descentralização, as motivações de seus atores, a defesa dos interesses municipalistas, o regime político etc.

Porém, uma questão parece-nos fundamental para a sua compreensão, em especial em relação às causas que possibilitaram essa explosão de novos e pequenos municípios após 1988, que é entender o *contexto institucional* que propiciou esse ambiente favorável às decisões referentes à emancipação dos novos municípios nos estados brasileiros. Com a expressão contexto institucional referimo-nos ao conjunto das instituições políticas, enquanto “regras do jogo”, que viabilizaram as emancipações municipais. Destacamos também nesse processo os atores incumbidos do cumprimento da função governamental de elaborar, discutir e decidir sobre o tema, o Executivo e o Legislativo estadual. A interação estratégica entre esses atores (governadores e deputados), a favor ou contra a

---

<sup>4</sup> Utilizaremos os termos “criação de municípios”, “emancipação municipal”, “processo emancipacionista” para referir-nos ao resultado final da decisão política que eleva determinada localidade a um ente federativo autônomo e não no sentido de um movimento específico que tem na causa municipalista um objetivo a ser alcançado.

criação de municípios e a respectiva legislação estadual, produziu o resultado político: um número maior ou menor número de novos municípios nos estados.

Nesse contexto institucional, de uma forma geral, primeiramente os estados tiveram a possibilidade de definir as regras emancipacionistas, o que ampliou os estoques de localidades emancipáveis. Outro fator foi a ampliação de transferência dos recursos fiscais da União aos municípios, o que garantiria, ao menos minimamente, a sobrevivência de um novo município, independentemente de seu tamanho ou de sua renda própria local. Por fim, a dinâmica da relação entre os poderes Executivo e Legislativo nos estados, bem como seus papéis nesses processos e suas estratégias, foram cruciais para as decisões finais (aprovação da lei) para que novos municípios surgissem.

Neste trabalho analisamos esse contexto institucional no estado do Paraná e a relação entre os poderes Executivo e Legislativo estaduais, buscando entender as causas gerais que possibilitaram a criação de 81 novas unidades administrativas municipais entre 1988 e 1996, perdendo em números apenas para os estados de Rio Grande do Sul, Tocantins, Minas Gerais, Piauí, Santa Catarina e Maranhão, sendo, portanto, o sétimo estado da federação com o maior número de novos municípios no período.

Para compreendermos a causa do incremento de novos municípios seguimos o pressuposto teórico da abordagem neo-institucionalista<sup>5</sup> na qual, para compreender-se os processos políticos, deve-se levar em conta a importância das instituições.

---

<sup>5</sup> Para uma visão geral do significado da teoria neo-institucionalista e uma revisão bibliográfica do tema, conferir os textos de Limongi (1994), Marques (1997), Hall e Taylor (2003) e ainda Levi (1991), Finegold e Skocpol (1995) e Rutherford (1995). Para exemplos de estudos institucionalistas no Brasil: Figueiredo e Limongi (1994; 2001), ao estudarem a produção legislativa do Congresso Nacional e sua relação com o poder Executivo; Palermo (2000) a respeito do debate sobre instituições políticas (poderes Executivo e Legislativo) no Brasil e Tomio (2005) em uma abordagem histórico-institucional na compreensão das decisões favoráveis à criação de municípios no Rio Grande do Sul. Conferir também Andrade (1998), com exemplos de estudos institucionalistas sobre o processo decisório no interior dos poderes Executivo e Legislativo no município e no estado de São Paulo, e Santos (2001) sobre o desempenho das assembleias legislativas em diversos estados brasileiros e sua relação com os respectivos Executivos.

“O que esta literatura sugere é que regras, leis, procedimentos, normas, arranjos institucionais e organizacionais implicam a existência de constrangimentos e limites ao comportamento. Em última análise, estes constrangimentos e limites acabam por explicar os próprios resultados do comportamento” (LIMONGI, 1994:08).

As preferências dos atores envolvidos nesse processo passam por constrangimentos e limites institucionais. Entretanto, consideramos que quanto mais favorável for a inclinação dos atores em prol das emancipações municipais, nesse ambiente institucional favorável, maior será a frequência do surgimento de novos municípios<sup>6</sup>.

Tal pressuposto teórico neo-institucionalista tende a aproximar-se da teoria da escolha racional<sup>7</sup>. Consideramos importante observar as estratégias dos atores, apesar de elas serem moldadas por instituições que influenciam os resultados políticos.

Enfim, a estrutura geral deste trabalho discute a lógica apresentada na tese de doutorado em Ciências Sociais do Prof<sup>o</sup> Fabricio Tomio (2002a), que estudou a criação de municípios no Brasil como um todo e, em uma análise comparativa, estudou de maneira específica os estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo, Bahia e Pernambuco<sup>8</sup>.

Este trabalho restringe-se ao estado do Paraná, ampliando a análise das causas das emancipações municipais no Brasil. Procuraremos, portanto, identificar e compreender as causas que geraram os últimos novos municípios

---

<sup>6</sup> Nesse sentido, ficamos atentos à clássica questão institucionalista: “como as instituições moldam as estratégias políticas e influenciam os resultados políticos?” (Thelen e Steinmo, *apud* MARQUES, 1997, p.77); nesse caso, o comportamento dos atores envolvidos no processo emancipacionista municipal.

<sup>7</sup> “O neo-institucionalismo da escolha racional considera as instituições fundamentais para a definição das estratégias dos atores. Para eles, as instituições representam constrangimentos à escolha estratégica, alterando o comportamento auto-interessado” (MARQUES, 1997, p.77).

<sup>8</sup> Em relação ao artigo específico de Tomio sobre a análise do processo de criação de municípios no Rio Grande do Sul, o autor comenta: “Não pretendo generalizar as descrições retiradas da investigação desse caso para as outras unidades federativas, mas penso que essa descrição pode servir de roteiro para estudos similares em outros estados, *tornados mais precisos os modelos explicativos* sobre o processo decisório estadual que originou os municípios na história recente brasileira” (TOMIO, 2005, p. 124; sem grifos no original).



paranaenses, tendo como fator preponderante para as explicações as instituições políticas e as conseqüentes preferências e estratégias dos seus principais atores sob esse contexto institucional.

Esta dissertação pode ainda contribuir para uma investigação mais ampla do processo legislativo estadual brasileiro, compreendendo a organização e a produção legal do poder Legislativo estadual<sup>9</sup>.

O capítulo 1 deste trabalho apresenta de maneira geral a bibliografia que trata de emancipações municipais no Brasil. Discutimos a tese proposta por Tomio (2002a; 2002b), considerando-a a mais adequada para a compreensão do fenômeno.

No capítulo 2, em um primeiro momento analisamos a literatura que comenta a criação de municípios no Paraná. Identificamos as variáveis explicativas que tais estudos utilizam para interpretar o atual número de municípios no estado. Em seguida retomamos brevemente os aspectos históricos das emancipações municipais no estado. Destacamos o período de 1947 a 1967, em que o Paraná passou por sua maior divisão territorial, interpretada por diversos estudos como uma divisão necessária devido ao crescimento econômico e populacional por que o estado passava. Porém, é quase nula a atenção que se dá nesses estudos ao contexto institucional que propiciou tal “explosão municipal”, em especial o processo decisório conduzido pelos poderes Legislativo e Executivo estaduais; nesse sentido, encontramos semelhanças importantes entre esse primeiro período com o de 1988 a 1996. Na época da ditadura militar, com a lei complementar n. 01/67 e demais leis federais, o processo de criação de municípios foi centralizado e o processo limitado como um todo. Com a abertura

---

<sup>9</sup> Há duas posições gerais quanto ao caráter da organização interna e produção legal das assembleias legislativas. Uma posição é proposta por F. Abrúcio (1998; 2002) em que o poder Legislativo de maneira geral é totalmente dependente do poder Executivo, para o que utiliza a expressão “ultrapresidencialismo estadual” ou o chamado “situacionismo”; o autor destaca em especial o estado de São Paulo. Uma outra posição pode ser identificada nos estudos de F. Santos (2001), em que o autor constata satisfatório grau de autonomia do poder Legislativo, destacando em especial o estado do Rio de Janeiro. Porém, “a investigação sobre o processo legislativo estadual brasileiro está ainda em seu estágio inicial” (TOMIO, 2003, p. 01).

democrática, o estado retomou a discussão sobre o tema e as emancipações municipais voltaram a ocorrer.

Porém, entre 1988 a 1996, com as novas constituições Federal e Estadual, o Paraná teve uma nova “explosão municipal”. O capítulo 3, então, analisa o contexto institucional e a relação entre os poderes Executivo e Legislativo, que possibilitaram o aumento significativo do número de municípios no estado.

Enfim, o estudo do processo de criação de municípios no Paraná pode revelar aspectos importantes do funcionamento do poder Legislativo paranaense, principalmente no período de 1988 a 1996, ao discutir em parte sua produção legislativa e autonomia.

Identificamos, assim, para o estado do Paraná, como causa principal que definiu o ritmo na criação de municípios nesse período, o amplo controle do poder Legislativo estadual na condução do processo. Esse amplo controle do Legislativo se deu principalmente devido às regras institucionais formuladas entre 1988 a 1991, na qual destacamos o mecanismo legal da iniciativa do processo pelas próprias localidades interessadas em se tornarem municípios. A iniciativa popular à lei de criação de municípios potencializou a autonomia do legislativo, nesse determinado contexto institucional. Podemos, então, pensar a respeito da submissão ou não do Legislativo ao Executivo no Paraná<sup>10</sup>.

O Paraná, portanto, seguiu uma lógica emancipacionista municipal na década de 1990 semelhante à que ocorreu no Brasil como um todo.

---

<sup>10</sup> Nesse sentido, aproximamo-nos da conclusão de Tomio: “Como este estudo demonstrou que, na maior parte dos casos, as Assembléias Legislativas detinham um alto grau de autonomia decisória sobre a criação de municípios, a comparação entre os diversos tipos de resultados legislativos estaduais (tanto sincrônica quanto diacronicamente) permitiria verificar as hipóteses sobre a submissão dos legisladores ao executivo estadual (a regra do situacionismo), precisando os determinantes históricos e institucionais para a ocorrência (ou não) dessa equação na interação entre os atores políticos” (TOMIO, 2002a, p. 229).

# **CAPÍTULO I – CONSIDERAÇÕES SOBRE AS EMANCIPAÇÕES MUNICIPAIS NO BRASIL**

## **1.1. Introdução**

Quais são as causas que contribuíram para o surgimento de novos municípios no Brasil? Partimos dos princípios de que um determinado contexto institucional estimulou a criação de municípios no Brasil na década de 1990. A literatura que aborda o tema percebe esse contexto institucional, porém, não o analisa sistematicamente.

Porém, para Pinheiro e Motta, “a análise das causas e as projeções dos efeitos das emancipações, quer por insuficiência de informações, quer por contradição nos resultados, são questões inconclusas e, portanto, ainda em aberto como objeto de pesquisa” (PINHEIRO & MOTTA, 2003a, p. 713). Apesar de essa constatação ser pertinente, acreditamos que os estudos que identificam os caminhos institucionais do processo podem explicar as causas da criação de municípios.

Quanto aos efeitos e conseqüências do surgimento de novos municípios, o Prof<sup>o</sup> Luís Roque Klering comenta que “não há estudos científicos dizendo que emancipar é ruim para o desenvolvimento” do estado ou município (KLERING, 2002), rebatendo assim as críticas contrárias às emancipações.

As buscas de causas e efeitos são exemplos de como a literatura aborda o fenômeno sobre a criação de municípios. O Quadro 1.1 é um resumo de algumas idéias sobre as emancipações municipais. Muitas dessas pesquisas foram realizadas em diversas regiões do país e em diferentes períodos da história brasileira.

Identificamos ainda no quadro abaixo se os autores possuem uma posição “favorável” ou “contrária” ao modelo como se deu o processo emancipacionista municipal no Brasil; a literatura, de maneira geral, ficou preocupada com a defesa ou o ataque ao que chamamos de interesses municipalistas e, conseqüentemente, não aprofundando as causas do processo. Classificamos ainda como “neutra” a posição que não possuía essa intenção.

QUADRO 1.1 – SOBRE AS EMANCIPAÇÕES MUNICIPAIS

Autor(es) (data):  posição ideológica	CAUSAS DAS EMANCIPAÇÕES
Mello (1992): favorável	<p>O autor denomina como causas favoráveis ao processo de emancipações municipais:</p> <p>Facilidades nas Constituições Estaduais; Plebiscito;</p> <p>Comparando com outros países como EUA, França, Itália, Espanha, o Brasil possui ainda poucos municípios (governos locais);</p> <p>O sistema de tributos partilhados favorece o distrito e lhe dá condições de se desenvolver; e os eleitores não vêem como negativo seu distrito se transformar em um município e também não pagarão mais impostos por isso;</p> <p>Como fatores negativos às emancipações:</p> <p>Altos custos para se montar uma estrutura municipal; Perda de recursos dos tributos partilhados (FPM – Fundo de Participação dos Municípios e ICMS) por parte de outros municípios; Funções indefinidas do que realmente deve fazer uma administração municipal, pela Constituição Federal.</p> <p>Ele identifica que a imprensa de maneira geral sempre evoca três argumentos como causas das emancipações: interesse político-eleitoreiro principalmente dos deputados estaduais; distritos carecem de serviços básicos e por isso se emancipam; e maturidade do próprio distrito.</p>
Bremaeker (1993): favorável	<p>O autor enviou um questionário aberto aos 500 prefeitos dos novos municípios instalados no Brasil entre 1980 e 1990, perguntando os motivos que levaram 'seus' distritos emanciparem-se. Obteve 12,4% de respostas, que apontaram para os seguintes motivos:</p> <p>Descaso da Administração do Município de Origem (62,9%);</p> <p>Existência de forte atividade econômica local (27,4%);</p> <p>Grande extensão territorial do município de origem (24,2%): Os dados demonstram que quanto maior o território do município maior a tendência em ser dividido;</p> <p>Grande aumento da população local (1,6%).</p>
Bremaeker (1996): favorável	<p>Nesse trabalho o autor destaca:</p> <p>A importância do FPM como incentivos a mais recursos para as localidades;</p> <p>Visualização por parte do vereador do distrito e da própria comunidade das vantagens da emancipação, pois estão geralmente mal atendidos pela sede;</p> <p>A emancipação não afeta financeiramente o município de origem e ainda lhes confere responsabilidades a menos;</p> <p>“Precisa ficar bem claro que o processo de emancipação de Municípios é nada mais nada menos do que a expressão da vontade política da população, que só encontra esta forma para resolver os seus problemas” (p.126).</p>
Azzoni e Isai (1993): contrários	<p>Os autores não discutem propriamente as causas das emancipações, mas as possíveis conseqüências aos repasses do FPM aos estados com grande número de novos municípios. Cita o exemplo de São Paulo: “Pelo lado da criação dos novos municípios, registraram-se as conseqüências para os demais do mesmo estado. Para o caso paulista, por exemplo, a criação de 53 novos municípios [pós</p>

	<p>1988] implicará redução de 4,65% das quotas do FPM dos demais. A eventual aprovação de cerca de 50 novos casos em tramitação elevaria aquela percentagem para, no mínimo, 8,26%” (pp.60).</p> <p>Posição cautelosa e negativa frente as novas emancipações.</p>
Noronha e Cardoso (1995): favoráveis	<p>Para os autores temos as seguintes causas:</p> <p>“As motivações podem ser ‘administrativas’, quando se objetiva melhorar a oferta de serviços públicos à população (o que em geral é alegado como a verdadeira motivação do clamor popular pela emancipação);</p> <p>“Econômicas por crescimento’, quando a área a ser emancipada tem plenas condições econômicas para a constituição de um novo Poder local”;</p> <p>“Econômicas por estagnação’, quando se pretende que a emancipação seja o fato gerador do desenvolvimento local, ocorrendo nas áreas economicamente estagnadas”;</p> <p>“As motivações ‘políticas’, que sempre ocorrem em combinação com as outras motivações, onde determinado grupo, ou mesmo indivíduos, pretende criar, por meio da emancipação, uma nova esfera de poder/influência”; (p.70)</p> <p>A certeza de futuros recursos foi o fator preponderante para o sucesso dos movimentos emancipacionistas, dizem os autores.</p>
Noronha (1996): favorável	<p>O autor combate alguns argumentos contrários às emancipações como: aumento de gastos; não proporciona o crescimento econômico; motivações políticas oportunistas; o problema da divisão do FPM;</p> <p>Para o autor, a emancipação é o “desejo de seus moradores em serem melhor atendidos pelo poder público” (p.110).</p>
Shikida (1999a; 1999b): neutra	<p>O autor utiliza um arcabouço teórico neo-institucionalista frisando a importância do federalismo e em se considerar as condições institucionais (legais) para o processo emancipatório municipal. E as consequências econômicas referentes aos repasses do FPM diante da criação de municípios. É uma análise da criação de municípios em MG em 1995.</p> <p>O autor analisa diversos argumentos prós e contras as emancipações e elabora um quadro para testar essas variáveis e verificar se são passíveis de se medir, qualificando-os de positivo (contribuem para emancipar) ou negativo (não contribui para emancipar). As variáveis e os resultados são os seguintes: maior número de famílias indigentes (+), maior área total do município (+), maior o total do FPM sobre a população total do município medida em 1991 (-), e quando o partido do prefeito pertence à coligação que elegeu o governador atual e conseguiu a emancipação a despeito de não cumprir os requisitos mínimos de moradia (+).</p> <p>Concluiu que: “os municípios mineiros são, em geral, ineficazes na arrecadação de receita tributária própria” e quanto as variáveis, “os resultados seguiram os sinais esperados exceto, talvez, pelo FPM, cujo sinal negativo pode estar captando o benefício decrescente de um aumento da dependência da base tributária externa” (1999a:08).</p>
Gomes e MacDowell (2000): contrários	<p>Os autores destacam a total improcedência na criação de novos municípios no Brasil, pois, além de não promoverem o desenvolvimento local com o aumento da produção, ainda retiram recursos dos grandes municípios que é onde se concentra a grande maioria da população e da produção.</p> <p>A causa das emancipações é, portanto, muito mais política, privilegiando uma minoria que acaba usufruindo o poder municipal.</p>
Carvalho (2002):	<p>O autor apresenta inúmeros argumentos a favor da descentralização política, porém da forma como aconteceu no Brasil, ele foi contra.</p>

favorável	As emancipações tiveram como causa: o arranjo institucional que possibilitou a criação de municípios, porém, sem análises técnicas. O que significa, a dimensão política da questão fala mais alto que a viabilidade econômica do novo município; ao analisar as semelhanças entre o processo de criação de municípios nas décadas de 50/60 e 80/90, levanta a seguinte tese: “é exatamente em períodos de mais abertura democrática e com eleições livres e diretas, que as oportunidades para os pedidos de emancipações municipais proliferam, demonstrando uma relação direta entre o processo eleitoral e o uso da bandeira da autonomia municipal como elemento de ação política. E mais do que isso, as articulações de interesse no interior dos legislativos estaduais, o que explica a emancipação de muitos municípios que não atendem aos requisitos legais estabelecidos pelas próprias Assembléias Legislativas” (p.542).
Klering (2002): favorável	Para o autor, as emancipações municipais representam:  Fonte de dinâmica à economia municipal e estadual; aumenta o desempenho econômico dos municípios de origem e emancipados; A proximidade maior da administração pública com sua população; Satisfação da comunidade emancipada.
Pinheiro e Motta (2003a; 2003b): neutros	Os artigos analisam os processos de emancipação dos 30 novos municípios instalados no RS em 1º de janeiro de 2001, desde a etapa inicial do projeto, a análise do projeto, a eleição da Comissão de Emancipação, os argumentos em prol da emancipação, enfim todo o ‘caminho’ legal até se chegar a criação do novo município. Como conclusão salientam que as “condições do marco regulatório vigente não ficou, em nenhum dos casos analisados, comprovada a viabilidade da área emancipada nem que a área remanescente do município de origem não estaria prejudicada. Além das limitações de caráter geral e que configuram o marco regulatório, pode-se dizer que a criação dos 30 municípios no Rio Grande do Sul está repleta de procedimentos que são passíveis de questionamentos de toda ordem” (2003a:714). Os autores, portanto, levantam as controvérsias, contestações e até disputas judiciais nos 30 processos de criação dos mais novos municípios no RS, destacando as inconsistências encontradas nesses processos de emancipação.

Fonte: o autor.

Essa breve revisão da literatura tem por objetivo demonstrar como foram explicadas as emancipações municipais no Brasil. Destacamos do quadro acima alguns pontos relevantes na compreensão do tema: os requisitos legais possibilitados pela Constituição Federal de 1988 e as constituições estaduais que formularam as novas regras emancipacionistas; a comparação do processo com outros países; a importância do maior volume de recursos e repasses do governo federal aos estados e municípios; a motivação favorável dos atores envolvidos nos processos (políticos e população local), suas estratégias para o surgimento de um novo município e a percepção de que emancipar é positivo para a localidade; a questão do regime político e critérios que facilitam ou dificultam as emancipações municipais. Outra questão que o quadro demonstra é o posicionamento ideológico quanto ao tema: se os autores são favoráveis ou

contrários ao processo ou se têm um posicionamento neutro, buscando somente o analisar.

Porém, tais argumentos isoladamente pouco explicam sobre a dinâmica da criação de municípios nos estados brasileiros.

A tese de doutorado em Ciências Sociais do Prof<sup>o</sup> Fabricio Tomio (2002a) discute essa bibliografia de maneira ampliada e detalhada. Concordamos com a posição de Tomio de que tais argumentos carecem de uma identificação mais profunda das reais causas que levaram às emancipações municipais. Por isso, em relação à literatura que aborda o tema, o autor conclui que:

“Na literatura especificamente direcionada à temática, a abordagem desse fenômeno político tem sido guiada, geralmente, por orientações normativas. Em virtude disto, ela tende a concentrar-se mais nos aspectos normativos e nas conseqüências do que na *identificação das causas*. As constatações mais comuns relacionam o desempenho, a proliferação e o fortalecimento dos governos locais, por um lado, ou o desequilíbrio fiscal, a dinâmica da divisão territorial sem planejamento e a fragilização das esferas superiores de governo, por outro, à vitalidade e à qualidade da democracia no país. Quando não foram simplesmente esquecidas, *as explicações sobre as causas e as interpretações históricas desse processo político tornaram-se extremamente enviesadas*” (*ibidem*, p. 62; sem grifos no original)<sup>11</sup>.

Portanto, para Tomio, identificar as causas e descrever os mecanismos que determinaram a dinâmica geral e a variação estadual no processo de

---

<sup>11</sup> Tomio (2002a) divide de maneira mais específica a bibliografia que aborda o tema da emancipação municipal em relação ao alinhamento ideológico com outros estudos não presentes neste trabalho: “entre os ministros federais e técnicos de institutos ligados à União ou aos estados é comum a manifestação contrária às emancipações, por exemplo GOMES E MACDOWELL (1997; 2000), PARAÍBA (1994), MATO GROSSO DO SUL (1985), SÃO PAULO (1991, 1993), além de diversos artigos publicados em jornais de circulação nacional por autoridades governamentais; já entre políticos regionais (sobretudo ligados ao legislativo) e ONG’s (como o IBAM/RJ e o CEPAM/SP), a posição emancipacionista é a mais destacada, por exemplo: BREMAEKER (1991a; 1991b; 1993c; 1996), FPFL-CEPAM (1992), GASPARINI (1989; 1990), MELLO (1991; 1992; 1993), NORONHA E CARDOSO (1995), NORONHA (1996), MINCARONE (1991), MAZZILLI (1993), NUNES (1992). Entre os trabalhos acadêmicos há muitos estudos favoráveis, como os de ARAÚJO (1998), KLERING (1991, 1998a; 1998c), MOCELLIN (1996), VIZZOTTO (1997) e alguns que poderiam ser classificados como tendo uma certa *neutralidade crítica*, como SHIKIDA (1998), MESQUITA (1992), PIMENTA E TOMIO (1997), TOMIO (1998a)” (*ibidem*, p. 10, nota 05; sem grifos no original).

emancipações municipais brasileira ainda é uma lacuna na literatura sobre o assunto.

## 1.2. O contexto institucional favorável à criação de municípios no Brasil

Para compreender o fenômeno político da criação de municípios no Brasil entre 1988 a 1996, Tomio (2002a) formula as seguintes hipóteses explicativas para as causas do processo emancipacionista e para a variação do processo nos diferentes estados brasileiros:

“1) o processo emancipacionista brasileiro é resultante dos mecanismos institucionais que moldaram um ambiente politicamente favorável às decisões que criaram os municípios; e 2) a variação estadual resultaria: (a) de como a regulamentação alterou a disponibilidade de *localidades emancipáveis*; (b) da natureza da interação executivo/legislativo; (c) do tamanho/tipo da coalizão governista e (d) da existência de dispositivos legais (sobre a iniciativa e a tramitação da proposição) que ampliaram a autonomia do legislativo estadual nesse processo decisório. A verificação e sustentação empírica das hipóteses são fundamentadas em um estudo: do arranjo institucional do processo emancipacionista, da legislação que regulamentou as emancipações e de dados estatísticos relacionados às 26 unidades da federação. Além disto, o estudo é aprofundado em cinco casos que representam uma amostra dos estados (RS, SC, SP, BA e PE). Nessa amostra são analisadas informações sobre a interação entre os atores políticos, o processo decisório e a dinâmica institucional estadual” (*ibidem*, p. 04).

Para o caso paranaense analisamos tais mecanismos institucionais que possibilitaram o incremento de novos municípios após 1988 e assim entender a sua variação estadual, isto é, o ritmo emancipacionista no estado.

Segundo Tomio, o estudo comparativo do processo emancipacionista segue então quatro objetivos para explicar suas causas e compreender sua dinâmica:

“1) A *identificação dos mecanismos institucionais* que, enquanto variáveis independentes do processo, determinaram a configuração do ambiente de decisão política que, por um lado, gerou o incremento municipal e, por outro, propiciou que esse fenômeno ocorresse de maneira desigual nas diferentes unidades da federação; 2) a *descrição/interpretação do processo histórico*



*de mudança nas instituições políticas, sobretudo a regulamentação na esfera estadual, que definiu o ritmo e a amplitude emancipacionista nessas últimas duas décadas, tanto em geral quanto em cada estado; 3) a compreensão de como e em que medida a percepção das consequências desse fenômeno estimulou alguns atores políticos relevantes a alterar, ou tentar alterar, os mecanismos institucionais que propiciaram as condições favoráveis às emancipações, e quais os motivos do sucesso ou fracasso dessas tentativas; 4) a identificação de como se estruturou a lógica do processo de interação política entre os atores, fundamentalmente os membros dos executivos e legislativos estaduais, determinando que decisões políticas favoráveis ou contrárias às emancipações fossem vitoriosas em cada estado” (ibidem, p. 05; grifos no original).*

A variação da intensidade na criação de municípios em cada estado brasileiro (cf. Tabela 1) pode ser, portanto, encontrado na verificação dos objetivos acima.

Enfim, o enfoque teórico neo-institucionalista e a escolha racional podem aclarar esse fenômeno político demonstrando a importância das instituições moldando o comportamento de seus atores relevantes, porém considerando que tais atores estabelecem estratégias que visam a atender a seus interesses.

### **1.3. Atores e estratégias**

Temos que destacar que há um papel central na racionalidade dos atores envolvidos no processo, mesmo sob instituições políticas que determinam as escolhas individuais e que, portanto, são fundamentais para entendermos as causas das emancipações municipais<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Consideramos dois pressupostos sobre as preferências, as escolhas e as estratégias dos poderes Executivo e Legislativo estaduais: “O primeiro pressuposto geral implícito sustenta que os atores políticos: 1) são indivíduos conscientes de suas preferências e agem racionalmente (escolhem entre alternativas e definem suas estratégias na interação com outros atores em função de suas expectativas futuras) para que os resultados das decisões políticas atendam a seus interesses; 2) determinam a natureza de suas escolhas pela perspectiva de ganhos egoístas (reeleição, maximização da oferta de recursos fiscais, ganhos pecuniários por esquemas fisiológicos, incremento e/ou melhora das políticas públicas, etc.); 3) e definem suas estratégias, tuções de interação, constringidos pelas regras (instituições) e por suas expectativas quanto às escolhas dos outros atores políticos envolvidos no processo decisório. O segundo pressuposto

De acordo com Tomio há quatro tipos de atores políticos envolvidos no processo decisório estadual de criação de municípios, no período em estudo:

- as lideranças políticas locais, “indivíduos que residem na localidade e, na maior parte dos Estados, possuem a prerrogativa de iniciar o processo legal emancipacionista” (*ibidem*, p. 66); diante de seus interesses em jogo, suas estratégias são de mobilizar os eleitores locais em favor do plebiscito e ligar-se a um ou mais deputado estadual para que o processo emancipatório aconteça, pressionando a Assembléia Legislativa como um todo e o poder Executivo, em troca da promessa de retribuição com votos à iniciativa emancipacionista e/ou com a ameaça de retaliação por parte dos eleitores a quem for contra essa iniciativa<sup>13</sup>;
- os eleitores da localidade que se manifestam no plebiscito. Votar a favor ou contra a criação do novo município é o motivo pelo qual são convocados; a falta de quorum no plebiscito anula o processo emancipacionista;
- os deputados estaduais, que, “em virtude das regras instituídas, possuem vários instrumentos para controlar o processo legislativo das emancipações e, efetivamente, participam de todas as fases do processo, interagindo com os outros atores e detendo, formalmente, o direito de interromper a emancipação da localidade em qualquer momento do processo” (*ibidem*, p. 66); o principal interesse dos deputados é a continuidade de sua carreira política, por isso usam as leis de criação de municípios como “leis

---

sugere que as instituições políticas determinam as escolhas individuais de duas formas: 1) as instituições constroem as escolhas dos atores políticos, moldando as estratégias desses como ‘regras do jogo’ que arbitram e mediam sua interação com os outros atores que participam do processo decisório; 2) a própria dinâmica institucional determina não só as estratégias, mas também pode modificar as preferências e interesses dos atores políticos. Isto ocorreria por meio de um processo contínuo de *retroalimentação*” (TOMIO, 2003, p. 02-03).

<sup>13</sup> As lideranças políticas locais são os indivíduos que moram nos distritos ou localidades que visam à emancipação. Que interesses tais indivíduos têm em iniciar tal processo? De acordo com a literatura em geral sobre o tema, o interesse em jogo é a certeza da ampliação da oferta de recursos fiscais para o distrito que pretende a emancipação, sua autonomia política e mesmo seu desenvolvimento. De maneira geral, estão incluídos nessa categoria os grupos organizados como empresários, igrejas, associação de bairros, movimentos sociais, mas principalmente políticos profissionais, tais como vereadores da localidade a ser emancipada.

distributivas” para suas bases eleitorais e barganham sua aprovação com os outros deputados (*logroll*).

“Se o Executivo for favorável ou indiferente às emancipações municipais, a principal estratégia individual dos deputados seria cooperar com as lideranças locais e votar favoravelmente à divisão municipal. Em função da perspectiva de ganhos de patronagem (inseridos em uma lógica clientelista eleitoral) e/ou de construção de uma rede fisiológica com aliados políticos no novo município, haveria reforço positivo às expectativas de futuro sucesso eleitoral” (*ibidem*, p. 66).

Caso o Executivo fosse contrário às emancipações, não alteraria as estratégias favoráveis dos legisladores, exceto no caso de a coalizão governista ser de maioria absoluta, o que poderia acarretar retaliações para o(s) deputado(s) que propusesse(m) leis contrárias à vontade do Executivo (cf. Tabela 1.1 abaixo) e

- o Executivo estadual, que pode ser contrário, favorável ou indiferente às emancipações municipais. Dependendo da força de sua coalizão na Assembléia Legislativa, sua posição pode prevalecer na decisão final, em especial se for contrário à criação de municípios.

“Todos os quatro atores participam do processo decisório que tem como resultado político a criação de novos municípios em cada unidade da federação. Sem a iniciativa das lideranças locais (quanto estes atores possuem o monopólio sobre a introdução da emancipação na agenda legislativa) ou a votação plebiscitária seria impossível haver a divisão municipal. Porém, desde que o processo tenha sido iniciado, *a decisão sobre o resultado final depende: da interação entre o poder executivo e os deputados estaduais, das estratégias desenvolvidas por estes atores e da forma que a pressão exercida pelos eleitores e lideranças tem efeito sobre as expectativas eleitorais de deputados e governantes*” (*ibidem*, p. 51; sem grifos no original).

Fabricio Tomio dá ênfase à esfera específica de decisão política no nível estadual, em que as regras e decisões têm um efeito imediato sobre a emancipação de localidades e que, por sua vez, explica porque determinados estados emanciparam mais do que outros. É nesse ponto que se encontra o centro decisório em favor das emancipações e o resultado favorável ou não

depende das estratégias desenvolvidas por esses atores (Assembléia Legislativa e o Executivo estadual) para com o tema.

A tabela abaixo demonstra como as estratégias dos atores (deputados estaduais e Governador) acabam gerando o resultado a favor ou contra as emancipações municipais, identificando principalmente a posição do Executivo quanto à emancipação (o Legislativo, de uma forma geral, é sempre favorável ao surgimento de um novo município).

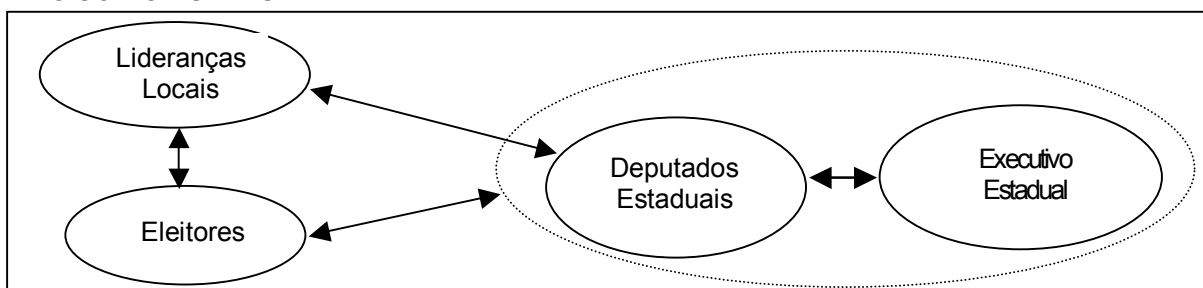
TABELA 1.1 – RESULTADO DO PROCESSO LEGISLATIVO DA EMANCIPAÇÃO MUNICIPAL CONFORME A POSIÇÃO DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL E O TAMANHO DA COALIZÃO GOVERNISTA NA ASSEMBLÉIA

Tamanho da coalizão governista na Assembléia	Posição do poder Executivo quanto à emancipação	
	Favorável ou indiferente	Contrário
Majoritária	Aprovação	Rejeição
Minoritária	Aprovação	Aprovação

Fonte: Tomio (2002a, p. 53).

Examinaremos no capítulo 3 deste trabalho como se deram a interação e as estratégias usadas pela Assembléia Legislativa paranaense e pelo Executivo no período estudado em favor ou contra as emancipações municipais no Paraná e avaliaremos o tamanho e o tipo da coalizão governista; assim verificaremos até que ponto essa hipótese influenciou o ritmo emancipacionista do estado.

FIGURA 1.1 – FORMA DA INTERAÇÃO ENTRE OS ATORES POLÍTICOS NO PROCESSO DECISÓRIO ESTADUAL



Fonte: Tomio (2002a, p. 52; 2002b, p. 67).

Tomio, como foi salientado, dá ênfase ao processo decisório construído entre as assembleias legislativas e os executivos estaduais (a esfera pontilhada). Nesse sentido, também este trabalho restringe-se a essa esfera do processo decisório.

Essa escolha do processo decisório à interação entre os atores Executivo e Legislativo Estaduais é uma escolha metodológica que segue dois pressupostos:

“O primeiro é de ordem teórica. A abordagem neo-institucionalista estabelece como uma de suas premissas básicas a autonomia do Estado. Isto ocorre devido ao insulamento do processo decisório na esfera das escolhas dos atores políticos, em virtude do monopólio do exercício do poder político institucional pelos agentes públicos (políticos eleitos e burocracia pública), que é consentido pelos outros atores sociais. [...] O segundo é lógico e derivado das preferências atribuídas aos atores políticos estaduais. O interesse predominante entre o eleitorado e as lideranças locais é obter o resultado político (a aprovação da emancipação municipal). Presumivelmente, quando não houver oposição pelo executivo, os deputados tenderiam a aprovar a maioria das leis de criação de municípios devido a seus próprios interesses e expectativas eleitorais futuras” (TOMIO, 2002a, p. 52-53).

Enfim, analisaremos a ação racional desses atores sob determinado arranjo institucional que molda seus comportamentos<sup>14</sup>; também consideraremos como se formou um contexto institucional propício para as emancipações municipais.

---

<sup>14</sup> Margaret Levi, analisando as causas da mudança institucional, parte do seguinte princípio: “Partirei da assunção de que os indivíduos criam instituições que, por sua vez, constroem as escolhas subsequentes destes mesmos indivíduos ou de gerações futuras. Em outras palavras, existe uma dependência de trajetórias. Em seguida, assumo que aqueles que decidem possuem interesses divergentes daqueles que são afetados pelas decisões e, além disso, que existe uma distribuição desigual de poder entre aqueles que constituem uma instituição. *Com isto quero dizer que se verifica um acesso diferenciado à capacidade coercitiva da instituição e aos recursos dos quais dependem outras pessoas*” (LEVI, 1991, p. 80; sem grifo no original). Nesse sentido nossa atenção estará voltada para a relação estabelecida entre os poderes Legislativo e Executivo estaduais na condução e na possível aprovação das leis de criação de municípios, pois é nessa esfera que a decisão política final acontece.

#### 1.4. Mecanismos político-institucionais

A tese de Tomio (2002a) identifica os mecanismos político-institucionais no processo emancipacionista brasileiro, que molda o contexto institucional. São três tipos distintos de instituições presentes no processo emancipacionista:

“1) *delimitadoras* (federais, estaduais e municipais), definem o estoque de localidades emancipáveis, isto é, as localidades ou distritos passíveis de serem legalmente emancipados (entre 1988 e 1996, o período em que ocorreram os maiores surtos emancipacionistas, por atribuição da nova constituição, as regulamentações estaduais tiveram maior importância normativa no processo); 2) *estimuladoras* (legislação que regulamenta as transferências de recursos aos municípios, o FPM e os fundos estaduais formados pelo ICMS), ampliaram o interesse das lideranças políticas e do eleitorado das localidades na transformação da mesma em município, sobretudo a partir da década de 80, devido ao incremento das transferências de recursos fiscais aos municípios (principalmente pela ampliação do FPM nos impostos federais, IR e IPI); 3) *processuais* (Constituição Federal, legislação federal e estadual e regimentos internos das Assembléias Legislativas), determinam a forma que o processo legislativo deve seguir até a promulgação da lei e a possibilidade que cada ator tem para interferir durante esse processo, “*interrompendo*” ou “*impulsionando*” a criação dos municípios” (*ibidem*, p. 54-5; TOMIO, 2002b, p. 69).

Em relação às instituições delimitadoras, temos para o caso do Paraná a Constituição Estadual de 1989, que em seu artigo 19 estabelece os primeiros critérios sobre criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios; em seguida, a Lei Complementar n. 56/91, que informa os critérios mínimos mais específicos para a criação de municípios no estado. E, ainda, a Lei Complementar n. 64/92, que dispõe sobre criação, organização e supressão de *distritos* como competência dos próprios municípios (embora seja essa uma variável de peso quase nulo na dinâmica de criação de municípios). Houve tentativas de mudança na Lei Complementar n. 56/91, como veremos no próximo capítulo, porém não foram efetivadas. Tal mecanismo institucional viabiliza a disponibilidade de localidades e distritos emancipáveis, mas não explica sozinho o porquê das emancipações: é necessário acrescentar os demais aspectos que formam o contexto institucional propício à criação de municípios.

Em relação às instituições estimuladoras, não há dúvidas de que a forma de distribuição de recursos para os municípios é um importante incentivo às emancipações. A maioria dos municípios criados recentemente são diretamente dependentes do repasse do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Esse é o caso da grande maioria dos pequenos municípios paranaenses.

As instituições processuais moldam a interação política de seus atores. A Figura 1.2, anexa, remete-nos à lógica do processo legislativo no Paraná. Como a iniciativa da criação de um município no estado é feita por lideranças locais, isso acaba favorecendo o poder Legislativo na aceitação e na condução do processo. O projeto de lei é assumido então por um ou mais deputados. Na Assembléia Legislativa do Paraná (ALEP) não há comissões especializadas com a função de tratar das emancipações, cabendo à CCJ (Comissão de Constituição, Justiça e Redação de Leis) o parecer quanto à legalidade do projeto de lei. Aprovado pela CCJ, discute-se em plenário e a ALEP deve autorizar o plebiscito que será organizado pelo Tribunal Regional Eleitoral (TRE). Se aprovado pela comunidade (maioria absoluta), dificilmente a ALEP dá um parecer negativo ao projeto de lei, dependendo portanto da sanção ou do veto do Governador. Se este “silenciar” ou for contrário, vetando o novo município, volta-se o processo para a ALEP, que decidirá sobre o tema (geralmente a favor). Portanto, um Governador contrário aos novos municípios para poder manter seu veto ou mesmo impedir que os processos emancipacionistas sejam conduzidos pela ALEP, terá de ter uma coalizão governista ampla e forte, que apóie sua decisão final ou mesmo que tais projetos de leis sejam barrados na CCJ.

Diante desse quadro resumido da tese de Tomio (2002a; 2002b) destacamos a seguir como o autor define as hipóteses que explicariam o porquê da criação de municípios no Brasil e suas diferentes intensidades nos estados brasileiros.

## 1.5. Hipóteses sobre as causas e a variação da intensidade das emancipações municipais no Brasil

Tomio constrói, para explicar o processo emancipacionista nos estados, um conjunto de hipóteses “que relacionam as proposições sobre a racionalidade instrumental dos atores políticos, os mecanismos institucionais, os resultados eleitorais e o *policy feedback*” (TOMIO, 2002b, p. 74).

As duas primeiras hipóteses procuram determinar a variação do processo emancipacionista nos estados:

“1) Quanto mais favorável for a posição estadual sobre as emancipações (resultante da relação de forças na interação Executivo/Legislativo) e quanto maior o estoque de localidades emancipáveis, maior a ocorrência relativa de emancipações municipais no estado.

2) A institucionalização/alteração da regulamentação estadual e o sentido da mesma (em facilitar ou dificultar as emancipações) depende da interação entre o executivo e o legislativo estadual e do tamanho/consistência da coalizão de governo existente no legislativo estadual (constituída por resultados eleitorais ou por alianças políticas posteriores): (a) quando for minoritária, a lei promulgada tenderia a facilitar as emancipações (comparada ao *status quo*); (b) quando for majoritária, com apoio vigoroso, o sentido da lei dependeria do interesse do executivo em facilitar/dificultar as emancipações; (c) quando for majoritária, com apoio frágil, o sentido da lei dependeria de barganhas pontuais entre o Executivo e o Legislativo” (TOMIO, 2002a, p. 80-81).

Em relação a essas hipóteses, deve-se primeiramente considerar o papel central que a esfera estadual passou a ter na decisão sobre as emancipações municipais, estabelecendo legalmente seus estoques; em segundo lugar, deve-se considerar como a regulamentação estadual chegou a um consenso entre o Executivo e Legislativo quanto ao tema.

“As três hipóteses seguintes especificam a determinação dos constrangimentos institucionais e históricos sobre as decisões políticas no processo emancipacionista e a disponibilidade efetiva de localidades emancipáveis. A primeira relaciona a variação das instituições às estratégias dos atores na interação executivo / legislativo e, por decorrência, à posição predominante sobre as emancipações na interação executivo/legislativo estadual. As duas seguintes dimensionam o tamanho



do estoque de localidades emancipáveis nos estados e o potencial emancipacionista individual de cada localidade.

3) A expectativa de ocorrência de autonomia do legislativo é maior quando: a) as lideranças locais possuírem a exclusividade na iniciativa do processo legislativo de criação de município, a realização do plebiscito for aprovada por decreto legislativo e/ou existir comissões especializadas na Assembléia Legislativa; e b) for majoritária (mas frágil) ou minoritária a coalizão governista na Assembléia Legislativa.

4) A extensão do estoque de localidades emancipáveis varia conforme as exigências presente na regulamentação sobre as emancipações e a quantidade de localidades (distritos, vilas, lugarejos, etc.) não constituídas em município no estado.

5) O potencial individual de emancipação de cada localidade desse estoque é determinado pela extensão do eleitorado que deve se manifestar na consulta plebiscitária (somente os eleitores da área emancipanda ou todos os eleitores dos municípios envolvidos na emancipação)” (*ibidem*, p. 81-82).

Como veremos no próximo capítulo, o Legislativo paranaense tinha determinada autonomia no processo pois, em primeiro lugar, delegava a iniciativa do processo legislativo às lideranças locais e, em segundo lugar, por decreto aprovava os plebiscitos. Porém, o que o tornava frágil eram a inexistência de uma comissão especializada para assuntos municipais e a coalizão governista, que na maioria das vezes era de apoio ao Executivo. Os outros dois itens, a extensão do estoque de localidades emancipáveis e o potencial individual, também influenciaram no ritmo emancipacionista do estado. O Paraná possuía muitas localidades que poderiam ser emancipadas e, como veremos, ainda hoje possui estoque para novos municípios, em especial nas pequenas localidades.

“As últimas três hipóteses descrevem a determinação dos resultados eleitorais e das alianças políticas posteriores sobre as coalizões governistas, o *feedback* dos resultados políticos sobre as instituições e como as conseqüências do processo alteram as escolhas dos atores na historicidade do processo emancipacionista:

6) Quanto mais intensamente as conseqüências (intencionais/não-intencionais) dos resultados das decisões políticas (emancipações e regulamentação) forem percebidas de maneira negativa pelos atores políticos (principalmente o Executivo), maior a probabilidade que esses sejam contrários à criação de novos municípios.

7) Quando os resultados das decisões políticas alteram o contexto institucional das emancipações, podem ocorrer mudanças no equilíbrio das relações de forças entre Executivo/Legislativo (posição favorável/contrária às emancipações) devido à variação nos mecanismos institucionais que constroem o processo de interação.

8) O tamanho e o tipo de coalizão de governo (apoio dos deputados estaduais ao executivo) é determinado pelos resultados eleitorais e pelo momento de sua definição, podendo ser: (a) majoritária e vigorosa, quando a maioria absoluta dos membros do parlamento que apóia o executivo resulta de acordos partidários anteriores aos resultados eleitorais; (b) majoritária e frágil, quando uma maioria absoluta é formada por alianças políticas posteriores à eleição; (c) minoritária, quando a maioria da assembleia não participa da coalizão de apoio ao Executivo” (*ibidem*, p. p. 82-83).

Ao longo do processo, que foi de 1988 a 1996, podemos identificar para o caso do Paraná que, no início, as conseqüências das emancipações eram vistas como positivas pelos atores políticos; porém, posições contrárias começaram então a surgir depois da fase inicial, em especial provinda do Executivo e também de alguns deputados estaduais mais ao final do processo, como demonstra o “Texto 01” anexo a esse trabalho.

Fabricio Tomio (2002a) realiza o teste empírico das hipóteses acima nos estados brasileiros de maneira geral e, de maneira particular, como já salientado, nos estados de Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo, Bahia e Pernambuco. Esta dissertação analisa o estado do Paraná e compara os resultados na conclusão desse trabalho.

Verificaremos, nos próximos capítulos, como se deu o processo de criação de municípios no Paraná, primeiramente no período posterior a 1947 e, depois, no período de 1988 a 1996.

## **CAPÍTULO II – CONSIDERAÇÕES SOBRE AS EMANCIPAÇÕES MUNICIPAIS NO PARANÁ (1947-1987)**

### **2.1. Introdução**

O objetivo deste capítulo é primeiro analisar a literatura que aborda as causas que geraram os novos municípios no Paraná ao longo do século XX. Identificamos que tais estudos não explicam de maneira satisfatória o número de municípios no estado.

Em seguida destacamos os aspectos históricos das emancipações municipais no Paraná. De Paranaguá a Prado Ferreira, o poder local foi sendo organizado no estado por seus governantes, obedecendo a dinâmicas institucionais específicas em cada época histórica e variando de acordo com as motivações dos atores que buscam o controle sobre esse território.

Neste capítulo destacamos em especial as emancipações municipais entre 1947 e 1967, em um total de 222 novos municípios, sem contar os municípios antigos extintos na década de 1930, sob a ditadura de Getúlio Vargas, mas recriados no período. Um aumento superior a 300% ao número existente até 1946: o que proporcionou esse número expressivo de novos municípios? Como causa principal para esse significativo crescimento identificamos um contexto institucional propício, com uma legislação que ampliou o estoque de localidades emancipáveis, o estímulo de recursos financeiros para os novos municípios e, por fim, os poderes Executivo e Legislativo favoráveis ao processo. Essa situação foi interrompida pela Lei Complementar federal n. 01/67, em que um novo contexto institucional impôs-se. O período da ditadura militar estabeleceu critérios para as emancipações para o Brasil todo; o Paraná, apesar disso, como veremos no final do capítulo, não deixou de criar municípios.

### **2.2. Revisão bibliográfica sobre as emancipações municipais no Paraná**

Para o caso paranaense, são poucos os estudos que buscam entender o processo de criação de municípios e as causas que propiciam a divisão territorial no estado. Faremos uma breve revisão dessa literatura.

Iniciamos pelos estudos de Moura e Ultramari (1994), técnicos do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes), que, em uma série de artigos, analisam o processo de alteração espacial interna no estado principalmente após 1980 até o ano de 1994. Seus artigos aqui analisados não contemplam, portanto, os municípios criados em 1995.

Sobre esse período mais recente, os autores consideram que a divisão política em municípios no estado do Paraná é similar ao que vem ocorrendo no Brasil. É consequência da Constituição de 1988, que repassou aos estados a competência para formular os critérios mínimos para o desmembramento de suas localidades e a possibilidade da realização de plebiscito por parte dos eleitores da área a ser emancipada. As leis estaduais seriam menos rígidas quanto aos requisitos para a criação de municípios do que a legislação federal de 1967, o que, portanto, estimulou o surgimento dos novos municípios no Brasil.

Os autores, na qualidade de técnicos do Ipardes, posicionaram-se contrariamente à maneira como as emancipações municipais ocorreram no Paraná. Argumentaram que até a década de 1980 os novos municípios justificavam-se devido ao crescimento populacional que a localidade emancipada tinha alcançado e ao próprio crescimento do estado, principalmente para o interior. De 1980 a 1991, porém, constataram que, mesmo decrescendo a população em determinadas regiões paranaenses, os municípios continuavam a ser criados, pois “onde se observam os maiores declínios nas taxas de crescimento da população, o aumento das partilhas torna-se vertiginoso” (*ibidem*, p. 85).

Outro ponto questionado pelos autores são os discursos, em especial dos deputados estaduais, que justificavam a criação de novos municípios no Paraná. As causas comumente apontadas nesses discursos seriam falaciosas ao serem comparadas com dados estatísticos e com a realidade política e social do estado. Como exemplo, argumentar que um novo município justifica-se pois constrói um canal de negociação mais direto com as fontes de recursos e financiamentos para a localidade e, portanto, haverá maiores recursos para o distrito que se emancipa, é falacioso. Rebatem os autores: “No entanto, a emancipação não é suficiente nem garantidora da efetivação de tais negociações”

(*ibidem*, p. 87). Outro argumento é de que o município permite a participação maior do cidadão nas decisões públicas e que o apoio popular é essencial nesse processo democrático. “Isso, porém, constitui-se em outro antagonismo, já que a emancipação de áreas não representa uma ruptura e tampouco uma transformação no arcabouço jurídico-administrativo atual” (*ibidem*, p. 88), isto é, dificilmente a participação dos cidadãos ocorrerá no novo município.

Os autores apresentam dados sobre os novos municípios, questionando o processo do surgimento de muitos deles no Paraná. Constataram que 76% dos novos municípios instalados no Paraná entre 1980 e 1991 apresentaram taxas de crescimento negativas até 1991; 96% estão entre as menores áreas de unidade administrativa do estado; o volume de população dos novos municípios é preponderantemente pequeno; 76% dos municípios instalados entre 1980 e 1991 são rurais e 82% indicam menor diversidade de funções urbanas (*ibidem*, p. 89-90). Esses dados, segundo os autores, não justificariam as criações dos novos municípios.

Portanto, os argumentos em prol das emancipações demonstram sua fragilidade e escondem as reais intenções de seus formuladores, que são as “demarcações do espaço de poder sob a égide da delimitação territorial” e a utilização desses “novos” espaços na representação de interesses políticos particulares. Os reais objetivos que norteiam tais partilhas seriam “os de assegurar ou criar espaços eleitorais e conciliar interesses econômicos particulares com poder político” (*ibidem*, p. 92). O que move, portanto, o argumento de Moura e Ultramarí para compreender o elevado número de novos municípios nas décadas de 1980 e 1990 é que a criação de um município seria a “demarcação de espaços de poder” por parte das pessoas interessadas no processo, em especial políticos.

“O acelerado processo de emancipação de municípios pode ser lido sob a ótica do jogo de interesses que permeia a criação de ‘territórios de poder’ e do vazio de políticas urbano-territoriais que orientem e respaldem essas práticas geopolíticas [...]. Na maioria das vezes, [o novo município] não representa uma necessidade de ordem física ou administrativa nem tampouco o interesse da comunidade envolvida; significam, tão-somente, interesses particulares de grupos políticos e/ou econômicos” (*ibidem*, p. 95).

Em outro artigo, Moura, Ultramari e Cardoso (1995) descrevem o surgimento dos novos municípios como:

“[...] Processos emancipatórios ou agregadores que decorrem de interesses específicos de grupos políticos ou econômicos que buscam definir ‘territórios de poder’, onde a representatividade oficial é a garantia da defesa desses interesses respaldados pelas tradições democráticas. Como artifício de legitimidade, o discurso procura identificação com pretensas aspirações das comunidades envolvidas [...], passando a demarcar territorialidades, ora forjando uma identidade territorial, ora funcionando como representação de interesses locais e regionais” (*ibidem*, p. 07).

Os novos municípios teriam como causas os interesses próprios de grupos políticos ou mesmo econômicos, manipulando anseios de uma determinada comunidade com discursos de interesses consensuais e de desenvolvimento.

Interpretar os novos municípios paranaenses sobre a lógica da construção de espaços de poder, territórios de poder, movidos por interesses particulares de políticos, será identificado também nos estudos de Cigolini (1999; 2001) e no artigo de Frata e Peris (2002), bem como nas inúmeras reportagens em jornais paranaenses que destacam os interesses eleitoreiros dos políticos (deputados e líderes locais) na criação dos novos municípios.

Não há dúvidas de que os estudos dos técnicos do Iparde são essenciais na compreensão das emancipações municipais no Paraná, em especial quando comparam os dados estatísticos com os discursos emancipacionistas de seus idealizadores e a constatação da falta de um planejamento racional para a divisão territorial paranaense, não existindo um projeto mais amplo que justificasse de maneira ordenada a criação desses novos municípios, demonstrando a fragilidade do processo.

Os autores ainda identificam que o processo de criação de novos municípios é consequência da nova estrutura institucional, após a promulgação da Constituição de 1988, que delega aos estados o poder de legislar sobre o assunto.

O que falta à análise de Moura e Ultramari (1994) é sistematizar de maneira mais objetiva as causas das emancipações municipais, que envolvem as instituições e as estratégias dos atores envolvidos no processo, em especial o Legislativo e o Executivo paranaense.

Discordamos, portanto, quando os autores identificam como causa principal do surgimento das emancipações municipais a construção de espaços de poder por parte dos líderes envolvidos no processo. Como entender essa conclusão? Ele remete-nos ao sentido de que os atores envolvidos no processo de criação de um novo município visam ao controle político e eleitoral da localidade a ser emancipada. Neste trabalho partimos do princípio de que os atores políticos agem racionalmente e visam ao melhor para si<sup>15</sup>. Em princípio, todos estariam interessados na conquista do poder municipal e na permanência no poder estadual. Os deputados estaduais visariam ao seu melhor desempenho quanto a seu trabalho legislativo e, conseqüentemente, buscariam a sua reeleição, em uma relação que pode ser de apoio ou oposição ao poder Executivo, maximizando sempre suas vantagens; quanto aos líderes locais, estariam interessados nos cargos de controle do novo município, que são os de prefeito, vereadores e secretários municipais. Assim, ambos estão interessados na nova estrutura de poder que se monta em um novo município.

Portanto, a causa das emancipações municipais não está apenas nas motivações “eleitoreiras” de seus atores; ela está no contexto institucional geral que possibilitou a maximização de tais motivações e nas estratégias de ação de seus principais atores.

---

<sup>15</sup> “A escolha racional busca encontrar os melhores meios para fins dados” (ELSTER, 1994, p. 41). “Agir racionalmente é fazer tão bem por si mesmo quanto se é capaz” (*ibidem*, p. p.44). Mesmo que nos pareça não-racional a ação de determinados indivíduos, a análise de Tsebelis (1998), com o conceito de “jogos ocultos”, demonstra que devemos sempre buscar encontrar a racionalidade da ação estudada.

Um outro trabalho importante na compreensão das emancipações municipais no Paraná é a dissertação de Adilar Cigolini (1999) e seu artigo na *Revista RA'EGA*, Cigolini (2001)<sup>16</sup>.

O trabalho de Cigolini “procura demonstrar como ocorreu historicamente a ocupação do território no Estado [do Paraná] e sua conseqüente divisão em municípios, e investiga como a combinação de fatores de ordem política, econômica e jurídica contribuíram para as emancipações ocorridas durante a década de 1990” (CIGOLINI, 1999, p. vii)<sup>17</sup>. Portanto, são três causas analisadas por Cigolini para compreender as emancipações no Paraná: as justificativas políticas e os aspectos econômico e jurídico.

O fator de ordem política está relacionado aos motivos que deputados estaduais apresentaram na Assembléia Legislativa para emancipar determinada localidade<sup>18</sup>. Esses motivos foram retirados dos itens “Justificativa” que compõem os projetos de lei necessários para a criação de municípios. Do universo de 76 novos municípios após 1990, Cigolini analisou a “Justificativa” de apenas 22, devido a um incêndio ocorrido na biblioteca da Assembléia Legislativa do Paraná no ano de 1995, em que boa parte dos projetos foi queimada. Na opinião do autor:

“No entanto, ao analisarmos as justificativas dos processos no Paraná, percebemos que os argumentos utilizados não trazem informações que possibilitem concluir a veracidade dos motivos citados. Os argumentos de

---

<sup>16</sup> Adilar Cigolini é “Funcionário da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos” do Paraná (CIGOLINI, 2001, p. 47). Com a tese de mestrado em Geografia na Universidade Federal de Santa Catarina sobre a modificação do mapa interno paranaense, analisou o processo de criação de 76 municípios no Paraná depois de 1988 (CIGOLINI, 1999).

<sup>17</sup> Cigolini (1999) retoma brevemente a história de como foi a ocupação do território paranaense, o número de cidades, vilas e freguesias na emancipação política do Paraná, os primeiros municípios, a junção de municípios na década de 1930, na ditadura de Getúlio Vargas, e a retomada e expansão dos municípios paranaenses com a “constituição municipalista” federal de 1946. No período de 1950 a 1970, o Paraná teve o maior número de municípios criados em sua história. O autor analisa, principalmente, as causas que propiciaram o surgimento dos novos municípios na década de 1990.

<sup>18</sup> Uma fonte de pesquisa utilizada por Cigolini (1999) foi o *Diário da Assembléia Legislativa do Paraná* e os arquivos dos projeto de lei, analisando os discursos dos deputados estaduais paranaenses em favor das emancipações, principalmente o item “Justificativa”.



ordem econômica, por exemplo, não são acompanhados de dados de como estão concretizadas essas condições, ou seja, elas podem simplesmente não existir, ou serem potencialidades que acredita-se existir nessas áreas” (CIGOLINI, 2001, p. 51).

O autor, ao buscar verificar se tais justificativas, em especial o argumento da viabilidade econômica, possa corresponder à realidade de estudos técnicos, conclui que os novos municípios não possuíam condições econômicas suficientes para emanciparem-se. E comenta: “Assim, as justificativas sob as quais são criados os municípios são questionáveis e, acreditamos, podem esconder os reais objetivos dos processos emancipatórios” (*ibidem*, p. 53). Quais seriam tais objetivos? Seriam então interesses eleitorais por parte dos deputados estaduais, os propositores dos projetos de lei de criação de municípios? Para responder a essa questão, o autor identifica os autores que propuseram os 76 novos municípios paranaenses após 1990 (ao todo são 33 deputados estaduais) e compara com o resultado eleitoral desses deputados obtidos nos novos municípios que criaram, na eleição de 1998, identificando se há vínculo eleitoral entre o novo território e o autor do projeto. Após detalhar sua pesquisa, conclui que:

“Tais resultados mostram que os deputados autores de projetos de emancipação ficaram, em 50% do total dos municípios analisados, entre o primeiro e o segundo colocado em número de votos nos respectivos municípios criados. Essa informação nos permite afirmar que há vínculo eleitoral da maioria dos novos municípios com o autor do projeto para sua emancipação. [Portanto,] *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” (*ibidem*, p. 55; sem grifos no original).

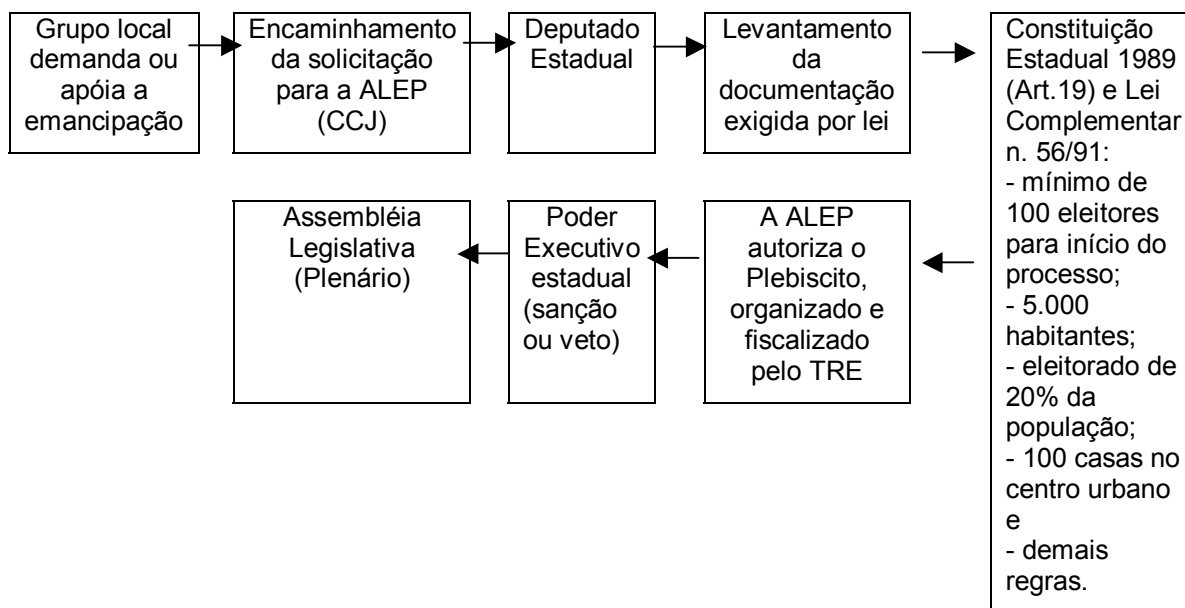
Outro fator é o de ordem econômica, que se refere aos recursos financeiros que as emancipações trazem às localidades emancipadas com o repasse de verbas estaduais e federais. Esta também é uma das principais motivações da fragmentação territorial, diz Cigolini. As transferências de recursos principalmente da esfera federal (FPM) e da esfera estadual (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS) garantem minimamente a sobrevivência do novo município. Vantagem tanto para o município-mãe, pois pouco diminui sua arrecadação e ainda atenua suas responsabilidades por

determinado território, e para o novo município, com a possibilidade de aplicar diretamente esses recursos em seu distrito.

A respeito desse fator, Cigolini identifica que “pode-se observar que grande parte dos novos municípios do Paraná foram criados em áreas com crescimento populacional negativo” (*ibidem*, p. 60). São poucos os distritos transformados em municípios que possuía um crescimento populacional positivo. Portanto, eram economicamente decadentes devido ao êxodo populacional, mas, mesmo assim, elevados à categoria de municípios.

Por fim, o fator de ordem jurídica refere-se aos requisitos mínimos necessários para emancipação de municípios. A respeito dos aspectos legais que geraram as novas emancipações no Paraná, o autor constrói o seguinte roteiro para emancipar-se uma localidade:

FIGURA 2.1 – ROTEIRO UTILIZADO PARA EMANCIPAR UMA LOCALIDADE



Fonte: o autor, a partir de Cigolini (1999, p. 59-60).

Nota: o quadro é funcional se todos os passos do processo o encaminhamento forem *positivos*; em caso contrário, a emancipação não ocorre. No final do processo o poder Executivo estadual sanciona a lei que cria o novo município. Em caso de *veto* ou *silêncio* por parte do Governador, o projeto de lei volta para a ALEP, que poderá aprovar a lei por meio de seu Presidente.

Cigolini identificou em muitos casos a não observância das regras mínimas na emancipação de determinados municípios, como população superior

a 5.000 habitantes, centro urbano superior a 100 casas, entre outros. Conclui o autor:

“Na análise dos aspectos jurídicos, conclui-se que a legislação não é restritiva e que, mesmo assim, grande parte dos novos municípios foram criados burlando-se a legislação. O resultado dessa análise foi, em seguida, associado aos argumentos pesquisados nos projetos de emancipação, obtendo-se como resultado que, subjacentes aos motivos oficialmente apresentados, existem outros que são responsáveis pela fragmentação territorial em curso. Nessa perspectiva, a criação de municípios não é um fim, mas um meio pelo qual são dados aos interessados no processo, novas possibilidades. *Estas possibilidades estão associadas à criação de territórios e ao controle de recursos econômicos*” (CIGOLINI, 1999, p. 100-101; sem grifos no original).

Assim como Moura e Ultramari, Cigolini conclui que a criação dos novos municípios está ligada ao *controle dos territórios, ao controle do poder, ao controle dos recursos econômicos e à multiplicação de espaços de poder* por parte dos deputados estaduais e líderes municipais dos novos entes federativos. Nesse sentido as emancipações ocorrem mesmo desrespeitando suas próprias regras ou não se justificando à luz de dados estatísticos mais rigorosos.

A dissertação de Cigolini é pioneira na tentativa de compreender-se as emancipações municipais no Paraná. Sua análise contribui principalmente na identificação de que o processo de criação de município no estado realmente necessita ser melhor compreendido. As justificativas políticas, econômicas e jurídicas apontadas pelo autor como forma de análise permite-nos compreender as causas das emancipações; todavia, os argumentos de Cigolini podem ser compreendidos como integrantes de um contexto institucional que propiciou essa explosão de municípios no Paraná. O que propomos é sistematizar de maneira mais clara esse contexto institucional que facilitou o surgimento dos novos municípios no estado.

Outro estudo referente às emancipações municipais no Paraná é o artigo de Frata e Peris (2002), em que os autores fazem um levantamento da viabilidade econômica e política posterior à emancipação dos municípios na região Oeste do Paraná, tomando o município de Santa Tereza do Oeste (emancipado em 1989), antigo Distrito Administrativo de Cascavel, como objeto de análise. Os autores concluem que o resultado foi favorável ao desenvolvimento

das condições sociais do novo município<sup>19</sup>. Entretanto, essa realidade não reflete a situação de outros municípios emancipados nessa região, dizem os autores, e concluem que os recém-criados municípios são “uma simples *multiplicação de espaços de poder*, aliada a um expressivo aumento dos gastos públicos, via duplicação de estruturas administrativas municipais” (FRATA & PERIS, 2002, p. 01; sem grifos no original). Para os autores, as emancipações municipais, ao invés de promoverem o desenvolvimento local, apenas constituem um ônus para os cofres públicos. Porém, os autores não aprofundam as hipóteses acima, em especial a referente à *multiplicação de espaços de poder e duplicação de estruturas administrativas municipais*. O que se percebe é uma conclusão semelhante à de Adilar Cigolini (1999). Por fim, os autores posicionam-se contra as emancipações municipais, pois constataram a inviabilidade da criação de muitos novos municípios no Paraná, em especial no Oeste do estado.

Em um estudo semelhante, Pieruccini, Tschá e Iwake (2005), do curso de Ciências Econômicas da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste), *campus* Cascavel, realizaram uma análise do aumento do número de municípios na Região Oeste do Paraná desde 1914, com a criação do município de Foz do Iguaçu até o ano de 2000, em especial observando as características diferenciadas que gerou o processo emancipatório ao longo das décadas de 1950 a 1990. Para os autores, “no início da década de [19]50, a região Oeste do Paraná experimenta um surto de crescimento que por si só justifica as emancipações ocorridas naquele momento” (*ibidem*, p. 87). Fatores como a extensa área territorial paranaense “vaga” e a iniciativa de empresas privadas na formação de vilas na região contribuíram para a formação dos novos municípios. Antes desse período, a região era quase totalmente desvinculada do universo econômico paranaense, inclusive com ruas quase inexistentes; tal abandono

---

<sup>19</sup> Frata e Peris (2002) constataram os resultados favoráveis da emancipação municipal de Santa Tereza do Oeste, no Paraná, com o crescimento quantitativo e qualitativo em muitos setores de serviços municipais; também Veiga (2002) traz os exemplos dos vales do Itajaí (Santa Catarina) e do Rio Caí (Rio Grande do Sul), em que pequenos municípios, muitos deles emancipados recentemente, conseguem proporcionar à sua população um alto índice de desenvolvimento humano. A dissertação de mestrado em Arquitetura pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul de Scussel (1996) também destaca os aspectos positivos que trouxeram as emancipações municipais em três novos municípios gaúchos.

explicaria em parte a criação do Território do Iguazu (1943 a 1946)<sup>20</sup>, uma região de fronteira. Nas décadas de 1960 e 1970 critérios políticos passaram a sobressair-se na criação dos municípios, com planos de desenvolvimento do governo para a região e incentivo à agricultura. A respeito das décadas de 1980 e 1990, percebe-se que os autores apenas descrevem de maneira superficial um pouco da história dos novos municípios, sem tentar explicar as causas que os geraram.

Os dois artigos acima demonstram a necessidade de ampliarmos o estudo sobre as causas que propiciaram as emancipações municipais no Paraná ao longo do século XX. O melhor estudo sobre o tema, sempre citado – o de Adilar Cigolini –, acaba sendo a única referência sobre o assunto.

Vale destacar os estudos de Balhana, Machado e Westphalen (1969, v. 4) e Ferreira (1996) sobre a história de cada município paranaense (origem, formação e criação), porém sem a intenção de buscar o porquê das causas emancipacionistas.

No próximo item descreveremos e interpretaremos as dinâmicas das emancipações municipais no Paraná ao longo da sua história política.

### **2.3. Breves aspectos históricos da criação de municípios no Paraná**

O Paraná conta atualmente com 399 municípios<sup>21</sup>. Olhando para a sua configuração territorial ao longo do tempo, é inegável que a ocupação do espaço paranaense demonstra uma intensa e quase imperativa divisão territorial (CIGOLINI, 1999, p. 48), estabelecendo limites, recortando os espaços e

---

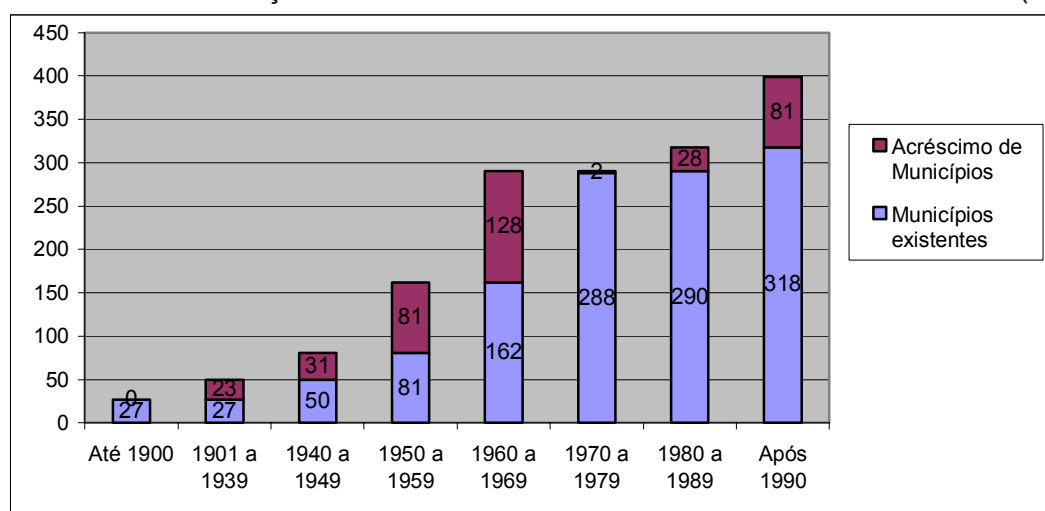
<sup>20</sup> Para detalhes sobre a criação do Território do Iguazu, cf. LOPES, 2005.

<sup>21</sup> Cf. no Anexo: Tabela 1.1 – Criação de municípios (1648 a 1946); Tabela 1.2 – Criação de municípios (1947 a 1967); Tabela 1.3 – Criação de municípios (1972 a 1987); Tabela 1.4 – Criação de municípios (1987 a 1991); Tabela 1.5 – Criação de municípios (1992 a 1994) e Tabela 1.6 – Criação de municípios (1995).

instituindo novas unidades administrativas<sup>22</sup>, principalmente no século XX. Atualmente o Paraná destaca-se como o quinto estado da federação com maior número de municípios e o presente trabalho busca identificar as causas que propiciaram ao estado possuir essas atuais 399 unidades político-administrativas.

Há momentos específicos em que os municípios foram criados no estado. A Figura 2.2 apresenta o crescimento constante dos municípios no século XX: a década de 1950 apresentou um crescimento de 100%; na década de 1960, foram criados 128 municípios; a década de 1970 representou o período da centralização do processo no nível federal, dificultando o surgimento de novos municípios; na década de 1980 ocorreu a retomada do crescimento no número de municípios no Paraná, associado à discussão da descentralização política, e, nos anos 1990, houve uma nova explosão das emancipações municipais.

FIGURA 2.2 – EVOLUÇÃO DA DIVISÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DO PARANÁ (1900-2000)



Fonte: IparDES (2003).

Nota: esta figura considera a data da instalação do município. As Tabelas 1.1 a 1.6 (em anexo) consideram a data de criação dos municípios (aprovação da lei) e, depois, sua instalação.

A Tabela 2.1, abaixo, apresenta a porcentagem do crescimento de município no Paraná ao longo do século XX, de acordo com a figura acima.

<sup>22</sup> Cf. no Anexo: Figura 1.1 – Mapas da evolução municipal do Paraná. Observar os mapas que demonstram o processo de divisão político-administrativa do território paranaense: 1940, 1960, 1980, 2000 (IPARDES, 2004).

TABELA 2.1 – QUANTIDADE E PORCENTAGEM DO CRESCIMENTO DOS MUNICÍPIOS NO PARANÁ POR DÉCADA (1900-2000)

Ano	1900-1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Municípios existentes anteriormente	27	50	81	162	288	290	318	399
Municípios criados no período	23	31	81	128	2	28	81	-
Taxa de crescimento	85%	62%	100%	79%	0,7%	9,6%	25,4%	-

Fonte: o autor, a partir de Iparades (2003).

Quais causas propiciaram o aumento significativo de municípios nesses períodos históricos no estado?

Buscamos a seguir descrever e analisar com mais detalhes o processo de surgimento dos municípios no Paraná, principalmente entre 1947 e 1987.

Na perspectiva do institucionalismo histórico, privilegamos a organização institucional da comunidade política, considerando-a como um fator essencial a estruturar o comportamento coletivo e a estruturar os distintos resultados políticos (HALL & TAYLOR, 2003), para entender assim o grande aumento na quantidade de municípios no Paraná nesse período.

### 2.3.1. Os novos municípios no Paraná (1947-1967)

A explosão do número de municípios no Paraná iniciou-se no governo de Moysés Lupion, a partir de 1947. Até então o ritmo de crescimento de novos municípios era lento e concentrado na região próxima ao litoral e a Curitiba.

“Até 1949 (década de [19]40) essa intensificação da ocupação do território não trouxe grandes reflexos à malha do Estado. São 81 municípios, concentrados, na sua maioria, no Primeiro e no Segundo Planaltos. Nota-se que apenas seis municípios: Palmas, Clevelândia, Foz do Iguaçu, Guarapuava, Londrina e Sertanópolis, abrangiam mais de 50% do território paranaense” (IPARDES, 2004, p. 01).

Nas décadas de 1950 e 1960 o Paraná passou por intensas transformações econômicas e sociais. Os dois principais governadores paranaenses entre 1947 e 1961 foram Moysés Lupion e Bento Munhoz da Rocha Netto. Resumidamente podemos associar seus governos ao projeto de construção de uma “identidade territorial e populacional” ao Paraná (IPARDES, 1989, p. 25-55), na necessidade de ocupação do território e à sua povoação por via do incentivo às migrações. O crescimento populacional no Norte do estado; a expansão para o Oeste com grande surto de migração que o estado passou a receber, devido ao desenvolvimento econômico, propiciado em especial pelo café e por empresas particulares na exploração da terra, e a formação de uma estrutura física administrativa para o governo na capital Curitiba, foram as marcas desses período e governos (*ibidem*, p. 25-55). “[...] Os anos [19]40 e [19]50 representavam um momento de afirmação territorial para o Paraná como decorrência de problemas aguçados no período estado-novista. As práticas políticas iam tecendo a identidade territorial e populacional por meio de uma rede de transportes, interligando as regiões com um centro administrativo” (GREGORY, 2000, p. 122). Enfim, “Desenvolvimento controlado, imigrante confiável, diversas formas de atuação e de presença eram imprescindíveis às políticas dos governos Moysés Lupion e Bento Munhoz da Rocha Netto com os quais se relacionavam seus discursos e suas ações administrativas” (*ibidem*, p. 130).

Na década de 1950 os novos municípios localizavam-se na sua maioria no Norte Pioneiro e Norte Novo do estado (IPARDES, 2004, p. 01).

Na década de 1960, os dois principais governadores foram Ney Braga e Paulo Pimentel. Nesse período o Paraná continuou dividindo seu território em municípios. A preocupação com o desenvolvimento do estado, em especial com sua industrialização, foi a marca de suas administrações (IPARDES, 1989, p. 55-72)<sup>23</sup>. Nessa época os desmembramentos ocorreram principalmente nas regiões Sudoeste, Oeste e Norte Novíssimo do estado (IPARDES, 2004, p. 01).

---

<sup>23</sup> Assim são resumidos os períodos de governo, de Lupion a Paulo Pimentel (1947-1971): “Os governos colocam a necessidade de povoar o território e modernizar a economia, remetendo-se



A tabela abaixo apresenta de maneira detalhada a dinâmica pela qual o Paraná passou durante o período de 1947 a 1967, com os e seus respectivos governadores.

TABELA 2.2 – GOVERNADORES PARANAENSES E RESPECTIVOS NÚMEROS DE MUNICÍPIOS APROVADOS (1947-1971)

Governador	Mandato	N. de novos municípios
Moysés Lupion	12.mar.1947-31.jan.1951	17
Bento Munhoz da Rocha Netto	31.jan.1951-01.maio.1955	69
Adolpho de Oliveira Franco	01.maio.1955-31.jan.1956	11
Moysés Lupion	31.jan.1956-31.jan.1961	72
Ney Braga	31.jan.1961-17.nov.1965	40
Paulo Pimentel	31.jan.1966-15.mar.1971	13
<b>TOTAL</b>		<b>222</b>

Fonte: Ferreira (1996, p.104); cf. Tabela 1.2 – Criação de Municípios (1947-1967) – em anexo.

Nota: não se somaram os municípios extintos na década de 1930 e “recriados” nesse período.

A Lei Complementar federal n. 01, de novembro de 1967, centralizou as decisões emancipacionistas para a esfera federal e praticamente cessou o ritmo da divisão territorial paranaense.

De 1947 a 1967, a maioria dos novos municípios foram criados em blocos. Uma única lei sancionada pelo Governador emancipava várias localidades paranaenses<sup>24</sup>. Assim, por exemplo, no governo de Moysés Lupion, por meio da Lei Estadual n. 02, de 10 de outubro de 1947<sup>25</sup>, foram emancipados 17 municípios no estado, restaurando a autonomia política de cinco municípios que em 1938, pelo Decreto-Lei estadual n. 7.573, tinham sido extintos. Com a mesma lei também foram instituídos inúmeros distritos. Segundo Samuel Guimarães da

---

invariavelmente à necessidade de produção de uma dada população. Suas práticas voltam-se ao detalhe, pretendendo-as disciplinadoras, moralizadoras e higienizadoras” (IPARDES, 1989, p. 98).

<sup>24</sup> Cf. no Anexo: Tabela 1.2 – Criação de municípios (1947 a 1967).

<sup>25</sup> “A Lei n. 02, da mesma data [10 de outubro de 1947], dispôs sobre a divisão administrativa do Estado, corrigindo e atualizando exigências imperiosas nessas áreas” (COSTA, 1994, p. 381).

Costa (1994), essa foi uma das principais leis aprovada pela Assembléia Legislativa do Paraná nesse período:

“Uma das áreas onde foi mais forte o papel da Assembléia Legislativa ao longo da história recente no Paraná, de desbravamento e ocupação de suas regiões pioneiras, diz respeito à divisão administrativa do Estado, para que as obras e serviços públicos cheguem a tempo e funcionem no interesse do maior número de habitantes. Não foi por outra razão que a Lei n. 2, de 10 de outubro de 1947, teve essa primazia de ser uma das primeiras da Assembléia Legislativa, com o fim de instalar centros de poder organizado e legalmente constituído para populações antes isoladas e desassistidas. Essa lei criou nada menos que 22 municípios novos, de uma só vez, em diversas regiões, a demonstrar a insensibilidade do longo período de intervenção federal do Estado Novo em que o Paraná, como os demais Estados da Federação, foram penalizados por governos sem maior identificação com seus governados, durante muitos anos, surdos aos que pediam apenas mais administração e mais lei. [...]” (*ibidem*, p. 437-438).

Samuel Guimarães da Costa reconhece a importância da iniciativa do poder Legislativo em prol dos novos municípios. Há, entretanto, uma ligação entre esse poder e o Executivo na consolidação da retomada dos municípios no Paraná.

Outras leis importantes, referentes à organização dos municípios paranaenses no governo de Moysés Lupion, foram: Lei n. 04, de 25 de outubro de 1947, que criou o Departamento Administrativo do Oeste do Paraná (com sede em Laranjeiras do Sul e a função de elaborar e executar o plano de desenvolvimento geral da referida região)<sup>26</sup>; Lei n. 43, de 23 de janeiro de 1948, que criou o Departamento de Assistência Técnica dos Municípios, e Lei n. 64, de 21 de fevereiro de 1948, que estabeleceu a Lei Orgânica dos Municípios, com critérios para a organização dos municípios, entre eles as condições para sua criação, sua extinção e seu desmembramento (PARANÁ, 1965).

---

<sup>26</sup> Esse Departamento do Oeste foi uma promessa do Interventor do Estado do Paraná, Brasil Pinheiro Machado, para que a população do então Território do Iguazu (1943-1946) se manifestasse favorável à sua extinção. A promessa foi concretizada no Governo Moysés Lupion. Porém, em 1948 sua sede transferiu-se de Laranjeiras do Sul para Curitiba (Lei n.º180, de 20/12/1948) (LOPES, 2005, p.230).

Moysés Lupion, no final de seu mandato, pela Lei n. 613, de 27 de janeiro de 1951, criou, no quadro territorial do estado, mais 40 novos municípios; porém, ela foi revogada no governo de Bento Munhoz da Rocha Netto, pela Lei n. 641, de 06 de abril de 1951, restabelecendo o quadro territorial anterior

Bento Munhoz da Rocha Netto e a Assembléia Legislativa do Paraná aprovaram a Lei n. 666, em 11 de julho de 1951, que estabeleceu novos critérios para a criação de municípios no estado (cf. Tabela 2.4). Com a Lei estadual n. 790, de 14 de novembro de 1951, foram criados 38 novos municípios e não mais 40, como previa a Lei revogada. Em 1954, com a Lei estadual n. 253, de 26 de novembro de 1954, mais 28 novos municípios surgiram no estado. O ritmo de criação de municípios no estado continuou com o governador substituto Adolpho de Oliveira Franco, apesar de seu curto mandato: surgiram 11 municípios<sup>27</sup>.

Nesse período, vigeu uma Assembléia Legislativa bem mais representativa das regiões paranaenses.

“[...] A Assembléia Legislativa se mostrava bem mais representativa das diversas regiões e dos diferenciados setores da sociedade, na medida em que seu terceiro planalto – equivalente a dois terços do território paranaense – ia deixando de ser um vasto vazio demográfico. Nas legislaturas de 1947-1950, 1951-1954 e 1955-1958 era bem mais fácil identificar os deputados estaduais por suas respectivas regiões [...]” (COSTA, 1994, p. 399-400).

No discurso do Deputado Estadual Francisco Silveira da Rocha, na sessão do dia 13 de junho de 1951, percebemos a mobilização de um deputado em favor de novos municípios e da existência de uma Comissão Especial voltada ao assunto<sup>28</sup>, o que aumentava a possibilidade de surgirem novos municípios. O Deputado destacou em especial as dificuldades pela qual passavam os distritos e localidades do município de Mandaguari, no Norte-Noroeste do estado, com mais

---

<sup>27</sup> O Governador paranaense Bento Munhoz da Rocha Netto deixou o cargo entre junho e novembro de 1955, a convite do Presidente Café Filho e posteriormente assumiu o Ministério da Agricultura.

<sup>28</sup> Legislatura 1951-1954. Comissões Especiais: Comissão Especial de Estudo do Quadro Territorial dos Municípios. Presidente: Laertez Munhoz (NICOLAS, 1954, p. 466-467).

de 14.000 km<sup>2</sup>, propondo a criação de uma comarca e dos municípios de Marialva, Maringá, Guaíra, Capelinha (Nova Esperança) e Paranavaí: “Nessas circunstâncias, peço a V. Excia., de mandar encaminhar este requerimento no seu inteiro teor à Digna Comissão Especial encarregada da nova divisão administrativa do Estado, sugerindo a criação de cinco novos municípios e uma comarca” (Rocha *apud* COSTA, 1994, p. 395). A Lei n. 790, de 14 de novembro de 1951, emancipou tais localidades<sup>29</sup>.

No segundo mandato do Governador Moysés Lupion, o estado continuou a criação de municípios. Em 1960, com a Lei n. 4.245, outros 55 municípios foram criados de uma única vez, além de constituídos distritos e regularizados municípios extintos. Foi o maior número de municípios emancipados por uma única lei no estado. No final de seu mandato foram criados ainda mais 16 municípios com a Lei Estadual n. 4.338, de 25 de janeiro de 1961.

Na gestão do Governador Ney Braga o ritmo emancipacionista continuou: entre 1963 e 1964 foram criados 31 novos municípios. No governo de Paulo Pimentel, nos seus dois primeiros anos surgiram 13 municípios, encerrando-se tal ciclo em novembro de 1967, com a lei federal que restringiu a criação de municípios.

Os estudos sobre esse período indicam que a explosão de novos municípios no Paraná foi uma conseqüência lógica do aumento populacional e do desenvolvimento econômico por que o estado passou. Como representativo desse argumento temos os estudos de Samuel Costa: “Ora, essas frentes pioneiras que se formaram no Paraná de fora para dentro [...], onde cidades novas se multiplicavam e municípios eram criados continuamente, na medida em que a população do Estado começou a dobrar a cada dez anos” (COSTA, 1994,

---

<sup>29</sup> Uma justificativa política para a criação de municípios no governo de Bento Munhoz se encontra em Kunhavalik: “Uma política relevante diz respeito à criação de municípios, principalmente nas regiões Norte e Oeste/Sudoeste do Estado. Com esta política, o governo desmembra alguns municípios de grande extensão territorial, como é o caso de Manguaçu e de Clevelândia, no Sudoeste, e de Paranavaí, no Norte. É certo que o crescimento demográfico e econômico destas regiões implica uma reestruturação territorial. Mas a elaboração de uma divisão territorial mais fragmentada tem também um sentido político. Visa-se com isso impedir a constituição de fortes poderes locais e o surgimento de políticas emancipatórias [referente ao Território do Iguçu]. Indiretamente, procura-se fortalecer o poder político da capital” (KUNHAVALIK, 2004a, p.193).

p. 430); do Iparde, de acordo com o que, “À medida que a população se multiplica e novos municípios são criados [...]” (IPARDES, 1989, p. 39), o Paraná consolidava sua divisão territorial interna e, ainda, o artigo de Pieruccini, Tschá e Iwake (2005). As regiões Norte, Oeste e Sul do estado, até então divididas em grandes municípios, passaram a ser divididas em unidades administrativas cada vez menores devido ao aumento populacional.

Pode-se ver na Tabela 2.3, abaixo, o crescimento da população paranaense, entre 1900 e 1960:

TABELA 2.3 – CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO DO PARANÁ (1900-1960)

ANO	TOTAL DE HABITANTES	TAXA DE CRESCIMENTO
		MÉDIO ANUAL (%)
1900	327.136	3,0
1920	685.711	4,0
1940	1.236.276	3,0
1950	2.115.547	5,5
1960	4.277.763	7,0

Fonte: Balhana, Machado e Westphalen (1969, p. 245).

Porém, o aumento populacional e o desenvolvimento econômico por si sós são insuficientes para entendermos o processo de criação de municípios nesse período. Como proposto por este trabalho, é necessário atentar para todo o contexto institucional da época.

Como exemplo, na década de 1960 havia um outro grande incentivo institucional para o aumento das divisões territoriais dos municípios – que denominamos de *instituição estimuladora* (sobre a legislação, nesse caso federal, que regulamenta a transferência de recursos aos municípios) –, que era a partilha dos recursos federais aos estados de acordo com o número de municípios existentes. Segundo Ailton Mota de Carvalho, ao estudar o processo de criação de municípios em Minas Gerais:

“A criação de 237 novos municípios, num só ano [1962], não se deu em função de algum eventual surto de urbanização que então estivesse

ocorrendo no estado, mas sim em função do sistema de tributos partilhados que vigorava na época, com cotas iguais para todos os municípios. Assim, os governos Estaduais estimulavam a criação de novos municípios para arrecadarem mais recursos do governo federal.

A mentalidade dominante então, era a de que quanto maior o número de municípios para recorrer às fontes de recursos federais, tanto melhor, ainda que sem atender as condições legais para a emancipação” (CARVALHO, 2002, p. 549).

Portanto, o estímulo à criação de municípios provinha também do aumento de recursos federais para os estados, via municípios.

Em relação às leis que regiam o processo decisório, em termos de instituições delimitadoras, as constituições paranaenses sempre abordaram o tema da criação de municípios. A Tabela 2.4, abaixo, indica os requisitos legais para emancipar uma localidade no Paraná em momentos específicos: na reforma constitucional de 1927 e 1935, na Constituição estadual de 1947, e nas Leis de 1948 e 1951.

TABELA 2.4 – CONSTITUIÇÕES PARANAENSES DE 1927, 1935 E 1947 E LEIS DE 1948 E 1951

<b>Critérios para emancipar uma localidade</b>	<b>1927</b>	<b>1935</b>	<b>1947</b>	<b>Lei n. 64/48</b>	<b>Lei n. 666/51</b>
Lei Estadual	X	X	X	X	X
População mínima	10 mil hab.	10 mil hab.	-	O município é extinto com menos de 4 mil hab.	5 mil hab.
Renda anual mínima	20 contos de réis	50 contos de réis	-	É extinto se a receita não atingir Cr\$ 150 mil durante o quinquênio.	Cr\$ 100 mil
Moradias na sede	-	Possuir sede	-	-	100
Eleitores	-	-	-	-	500

Fonte: Paraná (1927; 1935; 1947); *Diário Oficial – Estado do Paraná* (fev.1948; jul. 1951).

Nota: sobre a criação de municípios, a Lei n. 666/51, de 11 de junho de 1951, deu nova redação ao art.2º, da Lei n. 64/48.

Em uma perspectiva comparativa, a Constituição estadual de 1927 e 1935 são mais restritivas do que as leis estaduais posteriores a 1947 quanto à criação de municípios.

A Constituição estadual de 1927 propõe que os municípios que não reunissem os requisitos mínimos poderiam ser suprimidos e anexados a outros municípios. A de 1935 propõe também que a Assembléia Legislativa poderia requisitar a qualquer autoridade ou repartição pública do estado os elementos que julgasse necessários para esclarecer e comprovar a necessidade e as vantagens da criação do município.

A Constituição estadual de 1947 possibilitou a ampliação das possibilidades emancipacionistas no estado, delegando à Assembléia Legislativa a competência para resolver sobre o assunto. A ALEP, por sua vez, estabeleceu as leis estaduais n. 64/48 e n. 666/51, que reduziram os critérios para criar municípios. Em relação ao item “Plebiscito”, ele era previsto apenas para anexação ou incorporação dos territórios das populações interessadas.

As leis de criação de município auxiliavam financeiramente os novos municípios. As leis estaduais n. 02/48 e n. 790/51 ofereciam auxílio por parte do governo do estado de Cr\$ 100.000,00 a cada município criado; a Lei n. 4.245/60 oferecia Cr\$ 500.000,00 a cada novo município.

Nesse sentido, como conclusão, alguns pontos podem ser destacados para a compreensão da divisão territorial interna paranaense no período de 1947 a 1967:

- iniciativa e posição favorável à causa emancipacionista dos poderes Executivo e Legislativo ao longo de todo o período de 1947 a 1967;
- o poder Legislativo paranaense cada vez mais representativo das diversas regiões do Paraná;
- legislação estadual posterior a 1947 propícia à divisão territorial, principalmente por delimitar critérios menos rígidos para a criação de municípios, comparativamente aos critérios das constituições de 1927 e 1935;
- amplo estoque de localidades, devido à extensão territorial paranaense e ao aumento populacional e

- incentivo à divisão territorial visando à ampliação dos recursos financeiros provenientes da União; às localidades emancipadas, o próprio estado oferecia auxílio financeiro aos novos municípios criados.

Alguns pontos ainda necessitam de pesquisa: qual foi o papel da relação entre os poderes Legislativo e Executivo estaduais na concretização desse ritmo emancipacionista? Quais foram as estratégias e as coalizões dos poderes Executivo e Legislativo estaduais nesse período? Que mecanismos político-institucionais influíram nesse processo?

Enfim, pelo que se percebe, caso a Lei Complementar federal n. 01/67 não determinasse novas regras para as emancipações municipais, transferindo a decisão de criar municípios para a esfera federal, o Paraná não pararia sua divisão territorial interna e em um ritmo acelerado, até seu possível esgotamento.

### 2.3.2. Os novos municípios no Paraná (1972-1987)<sup>30</sup>

No período de 1972 a 1987, um novo contexto institucional impôs-se, modificando as regras e estratégias dos atores para a criação de municípios.

Não associamos aqui a idéia única de que o regime político explicaria os movimentos emancipacionistas, isto é, em períodos democráticos os municípios proliferaram devido à descentralização política, ao contrário, em períodos ditatoriais, a criação de municípios tende a ser suspensa, explicações presentes em autores como Gomes e MacDowell (2000) e Carvalho (2002). É necessário, antes, atentar para os mecanismos legais presentes nesses períodos e em como seus atores principais moldam suas estratégias no processo da decisão política.

A Tabela 2.5, abaixo, apresenta os seguintes números referentes à criação de municípios no Paraná após 1970, especificando o ano da aprovação

---

<sup>30</sup> Cf. no Anexo: Tabela 1.3 – Criação de municípios (1972 a 1987).



da lei e a quantidade de novos municípios, sob a Lei Complementar federal n. 01/67, que centralizou o processo, o que dificultava ou mesmo impedia as emancipações municipais no Brasil.

TABELA 2.5 – NOVOS MUNICÍPIOS E ANO DA LEI DE APROVAÇÃO NO PERÍODO VIGENTE DA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL N. 01/67 NO PARANÁ

<b>ANO DA LEI DE EMANCIPAÇÃO</b>	<b>1972</b>	<b>1973</b>	<b>1979</b>	<b>1980</b>	<b>1981</b>	<b>1982</b>	<b>1985</b>	<b>1986</b>	<b>1987</b>	<b>TOTAL</b>
N. de novos municípios	01	01	06	02	05	07	01	02	05	<b>30</b>

Fonte: Ferreira (1996).

A tabela demonstra que a criação de municípios no Paraná não se interrompeu totalmente, como aconteceu em alguns estados da federação. As emancipações continuam de maneira regular principalmente após 1979. Os dois municípios criados entre 1972 e 1973 demonstram a capacidade decisória dos poderes Executivo e Legislativo paranaenses frente ao processo. O livro do jurista Reginaldo Fanckin, publicado pela Assembléia Legislativa do Paraná em 1973, sobre a criação de municípios, em que o autor comenta a Lei Complementar n.01/67 e o Ato Complementar n. 46/69, demonstra como a Assembléia Legislativa paranaense estava atenta às novas regras emancipacionistas. O autor inclusive propõe “um roteiro seguro para a criação de municípios” (FANCKIN, 1973, p. 09), sob as condições da nova lei federal.

Portanto, o estado não deixou de criar municípios. Atento aos novos dispositivos legais nesse contexto institucional, conseguiu emancipar as localidades de Francisco Alves em 24 de agosto de 1972 e Nova Santa Rosa em 20 de junho de 1973, leis sancionadas pelo Governador Pedro Parigot de Souza. E ainda, estabeleceu a Lei Complementar n. 2, de 18 de junho de 1973 (Lei Orgânica dos Municípios), que revogou a Lei estadual n.64/48.

Com o início do processo de redemocratização no final da década de 1970, o Paraná retomou as emancipações de maneira mais incisiva. Iniciando em 1979 e prosseguindo até o final de 1987, vinte e oito novos municípios foram criados no estado. Desses, surgiram 19 municípios no governo de Ney Braga entre 1979 e 1982, que já tinha experiência em emancipações municipais em seu

governo no início da década de 1960<sup>31</sup>; já o Governador substituto José Hosken de Novaes, ao assumir o governo, posicionou-se contra as emancipações municipais<sup>32</sup>. A posição contrária do governador Hosken de Novaes quanto às emancipações municipais desencorajou ou mesmo impediu o processo emancipacionista<sup>33</sup>, como veremos com mais detalhes no próximo item. Apenas no final do mandato do Governador José Richa e vice-Governador João Elísio Ferraz de Campos as emancipações voltaram a acontecer.

A retomada da criação de municípios em 1979 pode também estar associada à questão da redemocratização brasileira e da discussão da descentralização do poder político<sup>34</sup>. Porém, como visto, não explicaria de maneira satisfatória o processo.

As duas leis complementares estaduais nesse período, n. 02/73 e n. 27/86, que dispunham sobre a organização dos municípios, subordinavam suas disposições às fixadas pela lei federal (cf. Tabela 3.1).

---

<sup>31</sup> Em relação ao segundo governo de Ney Braga: “Ney Braga assume o governo do Paraná em 15 de março de 1979, tendo como vice[-Governador], José Hosken de Novaes. Este seu segundo governo terá um caráter essencialmente tecnocrático” (KUNHAVALIK, 2004, p. 376). Nomeou Saul Raiz para a Secretaria de Estado Extraordinária para Assuntos de Desenvolvimento dos Municípios, em 23 de fevereiro de 1981; após esse período, surgiram mais 12 municípios em seu governo.

<sup>32</sup> Cf. Paraná. Novaes (1983). Diante das dificuldades financeiras dos municípios paranaenses, o Governador reclamou: “Todavia, a comprovação dessa realidade tem como conseqüência a necessidade de revisão dos critérios de divisão territorial e de severo realismo na criação de novas unidades comunais” (*ibidem*, p. X). As *Mensagens dos Governadores*, documentos enviados à Assembléia Legislativa por ocasião da abertura dos anos legislativos, no período de 1979 a 1996, são uma das referências para detectar-se a posição dos governadores quanto às emancipações municipais (favorável, indiferente ou contrário). Essa metodologia foi utilizada na pesquisa realizada pelo Iparde (1989) sobre as práticas de governo no Paraná de 1947 a 1982: “Nesse sentido, o presente estudo volta-se ao entendimento das práticas de governo, notadamente às ações do Executivo enquanto lugar privilegiado dessas práticas, bem como às possíveis interferências dos partidos políticos na sua constituição” (*ibidem*, p. 01-02).

<sup>33</sup> Como exemplo disso, uma reportagem do jornal *Gazeta do Povo* destacou a reivindicação de deputados estaduais por novos municípios no litoral do Paraná, mas como o Governador Hosken de Novaes era contrário ao processo, os municípios não surgiram (DEPUTADOS QUEREM UM NOVO, 1983). A reportagem destacava a participação dos deputados Francisco Escorsin e Nelson Buffara na reivindicação de um novo município no litoral paranaense.

<sup>34</sup> Algumas referências sobre a descentralização política: Fischer (1992), Melo (1993), Stein (1997), Abrúcio e Samuels (1997), Gomes e MacDowell (2000) e Carvalho (2002).

No próximo capítulo, analisaremos o período de 1989 a 1996. A tabela abaixo demonstra uma grande concentração de municípios criados após a promulgação da Constituição de 1988, em um total de 81 municípios, com destaque para os anos de 1990, no governo de Álvaro Dias, e 1995, no governo de Jaime Lerner, ambos tendo como Presidente da Assembléia Legislativa do Paraná o Deputado Aníbal Khury.

TABELA 2.6 – NOVOS MUNICÍPIOS NO PARANÁ E ANO DA LEI DE APROVAÇÃO (APÓS 1988)

<b>ANO DA LEI DE EMANCIPAÇÃO</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>TOTAL</b>
N. de novos municípios	00	06	41	03	05	02	24	<b>81</b>

Fonte: Ferreira (1996) e *Diário Oficial – Estado do Paraná* (1989-1996).

As causas que propiciaram esse grande número de novos municípios no Paraná podem ser encontradas no contexto institucional favorável às emancipações na década de 1990 e, conseqüentemente, na estratégia utilizada pelos principais atores do processo, os poderes Executivo e Legislativo do estado. Como já se mencionou, o poder Legislativo teve amplo controle do processo o que facilitou as emancipações municipais. Como conseqüência, o Paraná foi o sétimo estado do Brasil que mais emancipou municípios nessa época.

TABELA 2.7 – GOVERNADORES PARANAENSES E NÚMERO DE NOVOS MUNICÍPIOS APROVADOS EM SEUS MANDATOS (1979-1998)

<b>GOVERNADOR</b>	<b>MANDATO</b>	<b>N. DE NOVOS MUNICÍPIOS</b>
<i>Ney Braga</i>	<i>15.mar.1979-14.maio.1982</i>	19
José Hosken de Novaes	14.maio.1982-15.mar.1983	00
José Richa	15.mar.1983-21.set.1986	01
João Elísio Ferraz de Campos	24.set.1986-15.mar.1987	03
<i>Álvaro Dias</i>	<i>15.mar.1987-15.mar.1991</i>	<b>54</b>
Roberto Requião	15.mar.1991-02.abr.1994	05
Mário Pereira	02.abr.1994-01.jan.1995	02
<i>Jaime Lerner</i>	<i>01.jan.1995-31.dez.1998</i>	24
<b>TOTAL</b>		<b>108</b>

Fonte: Ferreira (1996, p. 104); *Diário Oficial – Estado do Paraná* (1989-1996).

## **CAPÍTULO III – AS EMANCIPAÇÕES MUNICIPAIS NO PARANÁ: O CONTEXTO INSTITUCIONAL E A RELAÇÃO ENTRE EXECUTIVO E LEGISLATIVO (1988-1996)**

### **3.1. Introdução**

Neste capítulo analisaremos o contexto institucional que gerou os novos municípios no Paraná depois da promulgação da Constituição Federal de 1988 e da Constituição Estadual de 1989. Para Fabricio Tomio:

“O mesmo contexto institucional geral moldou o ambiente de decisão política que predispôs a criação de novos municípios a partir da década de oitenta em todo o Brasil. Esse contexto caracterizou-se pela: ampliação dos recursos fiscais transferidos aos municípios, descentralização da regulamentação do processo emancipacionista em favor dos estados e definição de mecanismos legais que conferiram a iniciativa legislativa aos atores locais e o controle da maior parte do processo das emancipações às Assembléias Legislativas” (TOMIO, 2002a, p. 112).

Primeiramente avaliamos a importância do aumento dos recursos fiscais aos municípios paranaenses. Em um segundo momento discutimos a descentralização da regulamentação do processo emancipacionista em favor dos estados e a definição de mecanismos legais como a iniciativa legislativa do processo aos atores locais e outras que conferiram um amplo controle da Assembléia Legislativa sobre o tema. Por fim, destacamos a relação entre Executivo e Legislativo paranaenses frente às emancipações municipais. Afinal, a interação entre esses atores acabou definindo o ritmo emancipacionista no estado. Nesse sentido, veremos com mais detalhes como foi esse processo nos governos de Álvaro Dias, Roberto Requião e Jaime Lerner.

### **3.2. O contexto institucional (1988-1996)**

#### **3.2.1. A ampliação dos recursos fiscais destinados aos municípios**

Iniciamos analisando a ampliação e a descentralização dos recursos fiscais federais para estados e municípios após 1988, em especial para o caso paranaense. A literatura sobre criação de municípios não deixa de reconhecer a importância da forma de distribuição dos recursos como um dos principais

motivos do sucesso das emancipações<sup>35</sup>. Com a Constituição de 1988, artigo 159, a divisão dos recursos do âmbito federal para os estados, com o Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE), e municípios, com o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), aumentou consideravelmente, comparada com a época anterior. Além do FPM, ocorreu também o aumento dos repasses estaduais aos seus municípios, com o ICMS, por exemplo, previsto pela Constituição do Estado do Paraná, artigo 132, em acordo com a Constituição Federal, artigo 158. Aqui estamos diante de instituições estimuladoras às emancipações municipais.

De acordo com Ailton Motta Carvalho, o aumento da divisão dos repasses foi significativo no seguinte sentido:

“A partir de 1989, os municípios passaram a receber 25% do ICMS (transferência estadual) (antes recebiam 20%); e viram o Fundo de Participação (FPM) crescer de 17% para 25,5%. Como consequência, entre 1988 e 1998, a arrecadação municipal aumentou, elevando a participação dessa esfera do governo de 2,9% da carga tributária total para 5,3%” (CARVALHO, 2002, p. 544).

Atualmente, a transferência de recursos federais é distribuída em índices fixos pela União aos estados. Anterior a 1989, os estados recebiam os repasses de acordo com o número de municípios que possuíam<sup>36</sup>.

O FPM acabou sendo a garantia de sobrevivência da grande maioria dos municípios brasileiros. No Paraná, ele é a principal fonte de renda principalmente dos pequenos e novos municípios<sup>37</sup>, o que levou inúmeras reportagens a criticar a fragilidade financeira dos municípios paranaenses: “Hoje, o FPM é a fonte de receita mais importante para 259 dos 399 municípios

---

<sup>35</sup> Mello (1992), Noronha e Cardoso (1995) e Bremaeker (1996) são exemplos de autores que identificam como uma das causas principais para as emancipações municipais a partilha dos recursos federais aos municípios. Quanto às consequências da partilha, ver Azzoni e Isai (1993) e Shikida (1999a; 1999b); sobre o histórico da partilha, ver Carvalho (2002) e Tomio (2002a).

<sup>36</sup> Sobre o histórico dos repasses financeiros federais aos estados e municípios, ver Carvalho (2002) e Tomio (2002a).

<sup>37</sup> No portal eletrônico da Associação dos Municípios do Paraná (AMP) estão disponíveis os valores dos repasses do FPM (federal) e do ICMS (estadual) para os municípios paranaenses (AMP, s/d).

paranaenses” (APÓS CINCO ANOS, 2002; cf. também NOVOS MUNICÍPIOS JÁ NASCERAM, 1997; PARANÁ TEM 174 MUNICÍPIOS, 1997).

### 3.2.2. A descentralização da regulamentação legal

Outro ponto central na compreensão das emancipações municipais é a descentralização da regulamentação do processo em favor dos estados.

TABELA 3.1 – LEGISLAÇÃO SOBRE A CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS

<b>CRITÉRIOS PARA EMANCIPAR UMA LOCALIDADE</b>	<b>LEI COMPLEMENTAR FEDERAL N. 01/67 E ATO COMPLEMENTAR N. 46/69; LEIS COMPLEMENTARES ESTADUAIS N. 02/73 E N. 27/86</b>	<b>CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ (1989) E LEI COMPLEMENTAR N. 56/91 (ALTERADA PELA LC. N. 57, 66 E 70)</b>
Lei estadual	X	X
Plebiscito	X	X
Início do processo	Mínimo 100 eleitores	Mínimo 100 residentes/domiciliados
População mínima	10 mil habitantes	5 mil habitantes
Renda anual mínima	5 milésimo da receita estadual de impostos	- *
Moradias na sede	200 casas	100 casas
Eleitores	Não inferior a 10% da população	Não inferior a 20% da população
Outras regras	- “Nenhuma modificação poderá ser feita, na organização administrativa e judiciária a que se refere este artigo, sem prévia autorização do Presidente da República, ouvido o Ministério da Justiça” (Ato Complementar n. 46/69).  - Lei Complementar (Estadual) n. 02, de 18 de junho de 1973. Revoga a Lei n. 64/48.  - Lei Complementar (Estadual) n. 27, de 08 de janeiro de 1986. Revoga a Lei n. 02/73.	- Preservação da continuidade e da unidade histórico-cultural do ambiente urbano; não constituição de área encravada no município de origem.

Fonte: Lei Complementar n. 01/67 e Ato Complementar n. 46/69 (FANCKIN, 1973); Paraná (1989); Regimento Interno da ALEP, de 28.dez.1990; Lei Complementar n. 56, de 18.fev.1991 (promulgada por Aníbal Khury, Presidente da Assembléia Legislativa do Paraná).

Notas:

- \* O Projeto de Lei Complementar n. 323/89, que tratava “Da Organização dos Municípios” e que deu origem à Lei Complementar n. 56/91, previa, para criar um município, no Art. 6º, III. “Demonstrar que o fluxo das suas atividades econômicas propiciam a arrecadação de receitas tributárias compatíveis ao desempenho das funções que lhe incumbem”; esse item que não foi aprovado.
- A Lei Complementar n. 56/91 foi alterada pelas leis complementares n. 57, 66 e 70.

A Constituição Federal de 1988 e a Constituição Estadual paranaense de 1989 são os marcos da descentralização para a criação de municípios. A Constituição paranaense, em seu artigo 19, previa que uma Lei Complementar disporia sobre o assunto; em 1991 foi aprovada a Lei Complementar n. 56, que definia com mais detalhes as novas regras para as emancipações municipais no estado.

Podemos concluir, a partir da tabela acima e da comparação entre o número de municípios criados sob a lei federal e sob a lei estadual, que um fator significativo para o aumento do número de municípios após 1988 foi a possibilidade da autonomia dos estados em conduzir o processo, não dependendo da esfera federal, centralizadora e com critérios idênticos para o Brasil todo.

No Paraná, essa autonomia recaiu principalmente sobre o Legislativo, que teve amplo controle sobre todo o processo emancipacionista. De certa forma, manteve, por meio da Lei Complementar n. 56/91, os mecanismos legais da Lei Complementar federal n. 01/67, facilitando porém as emancipações quanto aos critérios de população, renda municipal e moradias na sede e conservando a iniciativa do projeto da população local com a conseqüente aprovação por plebiscito. A Assembléia Legislativa ainda manteve a prática de aprovar por meio de Resolução os plebiscitos, acolhendo o resultado, se favorável, passando à discussão em plenário e, por fim, votava o projeto de lei. Caso aprovado, encaminhava ao poder Executivo; em caso de veto ou silêncio do Governador, a Assembléia Legislativa poderia novamente decidir sobre a criação do município.

As regras emancipacionistas, que não mais se alteraram de maneira significativa no estado depois de 1991 (apesar de tentativas por parte de alguns deputados em rever tais critérios), contribuíram para o controle do processo pelo Legislativo. As leis complementares n. 62/92 e n. 70/93 apenas estabeleceram novos prazos para a criação de municípios.

Um critério legal a ser destacado é o da iniciativa dos atores locais na proposição da emancipação política de sua localidade. Para Fabricio Tomio (2002a), esse mecanismo estimulou o processo, a autonomia do legislativo e, conseqüentemente, o seu resultado final, a concretização do grande número de

municípios nos estados que preservaram tal iniciativa. Portanto, até que ponto essa regra influenciou no ritmo emancipacionista no estado do Paraná?

Todavia, não foi possível saber quantos pedidos foram protocolizados na ALEP para a criação de municípios das respectivas localidades no período de 1988 a 1996 e, conseqüentemente, quantos foram rejeitados ao longo do processo<sup>38</sup>, para assim comprovarmos a hipótese. Elaboramos, então, uma tabela, a partir do *Diário Oficial – Estado do Paraná*, de 1989 a 1996, para levantarmos o número de resoluções aprovadas pela ALEP permitindo a realização de plebiscito. Esse recorte possibilita perceber ao menos os pedidos aceitos e aprovados pela CCJ e aprovados em plenário e o conseqüente resultado final.

TABELA 3.2. TRAMITAÇÃO E RESULTADOS DO PROCESSO DECISÓRIO DAS EMANCIPAÇÕES MUNICIPAIS NO PARANÁ (1988-1996)

<b>Resultado</b>	<b>DIAS</b>	<b>REQUIÃO</b>	<b>LERNER</b>	<b>Total</b>
Autorização para realização de plebiscito / Resolução	68	50	19	<b>137</b>
Resoluções que não resultaram em municípios	07	19	03	<b>29</b>
<b>Novos municípios criados</b>	<b>71</b>	<b>07</b>	<b>26</b>	<b>104</b>

Fonte: *Diário Oficial – Estado do Paraná* (1989-1996).

Notas:

1. Uma mesma localidade pode ter sua *Resolução* para plebiscito aprovado em mais de um governo.
2. No governo de Álvaro Dias, a maioria dos municípios após 1988 foi aprovado *ad referendum* da consulta plebiscitária, ocasionando em alguns casos a aprovação da Resolução depois de sua Lei de criação.
3. No governo Requião, muitas resoluções eram para regularizar a situação de municípios já criados; no final do mandato (governo Mário Pereira), as resoluções aprovadas serviram para criar municípios no início do Governo Lerner.

Concluimos que, da maioria dos projetos em trânsito no período estudado, poucos não tiveram como resultado final a criação de um novo município.

<sup>38</sup> A tramitação do processo é a seguinte: Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), plenário, plebiscito, plenário, projeto de lei e sanção do Governador.



Como visto, a descentralização da regulamentação em favor dos estados proporcionou especificamente à ALEP um amplo controle sobre o processo emancipacionista. Quanto à iniciativa legal do processo pelas localidades interessadas na emancipação política, ao menos das que tiveram seu plebiscito autorizado, apenas 29 autorizações não obtiveram como resultado final a lei favorável para a criação do município, ou seja, 21,1%.

A premissa da abordagem neo-institucionalista é de “explicar a determinação das instituições (regras do jogo) sobre as estratégias dos atores políticos”. Como visto, as regras do jogo influenciaram diretamente na criação de municípios no Paraná. Porém, isso não significa que outros fatores não sejam importantes na compreensão das decisões políticas, como as “preferências”, “desejos” ou as “crenças” dos atores. Nesse sentido, buscamos descrever e explicar essas relações no próximo item.

### **3.3. O Executivo e o Legislativo paranaense: análise das estratégias frente às emancipações municipais**

Neste item destacaremos as estratégias adotadas pelos atores principais no processo de criação de município, o Executivo e o Legislativo estadual. Analisar as relações entre eles contribui para compreensão do processo decisório em favor da criação dos novos municípios.

No atual contexto institucional, o poder Executivo (e o governador) é um ator que possui poderes legislativos que favorecem sua possibilidade de determinar o resultado da interação executivo/legislativo<sup>39</sup>. Entretanto, é necessário qualificar esses “poderes”. O veto é um poder “reativo”. A “exclusividade de iniciativa legislativa em matérias tributárias, fiscais e administrativas” e a “solicitação de urgência” são poderes “pró-ativos”. Porém, a

---

<sup>39</sup> Para uma discussão sobre a predominância do poder Executivo nacional em relação às aprovações finais das leis no Congresso Nacional, cf. Figueiredo e Limongi (2001). Para uma análise do caso estadual, cf. Abrúcio (1998; 2002), Andrade (1998) e Santos (2001).

criação de município, no caso do Paraná, acaba sendo um tema de proposição primeiro da localidade interessada e o “plebiscito” é decretado por resolução legislativa. Estes “mecanismos institucionais” amplificam a autonomia legislativa, inclusive diante das coalizões majoritárias, favorecendo que o resultado (criação de município) seja produzido na interação entre os deputados. Depois do plebiscito favorável, o poder de “veto” do governador praticamente perde a capacidade de impor a sua preferência, pois estamos diante de uma manifestação do eleitorado.

Tal perspectiva, portanto, contraria a proposição de que a criação de município é mais uma iniciativa do Executivo, visando à barganha eleitoral e ao aumento do controle sobre o território, como identificado por Fernando Abrúcio para o caso do estado de São Paulo e do Brasil como um todo (ABRÚCIO, 2002). Abrúcio destaca o poder dos governadores no sistema político brasileiro, identificando-o como “ultrapresidencialismo”, isto é, os governadores possuíam um controle total das assembleias legislativas, dos meios de fiscalização institucional, da opinião pública e da distribuição de recursos públicos estaduais. Nesse sentido, ciente de que a grande maioria dos municípios brasileiros é dependente do repasse dos recursos federais e estaduais, “O governo estadual [acabava sendo] o grande ‘credor’ dos municípios brasileiros e, como tal, cobrava algo em troca, que era o apoio político ao governador e aos candidatos do governador aos cargos proporcionais” (*ibidem*, p. 125). Para aumentar o “curral eleitoral”, o Governador utiliza também o instrumento da criação de municípios para assegurar seu comando político sobre deputados e lideranças locais, redesenhando os seus “distritos informais”<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Nesse sentido, este estudo difere da análise de Fernando Abrúcio, que associa a proposição e a condução do processo de criação de município nos estados ao Executivo. Para Abrúcio, “o Governador ainda se utilizava de outro instrumento para obter mais poder na esfera estadual: a criação de municípios, para aumentar o seu ‘curral eleitoral’. Embora o processo de criação de municípios não seja atribuição do Executivo estadual, o governador conseguia influir fortemente no processo, na medida em que os municípios eram criados por meio de plebiscito na região que desejava se emancipar e, numa etapa posterior, por intermédio da aprovação na Assembleia Legislativa. A partir dos estudos de caso, constatou-se que os governadores atuaram incentivando e às vezes financiando políticos e grupos ‘emancipacionistas’ em áreas onde possuíam interesse eleitoral, além de conseguir facilmente a aprovação da criação de municípios nas Assembleias, já que as dominava por completo” (ABRÚCIO, 1998, p. 104).

Como dissemos, para o caso paranaense não identificamos tal situação política em relação ao tema da emancipação municipal, enquanto uma estratégia exclusiva e consciente do Executivo. Ao contrário, o governador pode ser o principal foco de resistência a essa iniciativa dos atores locais e do conseqüente controle do processo por parte do Legislativo.

Em relação ao Legislativo, Cigolini (1999) identificou que praticamente todos os parlamentares paranaenses eram favoráveis às novas emancipações na década de 1990. Dos 76 novos municípios paranaenses estudados pelo autor, foram 33 deputados que subscreveram os projetos emancipatórios. Os recordistas em conduzir os processos foram os deputados Aníbal Khury, Orlando Pessuti, Artagão de Matos Leão, Caíto Quintana e Nereu Massignam; esses cinco deputados somaram 36 novos municípios, sobrando 40 para os demais 28 deputados. “Pode-se dizer, portanto, que os processos emancipatórios praticamente não tinham oposição na Assembléia Legislativa do Paraná” (*ibidem*, p. 76).

Cabe aqui destacar o papel importante do Deputado Estadual Aníbal Khury, por diversas vezes Presidente da ALEP, no processo de criação de municípios no Paraná. Sua atuação foi decisiva para a constituição do atual número de municípios paranaenses, criando municípios em todas as regiões do estado. “Por se filiar à idéia de autonomia municipal, ele sempre apoiou os pleitos das comunidades que buscavam sua emancipação, tendo patrocinado a criação de 53 municípios no Paraná” (LALA SOBRINHO, 1999, p. 85) ao longo de sua carreira política.

Nesse sentido, a posição do legislativo paranaense, de uma forma geral, foi sempre favorável ao processo emancipacionista<sup>41</sup>.

Outro fator a ser levado em conta, enquanto uma “variável independente” nessa explicação é o tamanho e o tipo de coalizão governista<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Cf. no Anexo: Tabela 1.8 – Deputados autores dos projetos de lei para criação de municípios nas 12<sup>a</sup>, 13<sup>a</sup> e 14<sup>a</sup> legislaturas e número de projetos.

<sup>42</sup> Em relação à questão de governos de coalizão, entre outros, cf. os estudos de Abranches (2003) e Amorim Neto (2003).

Como visto, de acordo com Tomio (2002a), o tamanho da coalizão governista obtida pelo Executivo na Assembléia Legislativa (majoritária ou minoritária) e a posição do Executivo frente às emancipações (favorável, indiferente ou contrário) contribuem na explicação das causas do ritmo emancipacionista no estado.

TABELA 3.3 – GOVERNADORES E DEPUTADOS ESTADUAIS ELEITOS POR PARTIDO NO PARANÁ (1978-1994)

Ano	1978	1982	1986	1990	1994
<b>Governador Eleito (Partido)</b>	Ney Braga (Arena)	José Richa (PMDB)	Álvaro Dias (PMDB)	R. Requião (PMDB)	Jaime Lerner (PDT)
<b>Partido/Coligação Vencedora</b>			PMDB/PND	PMDB/PMN/PTB	PDT/PTB/PFL/PV/PSDB
<b>Deputados Estaduais eleitos por Partido</b>					
<b>Arena/PDS/PPR</b>	34	24	01	-	02
<b>MDB/PMDB/PND</b>	24	34	37	12	12
<b>PFL</b>	-	-	08	05	06
<b>PDT</b>	-	-	05	07	09
<b>PTB</b>	-	-	02	11	06
<b>PT</b>	-	-	01	03	05
<b>PP</b>	-	-	-	12	10
<b>PSDB</b>	-	-	-	03	03
<b>PL</b>	-	-	-	01	-
<b>PSC</b>	-	-	-	-	01
<b>Total</b>	<b>58</b>	<b>58</b>	<b>54</b>	<b>54</b>	<b>54</b>

Fonte: para os anos de 1978 e 1982: Ipardes (1989); para o ano de 1986: Almeida (1987); para o ano de 1990 e 1994: TRE.

Nota: Arena: Aliança Renovadora Nacional; MDB: Movimento Democrático Brasileiro; PMDB: Partido do Movimento Democrático Brasileiro; PND: Partido Nacional Democrático; PDT: Partido Democrático Trabalhista; PDS: Partido Democrático Social; PPR: Partido Progressista Renovador; PFL: Partido da Frente Liberal; PTB: Partido Trabalhista Brasileiro; PT: Partido dos Trabalhadores; PP: Partido Progressista; PSDB: Partido da Social Democracia Brasileira; PL: Partido Liberal; PSC: Partido Social Cristão.

Para o caso paranaense, de uma forma geral, nos períodos acima citados, sempre o chefe do poder Executivo obteve maioria da Assembléia Legislativa no momento pós-eleição, o que implica uma coalizão governista majoritária. Ney Braga e José Richa, com aproximadamente 60% dos parlamentares eleitos pertenciam a seu Partido. No governo de Álvaro Dias, 68,5% dos deputados eleitos pertenciam à coligação que o elegeu. E com Roberto Requião a coligação PMDB/PMN/PTB elegeu 23 deputados estaduais, somando aos 12 deputados eleitos do PP (Partido Progressista), partido este

formado pelo ex-governador Álvaro Dias e que apoiava Requião, também lhe proporcionava uma coalizão governista majoritária. Apenas no governo de Jaime Lerner o seu partido PDT, foi superado pelo PMDB e pelo PP, não tendo, em um primeiro momento, a maioria da Assembléia Legislativa a seu favor. A coligação que elegeu Lerner no primeiro turno das eleições de 1994, teve 24 deputados estaduais, o que corresponde a 44,4% dos membros eleitos à Assembléia Legislativa.

Resumindo, podemos dizer que, com o Legislativo favorável ao processo, a posição do Executivo, se contrário, poderá influenciar no resultado final das emancipações municipais.

Para analisar as estratégias do Executivo e Legislativo paranaense em favor da criação de novos municípios utilizamos fontes empíricas como publicações da imprensa escrita, *Diário Oficial – Estado do Paraná*, as *Mensagens do Governador à Assembléia Legislativa* e dados da própria ALEP. Não descartamos os jornais de época<sup>43</sup>, mas as fontes para o caso paranaense são escassas, sendo necessário também esse material empírico<sup>44</sup>.

Nesse sentido, analisamos com detalhes qual era a posição desses atores quanto às emancipações municipais e as coalizões governistas, entre 1988 e 1996.

---

<sup>43</sup> Figueiredo e Limongi, referindo-se às fontes de pesquisa utilizadas na análise dos estudos sobre as relações entre os poderes Executivo e Legislativo no Congresso Nacional, consideram as entrevistas e o material de imprensa como “parciais e enviesados”. Para evitar esses problemas, eles utilizaram o “extenso e altamente organizado banco de informações de que dispõe o Congresso brasileiro [...]” (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2001, p. 09) – o que não é o caso da Assembléia Legislativa paranaense.

<sup>44</sup> Também consideramos que: “[...] A ampliação do conhecimento empírico nos parece condição *sine qua non* para se avançar na compreensão do funcionamento das instituições brasileiras. Sem

### 3.3.1 O governo Álvaro Dias e a 11ª Legislatura

No governo de Álvaro Dias identificamos a posição do Executivo como indiferente ou favorável ao processo emancipacionista. Ao analisarmos as *Mensagens do Governador à Assembléia Legislativa* entre 1988 a 1991, não encontramos menção alguma à criação de municípios no estado; isso pode significar que Álvaro Dias era indiferente ao tema, não se opondo ao elevado número de novos municípios durante seu mandato. Apesar da crise econômica pela qual o país passava nesse período, presente nos seus discursos (cf. PARANÁ. DIAS, 1988; 1989; 1990; 1991), o Paraná continuava aprovando novos municípios. Uma reportagem de 1989, porém, destacava a posição favorável do Governador na criação dos novos municípios no Oeste do estado<sup>45</sup>.

Quanto à sua coalizão governista, podemos dizer ser majoritária, no início do mandato.

Ao todo foram criados 54 municípios nesse governo, sendo que 41 deles foram sancionados por Álvaro Dias, doze promulgados pelo Presidente da ALEP, Aníbal Khury, e um promulgado pelo Presidente em Exercício da ALEP, Orlando Pessuti. Havia portanto, uma forte tendência do Executivo e Legislativo em aprovar os projetos de iniciativa popular das respectivas localidades.

Alguns fatos interessantes ocorreram nesse governo. O primeiro: a maioria dos novos municípios foi criada *ad referendum* da consulta plebiscitária, isto é, os municípios eram criados sem a realização do plebiscito<sup>46</sup>. De acordo

---

esse conhecimento não há base sólida para ensaios de engenharia institucional. [...]” (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2001, p. 08).

<sup>45</sup> “Falando na ocasião [em junho de 1989, em solenidade comemorativa da criação de quatro novos municípios: Ouro Verde do Oeste, Santa Teresa do Oeste, Lindoeste e Ibema, todos no Oeste do Paraná] o Governador Álvaro Dias declarou que se trata de um antigo desejo da população do Oeste do Estado o desmembramento territorial. Observou que isso quer dizer aspirações de autonomia e de liberdade de ação. ‘É o que estamos fazendo hoje, correspondendo às expectativas da população’, afirmou ele [Álvaro Dias]” (O PARANÁ GANHA, 1989).

<sup>46</sup> Cf. *Diário Oficial – Estado do Paraná*: 1988, 1989, 1990, 1991. Cf. no Anexo: Tabela 1.4 – Criação de municípios (1987 a 1991), sobre os municípios criados *ad referendum* da consulta plebiscitária.

com o jornal *Correio de Notícias*, “[...] Os deputados preferiram abusar do ‘*ad referendum*’, o que significa que não foram aprovados previamente os projetos de Resolução autorizando o plebiscito e a população do local nem sequer foi consultada”. A reportagem destacava ainda que os deputados apresentavam projetos sem nenhum embasamento técnico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Instituto de Terras e Cartografia (ITCF) (ASSEMBLÉIA CRIA, 1991).

O que isso significa? As “novas regras” (a lei complementar estadual prevista pela Constituição estadual) ainda não existia para regular o processo, por isso podemos considerar esse período como de “transição” em que, na ausência de regras e falta de legitimidade delas, gerou uma grande instabilidade institucional. Algo semelhante ocorreu entre 1964 a 1969.

Encontramos na Lei n.8.790/89, também como justificativa de uma aprovação *ad referendum* a necessidade de criar rapidamente o município para participar das eleições municipais de 1989, devido ao prazo estabelecido pela Câmara dos Deputados<sup>47</sup>.

Posteriormente, de acordo com o Diretor Legislativo da ALEP, Severo S. Maior, por indefinição política na formação das comissões internas da Assembléia no ano de 1990, primeiramente os projetos de lei foram discutidos e votados em Plenário pela ALEP e, se aprovados, eram sancionados pelo Governador ou Presidente da ALEP e publicados no *Diário Oficial*. Somente

---

<sup>47</sup> Na Lei n. 8.970, de 02 de maio de 1989, que criou o município de Ivaté, *ad referendum* da consulta plebiscitária, promulgado pelo Presidente da ALEP, Aníbal Khury, consta a seguinte “Justificativa” ao Projeto de Lei: “O Plebiscito com fim de consulta popular para criação do pretense Município de Ivaté a ser marcado pelo Egrégio Tribunal Regional Eleitoral é mister, tendo-se em vista a votação do Projeto de Lei pela Câmara dos Deputados, estabelecendo as normas para a realização das eleições em 15 de novembro deste ano, incluindo em suas alterações o prazo de 15 de julho para a criação de Municípios com direito a participação nessas eleições e a exigibilidade de tempo para aprovação do presente nesta Sessão Legislativa, tomamos a iniciativa de apresentar este Projeto que deverá atender a maioria da população na área em questão. Compreendendo este Projeto de Lei todos os ditames exigidos pela Legislação vigente, apenas lhe falta no referido processo o resultado da consulta plebiscitária. Assim sendo, elaboramos o presente Projeto de Lei que objetiva ‘*ad referendum*’ do resultado do Plebiscito a criação do Município de Ivaté, para o qual contamos com a aprovação e o necessário apoio dos nobres Pares desta Casa” (*Diário Oficial – Estado do Paraná*, n. 3.013, Curitiba, 10 de maio de 1989).

depois, com a resolução dos problemas internos de funcionamento das comissões, os projetos de lei, mesmo que aprovados, voltavam às comissões e eram então exigidos os documentos necessários, entre eles a data e a realização dos plebiscitos.

Isso resultou em municípios que posteriormente não foram instalados, pois impedidos legalmente de existir ao não cumprirem algum dos requisitos mínimos exigidos pela lei.

Dos 54 municípios instalados entre 1989 e 1993, a Assembléia Legislativa aprovou a criação de mais 21 em 1990 que, todavia, não foram instalados. Desses, oito foram “recriados” em 1995 e 13 continuam sem serem instalados.



TABELA 3.4 – MUNICÍPIOS CRIADOS MAS NÃO INSTALADOS (1990)

MUNICÍPIO CRIADO	MUNICÍPIO(S) DE ORIGEM	LEI N.	DATA	CONDIÇÃO: NÃO INSTALADO-MOTIVO:	GOVERNADOR OU PRESIDENTE DA ALEP QUE ASSINOU A LEI
01 Doutor Antonio Paranhos	São Jorge do Oeste	9.230	24.abr.1990	***	Álvaro Dias*
02 Bragantina	Assis Chateaubriand	9.240	09.maio.1990	**	Álvaro Dias*
03 Encantado do Oeste	Assis Chateaubriand	9.288	05.jun.1990	**	Álvaro Dias*
04 Guaraituba	Colombo	9.302	18.jun.1990	***	Álvaro Dias*
05 Vila Nova	Toledo	9.442	16.nov.1990	Altera divisa	Álvaro Dias*
06 São José do Ivaí	Santa Isabel do Ivaí	9.305	21.jun.1990	***	Álvaro Dias*
07 Guamirim	Iratí	9.318	11.jul.1990	***	Álvaro Dias*
08 Malú	Terra Boa	9.530	09.jan.1991	Altera redação	Aníbal Khury (Pres. ALEP)*
09 Novo Sarandi	Toledo	9.354	27.ago.1990	***	Aníbal Khury (Pres. ALEP)*
10 Água Boa	Paiçandu	9.355	27.ago.1990	**	Aníbal Khury (Pres. ALEP)*
11 Yolanda	Ubiratã	9.385	28.set.1990	***	Aníbal Khury (Pres. ALEP)*
12 Jardim Paulista (Timbú)	Campina Grande do Sul	9.406	05.out.1990	****	Aníbal Khury (Pres. ALEP)*
13 Capivari-Cachoeira	Campina Grande do Sul	9.420	30.out.1990	****	Aníbal Khury (Pres. ALEP)*
14 Imbaú	Telêmaco Borba	9.444	20.nov.1990	***	Aníbal Khury (Pres. ALEP)*
15 Pontal do Paraná	Paranaguá	9.445	20.nov.1990	***	Aníbal Khury (Pres. ALEP)*
16 Tamarana	Londrina	9.277	28.maio.1990	Recriado em 1995	Álvaro Dias*
17 Carambei	Castro e Ponta Grossa	9.342	19.jul.1990	Recriado em 1995	Álvaro Dias*
18 Coronel Domingos Soares	Palmas	11.211	Nov.1995	Revoga a Lei 9.342	Aníbal Khury (Pres. ALEP)*
19 Prado Ferreira	Miraselva	9.348	23.jul.1990	Recriado em 1995	Aníbal Khury (Pres. ALEP)*
20 Rio Branco do Ivaí	Grandes Rios	9.350	16.ago.1990	Recriado em 1995	Aníbal Khury (Pres. ALEP)*
21 Esperança Nova	Pérola	9.367	13.set.1990	Recriado em 1995	Aníbal Khury (Pres. ALEP)*
		9.386	28.set.1990	Recriado em 1995	Aníbal Khury (Pres. ALEP)*
		9.791	30.out.1991	Altera o artigo 1º da Lei n. 9.386	Aníbal Khury (Pres. ALEP)*
		9.388	28.set.1990	Recriado em 1995	Aníbal Khury (Pres. ALEP)*
		9.475	13.dez.1990	Recriado em 1995	Aníbal Khury (Pres. ALEP)*

Fonte: *Diário Oficial – Estado do Paraná* (1990). Notas:

1. As leis acima serão revogadas pela ALEP.
2. \* Cria o município *ad referendum* do resultado da consulta plebiscitária.
3. \*\* Pedidos sustados: mandado de segurança junto ao Tribunal de Justiça ou Tribunal Superior Eleitoral (*Curitiba Hoje*, 10.abr.1992).
4. \*\*\* Encontram-se tramitando os pedidos de designação de data para realização de plebiscito (*Curitiba Hoje*, 10.abr.1992), ou plebiscito contrário.
5. \*\*\*\* Não identificado o motivo.

Analisando os motivos que impediram a instalação de muitos municípios no Paraná, como já mencionado, concluímos que as regras institucionais acabaram impedindo a instalação desses municípios já aprovados por meio de plebiscitos contrários ou processos no Tribunal de Justiça ou no Tribunal Regional Eleitoral.

Outro fato é que a Lei Complementar n. 56/91, mais precisa quanto aos critérios e às regras emancipacionistas, por exemplo surgiu depois que a maioria das leis de criação de municípios havia sido aprovadas no governo Álvaro Dias<sup>48</sup>, apesar de que tal projeto de lei já fora apresentado na ALEP em 20 de novembro de 1989, pelo Deputado David Cheriegate<sup>49</sup>.

Em relação à população dos 48 municípios instalados em 1º de janeiro de 1993, possuíam número inferior ao exigido pela posterior Lei Complementar n. 56/91 um total de 28, perfazendo 58,3%<sup>50</sup>.

TABELA 3.5 – NOVOS MUNICÍPIOS DO PARANÁ INSTALADOS, POR POPULAÇÃO (1993)

POPULAÇÃO	MUNICÍPIOS	%
<= 3.000	06	12,5
3.001 a 5.000	22	45,8
5.001 a 10.000	14	29,2
10.001 a 20.000	04	8,3
> 20.001	02	4,2
<b>Total</b>	<b>48</b>	<b>100%</b>

Fonte: IBGE (*apud Folha de Londrina*, 17.jan.1993).

<sup>48</sup> Cf. no Anexo a Tabela 1.3 – Criação de municípios (1987-1991), em que é possível comparar as datas de criação dos municípios com a aprovação da Constituição do Paraná de 05.out.1989 e Lei Complementar n. 56 de 18/02/91 (*Diário Oficial – Estado do Paraná*, 20.fev.1991).

<sup>49</sup> Projeto de Lei Complementar n. 323/89, apresentado em 20.nov.1989: “Da Organização dos Municípios”, na qual apresenta critérios para a criação de municípios, praticamente os mesmos que serão aprovados em 1991. A justificativa do Projeto: “O projeto de lei complementar em tela, objetiva regulamentar o art. 19, da Constituição do Estado do Paraná. No intuito de preservar o movimento municipalista, de profícuos e benéficos resultados no processo de desenvolvimento de nosso Estado [...]” (*Anais da ALEP*, v. 3, ago.-dez.1989, p. 29-31).

De acordo com a literatura institucionalista, as instituições têm a capacidade de resolver situações de impasse em interações estratégicas. A inobservância dessa regra populacional ou, mesmo, a condição de aprovação *ad referendum* demonstram, nesse período de “transição”, a mobilidade das estratégias utilizadas pelo Legislativo para conseguir que tais projetos de leis pudessem ser discutidos e aprovados<sup>51</sup>. Soma-se a isso a posição indiferente ou favorável do Governador Álvaro Dias em relação ao processo.

Como visto, muitos municípios criados não foram instalados. O bairro Guaraituba, do município de Colombo, na Região Metropolitana de Curitiba, é um exemplo. O “município” de Guaraituba foi criado pela Lei n. 9.302, de 18/06/90 e retificado pela Lei n. 9.442, de 16 de novembro de 1990, que “altera divisas”, ambas sancionadas pelo Governador Álvaro Dias; entretanto, o município nunca foi instalado. O Deputado Aníbal Khury elaborou o projeto que teve a iniciativa de uma Comissão de Emancipação. Analisando os quesitos legais das normas constitucionais (Lei Complementar n. 56/91), a localidade de Guaraituba preenchia todos os requisitos, menos os de divisa com Colombo, que seria a Avenida Santos Dumont, pois esta dividiria um espaço urbano contínuo e homogêneo, não preservando assim “a continuidade histórico-cultural do ambiente urbano”. Apesar de o Executivo e o Legislativo serem favoráveis à criação desse município, outros fatores impediram sua concretização. O plebiscito foi retardado pelo Tribunal Regional Eleitoral e acabou acontecendo somente em dezembro de 1995; mas, por falta de “maioria absoluta” de eleitores votantes, acabou sendo reprovado. Outro fator contrário na época foi a atuação do Prefeito de Colombo, Edson Strapasson, que considerou o plebiscito prematuro e criticou também o “oportunismo” da Comissão de Emancipação. Também os eleitores tinham dúvidas quanto aos benefícios que o novo município poderia trazer. Os técnicos do Ipardes, Moura e Ultramarí, também

---

<sup>50</sup> Cf. no Anexo: Tabela 1.7 – Relação dos municípios instalados em 1993 e 1997 – População – Censo referente ao período da instalação.

<sup>51</sup> Consideramos que “as instituições resolveriam situações de impasse em interações estratégicas, reduzindo a ocorrência de soluções subótimas” (MARQUES, 1997, p.77). Rosa e Ultramarí (1994) e Cigolini (1999), como vimos, também demonstraram outras regras constitucionais que não foram respeitadas na criação dos novos municípios no Paraná.

deram um parecer contrário à criação do município de Guaraituba. “O município de Colombo, paradoxalmente, ao procurar o Estado para ajudá-lo a evitar a criação de Guaraituba, oferece oportunidade de se pensar, na prática, sobre o assunto” (MOURA & ULTRAMARI, 1994, p. 93). Em 1996 ainda se cogitava da possibilidade de criar-se esse município, devido à sua condição privilegiada em relação às regras emancipacionistas (SUSPENSA A CRIAÇÃO, 1996)<sup>52</sup>. No ano de 2003, a divisão de Guaraituba como município continuava assunto em jornais, porém, novamente com a Prefeitura de Colombo sendo contrária à emancipação: “dividir agora seria ruim para os dois lados”, dizia, então, Osni B. Mendes, assessor de imprensa da Prefeitura de Colombo<sup>53</sup>.

Outros dois “municípios”, Jardim Paulista (Lei n. 9.444, de 20 de novembro de 1990) e Capivari-Cachoeira (Lei n. 9.445, de 20 de novembro de 1990), ambos desmembrados do município de Campina Grande do Sul, Região Metropolitana de Curitiba, não foram instalados. Os projetos de autoria do Deputado Aníbal Khury e de iniciativa das respectivas comissões emancipatórias, contavam com o apoio do Prefeito de Campina Grande do Sul, Elerian Zanetti (JARDIM PAULISTA E CAPIVARI-CACHOEIRA, 1990). Em 10 de abril de 1992, o jornal *Curitiba Hoje* demonstrou que os plebiscitos ainda aguardavam designação de data, apesar de as resoluções para os plebiscitos terem sido aprovadas em 1990. Posteriormente, os plebiscitos foram contrários.

Outro projeto de autoria do Deputado Aníbal Khury, em 1990, foi pela criação do município de Borda do Campo, desmembrando-se de São José dos Pinhais, Região Metropolitana de Curitiba, mas que acabou não sendo sancionado. Sua proposição gerou protestos de alguns setores. O veto foi do Governador Álvaro Dias, que acabou não sancionando a lei já aprovada pela Assembléia Legislativa. A causa foi o protesto da Associação Comercial e

---

<sup>52</sup> A reportagem destacava o papel da Emenda Constitucional federal n. 15/96; além disso, indicava que, de acordo com o Deputado Estadual Orlando Pessuti, favorável à criação de novos municípios no Paraná, a Emenda prejudica a autonomia dos estados nos processos emancipacionistas.

<sup>53</sup> “Guaraituba, em Colombo, quer ser o 26º município da Região Metropolitana de Curitiba” (BAIRRO PROPÕE EMANCIPAÇÃO, 2003, p. A7).

Industrial de São José dos Pinhais, presidida por Habib Sarkis, que afirmava o prejuízo a São José dos Pinhais se Borda do Campo fosse transformada em município.

Enfim, Guaraituba, Jardim Paulista, Capivari-Cachoeira e Borda do Campo são exemplos de emancipações municipais que não obtiveram êxito no governo de Álvaro Dias.

Como conclusão, temos o seguinte quadro: o Legislativo favorável às emancipações e com amplo controle sobre o processo; o Executivo indiferente ou favorável ao processo e com uma coalizão governista majoritária.

QUADRO 3.1 – ESTRATÉGIAS DOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO – GOVERNO ÁLVARO DIAS

FORÇAS FAVORÁVEIS E CONTRÁRIAS AO PROCESSO EMANCIPACIONISTA	NOVOS MUNICÍPIOS	RESULTADOS
Legislativo: favorável Executivo: favorável ou indiferente Coalizão de governo: majoritária	54 municípios aprovados e instalados 21 municípios aprovados mas não instalados	Explosão do número de novos municípios; Municípios criados <i>ad referendum</i> Regulamentação das emancipações pela Lei Complementar n. 56/91

Fonte: o autor.

### 3.3.2. O governo Roberto Requião e a 12ª Legislatura

No governo de Roberto Requião as emancipações municipais diminuíram. Identificamos que o Executivo foi contrário ao processo. O papel do Presidente da Assembléia Legislativa, Deputado Aníbal Khury, foi essencial para a aprovação dos poucos projetos emancipacionistas nesse governo, usando da prerrogativa legal do Art. 71, § 7º, da Constituição do Paraná, para aprovar os novos municípios.

Nesse período apenas sete municípios foram criados, cinco promulgados pelo Presidente da ALEP e dois sancionados pelo Governador em Exercício Mário Pereira, no final do mandato.

Requião era contrário às emancipações municipais, entrando inclusive na justiça contra a realização das eleições nos novos municípios criados em 1990<sup>54</sup>. Na gestão Requião, foram instalados oficialmente 48 novos municípios em 1º de janeiro de 1993 – todos, porém, aprovados no governo Álvaro Dias. Portanto, o poder Executivo avaliou de maneira negativa o processo de criação de municípios, o que impediu ou, ao menos, dificultou que novas unidades administrativas fossem criadas.

Como nesse governo o Executivo era contrário às emancipações, muitas localidades que tinham seu processo em andamento tiveram que esperar<sup>55</sup>.

Em relação à coalizão formada por esse governo, no início de seu mandato, constatamos ser majoritária. Destacamos também o pronunciamento do Governador Requião quanto ao seu relacionamento com a Assembléia Legislativa. Em sua *Mensagem* à Assembléia, no início do ano de 1993, avaliando o ano de 1992, o Governador conclui: “Ao finalizar, não posso deixar

---

<sup>54</sup> “O Governador Roberto Requião entrou com um pedido de inconstitucionalidade contra a lei que prorrogou para 1º de maio a criação de novos municípios [Lei Complementar n. 66/92], porém as eleições foram permitidas pelo Supremo Tribunal Federal”. “A ‘novela’ sobre a realização de eleições nos novos municípios começou com a ação direta de inconstitucionalidade, impetrada pelo governo do Estado, e que foi julgada no dia 31 de março pelo Supremo Tribunal Federal. O STF concedeu liminar, por maioria de votos (3 a 2), mas conforme voto do relator, Ilmar Galvão, resguardou expressamente os municípios criados até a data da decisão do STF – 31 de março” ELEIÇÕES EM 48 NOVOS MUNICÍPIOS DO PARANÁ, *Correio de Notícias*, 04.set.1992. E ainda, uma outra reportagem referia-se às eleições que ocorreriam nos novos municípios paranaenses: “Isso foi possível por meio da Resolução n. 231/92 baixada pelo Presidente do Tribunal Regional Eleitoral, Desembargador Sidney D. Zappa e pelo vice-Presidente, Desembargador Adolpho K. Pereira. Essa resolução invalidou a ação direta de inconstitucionalidade, impetrada pelo Governador Roberto Requião contra a lei que prorrogou para primeiro de maio, o prazo para a criação de novos municípios” REGIÃO METROPOLITANA TEM QUATRO NOVOS MUNICÍPIOS, *O Estado do Paraná*, 07.jun.1992.

<sup>55</sup> “Outros 22 Municípios criados pela Assembléia Legislativa não tiveram a mesma sorte e terão que esperar até 1996 para poderem realizar eleições. Sete, porque há recursos pendentes, em análise pelo Tribunal Regional Eleitoral e pelo Tribunal Superior Eleitoral, e que foram impetrados pelos Municípios-mãe, que não admitem a emancipação de seus distritos. Outros 15 dependem apenas da realização do plebiscito. Mas o TRE já informou à Assembléia Legislativa que não os marcará para este ano, devido as eleições de 3 de outubro. Com recursos, os Municípios de Palmerinha, Bragantina, Carambeí, Encantado do Oeste, Malu, Witmarsun do Purunã e Pirapó. Sem plebiscito, os Municípios de Cachoeira, Capivari-Cachoeira, Dr. Antonio Paranhos, Guamiranga, Guairirim, Guaraituba, Gonçalves Junior, Jotaesse, Marquinho, Nova Sarandi, Prado Ferreira, Rio Branco do Ivaí, São José do Ivaí, Vila Nova e Timbu” (*Correio de Notícias*, 09.abr.1992).

de mencionar a importância do trabalho harmonioso entre o Executivo e Legislativo, que possibilitou a execução de todas as medidas anunciadas com tranquilidade [...]” (PARANÁ, REQUIÃO, 1993, p. IX). Tal relacionamento harmonioso significa que a ALEP, de certa forma, evitou confrontos com o Governador, como o de criar novos municípios.

Um exemplo de como o processo de criação de municípios foi revisto, inclusive pela própria ALEP, é a revogação da Resolução n. 51/90, de 24 de agosto de 1990, que autorizava a realização do plebiscito para que a localidade de Pontal do Paraná, no município de Paranaguá, se tornasse independente<sup>56</sup>.

O governo Requião é um exemplo de como o poder Executivo pode impor limites ao controle da ALEP sobre o processo emancipacionista, mesmo que recorrendo a Justiça. A Tabela 3.2, vista anteriormente, também demonstra que o período em que o maior número de resoluções autorizando plebiscitos foi negativa, não resultando em município, foi nesse governo, ao todo, dezenove.

De maneira comparativa, no mesmo período, 1991-1994, o estado do Rio Grande do Sul emancipou 94 municípios, Santa Catarina 43 e São Paulo 53. Nesses estados, assim como no Paraná, “regras do jogo” limitavam a ação de governos majoritários determinarem o ritmo emancipacionista. Principalmente, o mecanismo da iniciativa exclusiva dos eleitores locais no processo, fez com que nesses estados a vontade dos governadores não fosse a principal. No Paraná, porém, o governador Requião, acionando a Justiça e mesmo, tendo um relacionamento “harmonioso” com os deputados estaduais, conseguiu barrar, ao

---

<sup>56</sup> A ALEP posicionou-se contra a criação do município de Pontal do Paraná (a partir do desmembramento de Paranaguá) em 1991, revogando a autorização da realização de plebiscito pela Resolução n. 51/90, com a seguinte “Justificativa”: “O presente projeto de resolução torna-se necessário incontestável que é o fato da inviabilidade da criação do município de Pontal do Paraná, já que este “futuro município” não possui infra-estrutura para arcar com o ônus desta criação. Tal fato decorre, simplesmente, de que apenas em época de alta temporada, há entrada de recursos monetários, por meio da fluência de veranistas do comércio e demais atividades lucrativas. Contudo, não se pode criar um município embasando-se apenas e tão somente no fato de que, num curto prazo de tempo, existe injeção de recursos. Um município precisa de constantes meios de arrecadação financeira para cumprir seus deveres com os seus municípios e suas obrigações para com o Estado. É preciso que se crie municípios fortes e não capengas, incapazes de proporcionarem progresso, desenvolvimento e bem-estar àqueles habitantes que configuram a sua comunidade” (*Diário Oficial – Estado do Paraná*, n. 3.486, Curitiba, 08.abr.1991).

menos em termos, o processo emancipacionista. No Paraná, de forma comparativa, teve o número de novos municípios semelhantes aos estados da Bahia, que não emancipou nenhum município nesse período, e de Pernambuco, com nove novos municípios: esses dois estados tiveram o Executivo contrário às emancipações e com coalizões governistas majoritárias, assim como no Paraná, entretanto, algumas “regras do jogo” eram diferentes dos estados acima. Uma delas é de que a iniciativa da proposição de um novo município não é via população interessada. Com isso, nesses dois estados o Legislativo não possuía autonomia sobre o processo emancipacionista municipal.

Diante desse quadro, no Paraná, podemos concluir que os novos municípios nesse período tiveram como principal força contrária o Executivo.

QUADRO 3.2 – ESTRATÉGIAS DOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO – GOVERNO ROBERTO REQUIÃO

<b>FORÇAS FAVORÁVEIS E CONTRÁRIAS AO PROCESSO EMANCIPACIONISTA</b>	<b>NOVOS MUNICÍPIOS</b>	<b>RESULTADO</b>
Legislativo: favorável mas com início de ressalvas Executivo: contrário Coalizão de governo: majoritária	05 municípios (Aníbal Khury) 02 municípios (Mário Pereira)	Diminuição do número de novos municípios no Paraná. Processos em andamento tiveram que esperar devido ao Executivo entrar com processos contrários no Tribunal de Justiça.

Fonte: o autor.

### 3.3.3. O governo Jaime Lerner e a 13ª Legislatura

No governo de Jaime Lerner a corrida emancipacionista voltou. Em apenas um ano 26 novos municípios foram criados. Em reportagem, o jornal *Gazeta do Povo* destaca a movimentação intensa dos deputados estaduais pelo desmembramento de municípios.

“No Paraná, a movimentação dos deputados estaduais pelo desmembramento de municípios também é intensa. Só na Assembléia Legislativa constam, segundo a Coordenadoria de Apoio às Comissões, 72 proposições de resolução que foram feitas desde 1990 para a criação de



novos municípios. Só este ano já foram apresentadas 28 proposições de resolução para que se faça o plebiscito, obrigatório segundo a lei que dispõe sobre o tema (Lei Complementar n. 56, de 18 de fevereiro de 1991), nas comunidades que serão emancipadas” (*Gazeta do Povo*, 04.out.1995).

De acordo com a reportagem a gestão Jaime Lerner não se posicionou diretamente contra a criação de municípios. O Secretário de Planejamento do estado, Cássio Tanigushi, dizia ser preciso, porém, “definir bem os critérios e que o mais importante é que os novos municípios tenham viabilidade econômica”. Também favorável ao processo, com algumas ressalvas, era a Associação dos Municípios do Paraná (AMP) (*ibidem*).

Porém, a autonomia sobre o processo emancipacionista pelo Legislativo foi decisiva na aprovação desses novos municípios<sup>57</sup>: o Presidente da Assembléia Legislativa, Deputado Aníbal Khury, por exemplo, usou muitas vezes a prerrogativa legal do Art. 71, § 7º, para promulgar os novos municípios (PARANÁ GANHA NOVOS, 1995). Ao todo foram 12 municípios promulgados por Aníbal Khury e 12 sancionados por Jaime Lerner.

Um fator decisivo para esse amplo controle da ALEP sobre o processo emancipacionista foi o tamanho da coalizão governista na Assembléia no início do mandato de Jaime Lerner, uma coalizão “minoritária”. A ALEP aprovou inclusive dois municípios que posteriormente não foram instalados:

---

<sup>57</sup> Foi constituído inclusive um “Bloco Parlamentar Municipalista no âmbito do Poder Legislativo, composto por quinze membros [...] que *deverá funcionar até 31 de dezembro de 1995*, com a finalidade de promover estudos, debates e acompanhamento das políticas setoriais e globais do interesse do desenvolvimento sistêmico e orgânico das comunidades locais, municípios e do Estado do Paraná, bem como desenvolver atividades correlatas [...]” – Ato do Presidente n.

TABELA 3.6 – MUNICÍPIOS CRIADOS MAS NÃO INSTALADOS (1995)

MUNICÍPIO CRIADO	MUNICÍPIO(S) DE ORIGEM	LEI N.	DATA	CONDIÇÃO: NÃO INSTALADO. MOTIVO:	PRESIDENTE DA ALEP
01 Centro Novo	Planalto e Pérola do Oeste	11.262	21.dez.1995	*	Aníbal Khury
02 Novo Pirapó	Apucarana	11.263	21.dez.1995	*	Aníbal Khury

Fonte: Diário Oficial – Estado do Paraná (1995).

Notas:

1. As leis acima serão revogadas pela ALEP.
2. \* Situação indefinida, aguardando tramitação de recurso na Justiça e com problemas de divisas a serem solucionados (*Gazeta do Povo*, 10.mar.1996).

A tabela abaixo demonstra ainda que 12 municípios, ou seja, 42,85%, não possuíam a população mínima exigida pela lei estadual.

TABELA 3.7 – NOVOS MUNICÍPIOS DO PARANÁ INSTALADOS, POR POPULAÇÃO (1997)

POPULAÇÃO	MUNICÍPIOS	%
<=3.000	02	7,15
3.001 a 5.000	10	35,70
5.001 a 10.000	14	50,00
10.001 a 20.000	02	7,15
> 20.001	00	0
<b>Total</b>	<b>28</b>	<b>100%</b>

Fonte: IBGE (1996).

As emancipações municipais no Paraná só não foram maiores nesse primeiro ano do governo Lerner devido a fatores legais: para que os novos municípios participassem das eleições de 1996, o prazo para a sua aprovação deveria ser até 31 de dezembro de 1995, regra prevista pela Lei Complementar n. 70, de 03 de agosto de 1993, que previa em seu artigo 7º que “a criação de municípios e suas alterações territoriais só poderão ser feitas até o dia 31 de

---

003/95. Gabinete da Presidência, em 21/03/95. Aníbal Khury (*Diário Oficial – Estado do Paraná*, n. 4474, de 23.mar.1995; sem grifos no original).

dezembro do ano anterior ao da eleição municipal”<sup>58</sup>. Outro fator foi a Emenda Constitucional n. 15/96, que sustou cerca de 25 projetos em andamento na Assembléia Legislativa para criação de municípios (SUSPENSA CRIAÇÃO, 1996)<sup>59</sup>. Finalmente, as estratégias entre os atores: alguns deputados passaram a questionar o processo de como as emancipações municipais estavam sendo aprovadas; por exemplo, o Deputado Estadual Emerson Nerone (do Partido dos Trabalhadores (PT)) em 1995<sup>60</sup>.

Aqui identificamos o mecanismo chamado de “retroalimentação”, noção similar a *policy feedback*: “[...] os resultados políticos e suas conseqüências (intencionais ou não-intencionais) têm uma capacidade de retroalimentação sobre a definição/transformação dos interesses dos atores políticos e, portanto, sobre como novas escolhas serão tomadas em momentos subseqüentes” (TOMIO, 2002b, p. 74). Isto é, “a forma que os atores políticos percebem, negativa ou positivamente, as conseqüências dos resultados políticos e o papel regulatório das instituições interfere nos sucessivos processos decisórios e na transformação dos interesses dos atores” (TOMIO, 2003, p. 03). Os projetos de emancipação municipal passaram então a serem questionados no interior da própria Assembléia Legislativa. A “febre emancipacionista” que contou com o apoio de grande maioria do legislativo paranaense no início da década de 1990 começou a ser questionada por muitos deputados.

Posteriormente à Emenda Constitucional n. 15/96, parlamentares buscaram refazer as regras emancipacionistas ou mesmo reverter o quadro das emancipações no Paraná. O Deputado Estadual Horácio Rodrigues (do Partido

---

<sup>58</sup> “O TRE decidiu limitar a criação de municípios este ano alegando falta de tempo para realizar e homologar os resultados de novos plebiscitos até 15 de dezembro” (*Folha de Londrina*, 08.nov.1995). Municípios criados depois de 31.dez.1995 teriam de esperar as eleições de 2000.

<sup>59</sup> Exemplo de projetos emancipatórios suspensos: Witmarsum do Paraná, Iguatemi, Jaciaba, Guará da Serra, Palmeirinha, Guaraituba, Novo Pirapó e Centro Novo.

<sup>60</sup> “Festival de novos municípios. Na lista de espera há nada menos que 42 projetos criando novos municípios na AL”. “ ‘Está um deus-nos-acuda’, revela o Deputado Emerson Nerone (PT), que na próxima terça-feira vai apresentar um parecer contrário a um projeto do Deputado Orlando Pessuti (PMDB), que pede autorização para realizar plebiscito em vinte e três municípios que não atingem o número mínimo de habitantes para se emancipar, que é de 5 mil” (*O Estado do Paraná*, 08.ago.1995). Cf., no Anexo, o Texto 1 – Votação do processo de criação do município de Novo Pirapó.

Liberal (PL)), criticando a criação dos pequenos municípios (*Folha de Londrina*, 16.fev.1997) propôs plebiscito nos municípios novos dez anos após o desmembramento para decidirem se voltariam ou não ao município de origem (*Gazeta do Povo*, 04.abr.1999). O Deputado Estadual Nelson Justus (do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)) apresentou critérios mais rigorosos para a lei de emancipações de municípios no estado, como o número mínimo de habitantes subir para 15 mil e a localidade possuir comprovado desenvolvimento econômico e capacidade para preservação de reservas ambientais. Em 2002, o Deputado Estadual Neivo Beraldin apresentou projeto prevendo a fusão dos novos municípios que não conseguiram desenvolver-se (*Gazeta do Povo*, 22.fev.2002).

Porém, a ALEP não aprovou tais requisições e o Paraná é um dos estados que já se posicionaram a favor da revisão do § 4º do art. 18 da Constituição Federal<sup>61</sup>, pretendendo a volta aos estados do controle do processo emancipacionista.

Como conclusão, a autonomia do Legislativo na condução dos processos emancipacionistas foi decisiva para a aprovação dos novos municípios no governo Lerner, mesmo que alguns de seus membros passassem a questionar os mecanismos do processo; o Executivo teve uma coalizão governista minoritária, o que lhe impedia de impor sua preferência em relação à criação ou não de novos municípios e, por fim, fatores legais contrários às emancipações, como recursos no Tribunal de Justiça, tempo hábil para a realização do plebiscito e a Emenda Constitucional federal n. 15/96 barrou o processo como um todo.

---

<sup>61</sup> Cf. Proposta de Emenda Constitucional n. 13/2003 (*Diário do Senado Federal*, abril de 2003): “Para revertermos este quadro, que resgata o pacto federativo e devolve aos Estados a competência para legislar sobre a criação e desmembramento de municípios, está é a PEC (Proposta de Emenda Constitucional) referendada pela solicitação de 15 (quinze) Assembléias

QUADRO 3.3 – ESTRATÉGIAS DOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO – GOVERNO JAIME LERNER

<b>FORÇAS FAVORÁVEIS E CONTRÁRIAS AO PROCESSO EMANCIPACIONISTA</b>	<b>NOVOS MUNICÍPIOS</b>	<b>RESULTADO</b>
Legislativo: favorável, mas com ressalvas Executivo: favorável ou indiferente, mas com ressalvas Coalizão governista: minoritária	24 municípios aprovados e instalados	- Retomada e controle da ALEP sobre as emancipações municipais. - Limites institucionais ao processo emancipacionista
Forças contrárias às emancipações: Lei Complementar n. 70/93 e Emenda Constitucional n. 15/96	02 municípios aprovados mas não instalados	- Cessaram as emancipações pela E.C. n. 15/96

Fonte: o autor.

Enfim, em relação às estratégias adotadas pelo Executivo e Legislativo frente ao tema das emancipações municipais, podemos concluir com a tabela abaixo, que é um resumo do caso paranaense, sobre os diferentes governos. Um aspecto importante a ser considerado na explicação das emancipações municipais no Paraná, após 1988, é a posição do Executivo quanto às emancipações.

TABELA 3.8 – RESULTADO DO PROCESSO LEGISLATIVO DA EMANCIPAÇÃO MUNICIPAL CONFORME A POSIÇÃO DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL E O TAMANHO DA COALIZÃO GOVERNISTA NA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO PARANÁ

Coalizão governista na Assembléia	Posição do poder Executivo quanto à emancipação	
	Favorável ou indiferente	Contrário
Majoritária	Aprovação Governo: DIAS	Rejeição Governo: REQUIÃO
Minoritária	Aprovação Governo: LERNER	Aprovação -----

Fonte: o autor, a partir de Tomio (2002a, p. 53).

Em uma visão retrospectiva, podemos perceber, a partir do ano de 1980, um ritmo favorável à criação de municípios nos governos de Ney Braga,

---

Legislativas” – entre elas, a do Paraná. Cf. *Diário Oficial – Estado Paraná* (de 12.jun.2002), com o Decreto Legislativo n. 001/02.

Álvaro Dias e Jaime Lerner, e desfavorável nos governos de Hosken de Novaes, José Richa e Roberto Requião.

Finalizando o presente capítulo, podemos perguntar-nos sobre o número de municípios que o Paraná poderia ter. O Deputado Estadual Orlando Pessuti (PMDB) acreditava que o estado teria condições para a criação de mais municípios: “só até as eleições municipais [2000], vejo condições para a criação de pelo menos mais 50. Acredito que tranqüilamente o estado possa ter 450 cidades em 2000”, apostava Pessuti (*Gazeta do Povo*, 14.dez.1998)<sup>62</sup>.

A Tabela 3.9, abaixo, apresenta um panorama geral da situação populacional dos municípios paranaenses e de suas áreas (em km<sup>2</sup>).

TABELA 3.9 – MUNICÍPIOS DO PARANÁ POR FAIXAS DE POPULAÇÃO E ÁREA (KM<sup>2</sup>)

POPULAÇÃO	MUNICÍPIOS	(%)	ÁREA	MUNICÍPIOS	(%)
<= 3.000	27	6,8%	<= 100	10	2,5%
3.001 a 5.000	66	16,5%	101 a 200	75	18,8%
5.001 a 10.000	116	29,1%	201 a 500	185	46,4%
> 10.001	190	47,6%	> 500	129	32,3%
<b>Total</b>	<b>399</b>	<b>100,00%</b>	<b>Total</b>	<b>399</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: o autor, a partir de Cigolini (1999, p. 49-57).

O Paraná ainda possui estoques para ampliar o seu número de municípios. A Tabela 3.9 demonstra que praticamente a metade dos municípios paranaenses possui uma população superior a 10 mil habitantes e que 32,3% deles têm uma extensão territorial grande, podendo assim ser subdivididos<sup>63</sup>.

<sup>62</sup> De acordo com o Deputado Estadual A. Khury: “Uma nova unidade administrativa cria vida nova para a comunidade local. Todos se sentem orgulhosos em pertencer ao novo município”. O Deputado Khury apresentou, em 1995, por exemplo, seis propostas de resolução para a realização de plebiscitos em pequenas comunidades, mas apenas uma tornou-se município, a localidade de Manfrinópolis. As outras são: Caiobá, desmembrando de Matinhos e Guaratuba; Areia Branca dos Assis, desmembrando de Mandirituba; Lajeado dos Vieiras, desmembrando de Rio Negro e Piên; Eduardo Xavier da Silva, desmembrando de Jaguariaíva (*Gazeta do Povo*, 04.out.1995).

<sup>63</sup> A extensão territorial do município de origem é um fator importante na possível divisão desse município. Ver Bremaeker (1993) e Shikida (1999a; 1999b).

O estado “ocupa uma área de 199.880,202 km<sup>2</sup> [...], que corresponde a 2,3% da superfície total do Brasil, distribuídos em 399 municípios, 727 distritos administrativos, 39 microrregiões e 10 mesorregiões” (IPARDES, 2004, p. 03). Dos 727 distritos administrativos, 399 são as sedes dos municípios, e as demais 328 localidades (distritos) podem requisitar sua emancipação, desde que possuam os requisitos mínimos da lei estadual paranaense e que seja um desejo da população local – isso se a PEC n. 13/2003 for aprovada<sup>64</sup>, devolvendo a autonomia aos estados para conduzir o processo sobre suas emancipações municipais.

### 3.4. O Paraná em perspectiva comparada

Diante dessa discussão, faz-se necessário comparar também o Paraná e o seu ritmo emancipacionista com o processo de criação de municípios nos estados específicos analisados por Tomio (2002a), que são: Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo, Bahia e Pernambuco.

TABELA 3.10 – NÚMERO DE NOVOS MUNICÍPIOS NO PERÍODO (RS, SC, PR, SP, BA E PE – 1988-1996)

ESTADOS	N. DE NOVOS MUNICÍPIOS (1988-1996)	% APROXIMADA DO N. DE NOVOS MUNICÍPIOS EM RELAÇÃO AO BRASIL	COLOCAÇÃO ABSOLUTA
Rio Grande do Sul	253	20%	1 <sup>a</sup>
Santa Catarina	94	7%	5 <sup>a</sup>
<b>Paraná</b>	<b>81</b>	<b>6%</b>	<b>7<sup>a</sup></b>
São Paulo	73	5%	8 <sup>a</sup>
Bahia	51	3,7%	12 <sup>a</sup>
Pernambuco	17	1,2%	17 <sup>a</sup>

Fonte: o autor, a partir de Tomio (2002a).

<sup>64</sup> Cf. Acompanhamento de Matérias – PEC n. 13/2003. Site: [http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/Detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=56367](http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/Detalhes.asp?p_cod_mate=56367). Acesso: 16.mar.2006.

Comparando os motivos e conseqüentes ritmos emancipacionistas dos estados acima, podemos observar o seguinte fato. De maneira sucinta, o que elucidaria as emancipações no Rio Grande do Sul seriam: “[...] as determinações institucionais e a autonomia do poder legislativo explicariam a dimensão emancipacionista do RS, comparada às outras unidades da federação” (*ibidem*, p. 113).

“Em conjunto, estímulos fiscais, instrumentos processuais favoráveis e a ampliação do estoque de localidades emancipáveis formaram o contexto institucional que determinou no Rio Grande do Sul um ambiente para que ocorressem decisões políticas extremamente favoráveis às emancipações municipais. Somou-se a isso a capacidade do legislativo estadual em conquistar grande autonomia decisória sobre o processo emancipacionista. O legislativo não sucumbiu às reações da opinião pública e, principalmente, às pressões do executivo estadual. Isto manteve constante o contexto institucional favorável às emancipações, devido à preservação dos mecanismos legais permissivos, aos resultados eleitorais que sempre privaram o executivo de uma coalizão majoritária e sólida e à atuação contínua de alguns dos membros da assembléia mais comprometidos com a causa municipalista. Ou seja, a Assembléia Legislativa, com a ampla maioria de seus membros favoráveis às emancipações, manteve o controle sobre o processo de criação de municípios durante todo o período em que foram emancipados os mais de 250 novos municípios gaúchos” (*ibidem*, p. 112-113).

Para os casos de Santa Catarina e São Paulo, o que explicaria a variação e a intensidade emancipacionista desses estados seria “a capacidade do Legislativo conquistar uma grande autonomia sobre o processo decisório das emancipações municipais”, o que gerou “uma regulamentação estadual que ampliou o estoque das localidades emancipáveis e contínuas decisões favoráveis aos pedidos de emancipação” (*ibidem*, p. 154). Nesses dois estados a questão da exclusividade da iniciativa popular na proposição dos pedidos de criação de municípios, a impossibilidade da subscrição parlamentar ao projeto e a aprovação dos plebiscitos pela própria Assembléia deram grande autonomia ao Legislativo na condução dos processos. Enfim:

“A disponibilidade de localidades, as determinações institucionais e a interação executivo/legislativo, explicariam a variação na intensidade emancipacionista desses estados. Comparativamente, o processo emancipacionista catarinense e paulista apresentou condições tão ou mais



favoráveis à criação de municípios que aquelas presentes no Rio Grande do Sul. A quantidade de emancipações desses estados foi menor devido à menor disponibilidade de localidades emancipáveis e não em virtude do processo decisório ter sido menos favorável: seja pela presença de mecanismos processuais, da maior eficácia da oposição do executivo ou do menor interesse da maioria dos legisladores em aprovar as leis de criação de municípios” (*ibidem*).

Para os estados da Bahia e Pernambuco, temos os seguintes aspectos que estabeleceram um ritmo emancipacionista baixo.

“[...] Na Bahia e em Pernambuco, diferentemente dos outros estados discutidos anteriormente, a menor autonomia dos legislativos estaduais sobre o processo decisório restringiu tanto a produção de regulamentações permissivas quanto a reprodução de decisões que beneficiassem a emancipação de distritos.

Mecanismos processuais e/ou maiorias governistas nas Assembléias Legislativas permitiram aos executivos estaduais um controle total, na Bahia, ou parcial, em Pernambuco, sobre o ritmo emancipacionista estadual. A ausência de exclusividade da iniciativa popular na proposição do desmembramento municipal inseriu o processo decisório das emancipações na mesma lógica do restante das deliberações legislativas. Isto limitou a capacidade de pressão dos eleitores locais sobre o parlamento e reduziu a possibilidade dos deputados resistir às ameaças de retaliação impostas pelo executivo” (*ibidem*, p. 189).

De maneira geral, o Paraná teve características semelhantes aos estados de Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo, com o Legislativo tendo grande autonomia na condução do processo decisório em favor das emancipações municipais e uma legislação estadual que ampliou os estoques de localidades passíveis de se emanciparem e com o mecanismo legal da iniciativa popular. Porém, o número de municípios no estado poderia ter sido maior, pois o estoque de localidades ainda existe. Como vimos, limites ao processo impediram o aumento de municípios no estado, em especial a interação com o Executivo contrário às emancipações, plebiscitos contrários pelas próprias localidades interessadas, recursos no Tribunal de Justiça impetrados pelo Executivo ou por lideranças locais e as limitações institucionais, tais como os prazos legais para se criar municípios no estado e, por fim, a Emenda Constitucional federal n.15/96.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um contexto institucional propício estimulou as emancipações municipais no Paraná entre 1988 a 1996. Ao todo foram criados 81 municípios. Tal ritmo emancipacionista foi possível devido a Constituição Federal de 1988 que descentralizou a regulamentação do processo em favor dos estados e a Constituição Estadual de 1989 e a posterior Lei Complementar estadual n. 56/91, que definiram os mecanismos legais para as emancipações, somado a isso, a ampliação dos recursos fiscais transferidos aos municípios.

As “regras do jogo” possibilitaram ao Legislativo paranaense um amplo controle sobre o processo de criação de municípios. O mecanismo legal que delegava a iniciativa da proposição da criação de um novo município à própria localidade interessada contribuiu decisivamente para que o Legislativo pudesse controlar o processo de criação de municípios no estado do Paraná. E esse amplo controle se consolidava ainda com a aprovação do plebiscito por meio de *Resolução* pela própria ALEP e, por fim, a possibilidade de seu Presidente promulgar municípios a cujo respeito o Executivo vetava ou silenciava.

Porém, alguns limites a esse amplo controle do Legislativo impediram um número maior de municípios no estado. Entre eles temos a dinâmica da interação com o Executivo. Referente a interação com o Executivo temos que, nos três governos posteriores a 1988 analisados, a posição favorável ou indiferente do governo Dias facilitou o processo emancipacionista no estado. A posição contrária do governo Requião e sua coalizão majoritária na Assembléia dificultaram parcialmente que municípios fossem criados. E uma coalizão minoritária no início do governo Lerner predispôs a ALEP a agir novamente de acordo com seus próprios interesses, aprovando o surgimento de muitos municípios. A posição contrária do governador Requião e de muitos parlamentares no governo Lerner quanto à criação de novos municípios destaca a proposição *policy feedback*, isto é, a percepção por parte desses atores de que as conseqüências dos resultados dessa decisão política são por vezes negativas. Vide reportagens jornalísticas da época em que o governador

Requião aciona a Justiça para impedir os novos municípios de serem criados, o que demonstra, a princípio, a força do Legislativo em conduzir o processo independente do Executivo, e o exemplo da votação no anexo desse trabalho, quando da discussão da aprovação do município de Novo Pirapó, 11 deputados votaram contra sua criação e 18 a favor (ANAIS, 1995).

Além dos atores principais desse contexto institucional (o Executivo e o Legislativo), destacamos outros atores reativos que também limitaram a criação de mais municípios no estado: lideranças locais contrárias; eleitores das localidades emancipandas que não compareceram para votar nos plebiscitos ou votaram contrariamente às emancipações; Tribunal Regional Eleitoral e Tribunal de Justiça que acabaram restringindo alguns processos depois de acionados.

Apesar disso, o Legislativo paranaense conseguiu impor um ritmo emancipacionista ao estado extremamente relevante, que como visto, foi o sétimo estado da federação que mais emancipou municípios nesse período de 1988 a 1996.

E por fim, a Emenda Constitucional federal n.15/96 centralizou o processo e, por não estar legalizada, impede ainda hoje que novos municípios possam ser criados.

A aprovação de municípios *ad referendum* em 1990 demonstra um período em que as regras do jogo ainda não estavam consolidadas. E a criação de municípios com uma população menor do que a exigida por lei, evidencia que em situações subótimas, as instituições acabam resolvendo tais impasses.

Comparando o período posterior a 1947 com o posterior a 1988 no Paraná, identificamos semelhanças importantes: um mesmo contexto institucional geral que moldou o ambiente de decisão política para esses dois momentos, na qual se destaca a ampliação dos recursos fiscais transferidos aos municípios por parte tanto do estado quanto da União; a descentralização da regulamentação do processo emancipacionista em favor dos estados, com a definição dos mecanismos legais e o controle da maior parte do processo das emancipações pela Assembléia Legislativa. O ritmo extremamente expressivo do período de 1947 a 1967 deu-se principalmente pela iniciativa dos poderes

Executivo e Legislativo paranaenses em favor da criação dos novos municípios e do amplo estoque de localidades emancipáveis; o período de 1988 a 1996 teve na iniciativa das localidades e no controle do processo pelo Legislativo as causas de seu ritmo.

Enfim, analisar o contexto institucional e as estratégias de seus atores para compreender o processo de criação de municípios no estado do Paraná possibilitou entender a dinâmica e a variação interna no próprio estado e ainda o comparar com o Brasil.

O caso da Assembléia Legislativa do Paraná, neste estudo específico sobre as emancipações municipais, mostra que a determinação das instituições, com suas regras e mecanismos no processo decisório, constroem as estratégias de seus atores, possibilitando determinadas consequências, como nesse caso, a ampla autonomia do Legislativo na condução da criação dos novos municípios.

A iniciativa de uma lei por parte da população interessada e a consequente manifestação e confirmação da proposta de lei via plebiscito é um exemplo de como as leis podem ser sugeridas por parcelas da população. Mecanismo, que segundo esse estudo, amplia o poder de decisão também do Legislativo. Porém, essa possibilidade legal restringe-se ainda a poucos casos, como era o caso da criação de municípios.

E concluímos, como demonstrou Tomio (2002), que nos estados em que esse mecanismo legal foi mantido, o da iniciativa popular para a criação do município (RS, SC, PR e SP), o sucesso foi muito maior no que nos estados em que havia um outro modo de iniciativa legal (BA e PE). Os 81 novos municípios paranaenses são, portanto, consequências diretas do interesse e ação da população interessada e a natural correspondência de seus legisladores, os deputados estaduais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *In*: TAVARES, J. A. G. (org.). **O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003.

ABRÚCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação**. Os governadores e a redemocratização brasileira. 2ª ed. São Paulo: Hucitec, 2002.

\_\_\_\_\_. O ultrapresidencialismo estadual. *In*: ANDRADE, Régis de Castro (org.). **Processo de governo no município e no estado**. Uma análise a partir de São Paulo. São Paulo: USP, 1998.

ABRÚCIO, Fernando Luiz & SAMUELS, D. A nova política dos governadores. **Lua Nova**, São Paulo, n. 40-41, p. 136-166, 1997.

ALMEIDA, Pedro Washington de. **Paraná político II**. Curitiba: Vitória, 1987.

AMORIM NETO, Octávio. O presidencialismo de coalizão revisitado: novos dilemas, velhos problemas. *In*: TAVARES, J. A. G. (org.). **O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003.

ANDRADE, Régis de Castro (org.). **Processo de governo no município e no estado**. Uma análise a partir de São Paulo. São Paulo: USP, 1998.

ATALIBA, Geraldo. Regime federativo. *In*: FAORO, Raymundo (org.). **Constituição e constituinte**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987.

AZZONI, Carlos Roberto & ISAI, João Yo. Censo demográfico, novos municípios e reforma tributária: impactos sobre as finanças municipais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 3, p. 50-61, jul.-set.1993.

BALHANA, A. P.; MACHADO, B. P. & WESTPHALEN, Cecília Maria. **História do Paraná**. Curitiba: Grafipar, 1969.

BOBBIO, Norberto, MATTEUCI, Nicola & PASQUINO, Gianfranco (orgs.). **Dicionário de política**. 12ª ed. Brasília: UNB, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Atualizada até a Emenda Constitucional n. 38, de 12.jun.2002. 2ª ed. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 2002.

BREMAEKER, François E. J. de. Os novos municípios: Surgimento, problemas e soluções. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 206, p. 88-99, jan.-mar.1993.

\_\_\_\_\_. Limites à criação de novos municípios: a Emenda Constitucional n. 15. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 219, p. 118-128, abr.-dez.1996.

\_\_\_\_\_. **Evolução do quadro municipal brasileiro no período entre 1980 e 2001**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 2001.

\_\_\_\_\_. **Ajustamento da base territorial para comparação dos dados dos censos de 1991 e 2000: Paraná e Santa Catarina**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 2002. Disponível no endereço: <<http://www.ibam.org.br/publique/media/bt008p7.pdf>>. Acesso em: 26.jul.2006.

CARVALHO, Ailton Mota. Estado, descentralização e sustentabilidade dos governos locais no Brasil. **Economia, Sociedad y Territorio**, Ciudad de Mexico, v. III, n. 12, p. 539-556, 2002.

CIGOLINI, Adilar Antonio. **A fragmentação do território em unidades político-administrativas**: análise da criação de municípios no estado do Paraná. Florianópolis. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal de Santa Catarina, 1999.

\_\_\_\_\_. Território e fragmentação: análise do processo recente de criação de municípios no Paraná. **Revista RA'EGA**, Curitiba, n. 5, p. 47-66, 2001.

COSTA, Samuel Guimarães da. **História da Assembléia Legislativa do Paraná**. 2 v. Curitiba: Assembléia Legislativa do Paraná, 1994.

DAHL, Robert A. **Análise política moderna**. Brasília: UNB, 1981.

ELSTER, Jon. **Peças e engrenagens das Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

FANCKIN, Reginaldo. **Criação de municípios**. Comentários e legislação. Curitiba: Assembléia Legislativa do Paraná, 1973.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub & LIMONGI, Fernando. O processo legislativo e a produção legal no congresso pós-constituente. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 38, p. 24-37, mar.1994.

\_\_\_\_\_. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001.

FINEGOLD, K. & SKOCPOL, Theda. Rational Choice – Actors and Institutions. *In*: \_\_\_\_\_. **State and Party in American's New Deal**. Madison: University of Wisconsin, 1995.

FISCHER, Tânia. Poder local: um tema em análise. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 4, out.-dez.1992.

FRANCO SOBRINHO, Manuel de Oliveira. **Manual dos municípios**: município e municipalização. São Paulo: Resenha Universitária, 1975.

FRATA, Ângela M. & PERIS, Alfredo F. **A problemática das emancipações municipais**: o caso de Santa Tereza do Oeste (PR). Artigo apresentado no II Congresso da Associação Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, realizado em São Paulo, de 25 a 26 de outubro. 2002. Disponível em: <[www.unioeste.br/cursos/cascavel/economia/artigos\\_pg/03\\_emancipacao.htm](http://www.unioeste.br/cursos/cascavel/economia/artigos_pg/03_emancipacao.htm)>. Acesso em: 02.out.2005.

GOMES, Gustavo Maia & MACDOWELL, Maria Cristina. **Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios**: o que é mal para o econômico nem sempre é bom para o social. Texto para discussão n. 706. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, 2000.

GREGORY, Valdir. Colonização e fronteiras: o caso do estado do Paraná (1930-1960). *In*: LOPES, M. A. (org.). **Espaços da memória**. Fronteiras. Cascavel: UNIOESTE, 2000.

HALL, Peter A. & TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003.

HIRA, Anil & HIRA, Ron. The New Institutionalism: Contradictory Notions of Change. **The American Journal of Economics and Sociology**, Boston, v. 59, n. 2, p. 267-282, Apr.2000.

IPARDES. **O Paraná reinventado**: política e governo. Curitiba: Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social, 1989.

\_\_\_\_\_. **Indicadores e mapas temáticos para o planejamento urbano e regional.** Paraná 2003. Curitiba: Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social, 2003. 1 CD-ROM.

\_\_\_\_\_. **Anuário estatístico do Paraná – 2004.** Curitiba: Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social, 2004. Disponível em: <<http://www.ipardes.pr.gov.br>>. Acesso em: 02.out.2005.

KLERING, Luis Roque. **Emancipações no estado do Rio Grande do Sul.** Entrevista para Lillian Piraine Laranja em 26.abr.2002. Disponível em: <[http://www.terragaucha.com.br/emancipacoes\\_lilian.doc](http://www.terragaucha.com.br/emancipacoes_lilian.doc)>. Acesso em: 14.out.2004.

KUNHAVALIK, José Pedro. Vento Munhoz da Rocha Neto: trajetória política e gestão no governo do Paraná. *In*: OLIVEIRA, Ricardo Costa de (org.). **A construção do Paraná moderno.** Políticos e política no governo do Paraná de 1930 a 1980. Curitiba: Secretaria Estadual da Ciência e Tecnologia do Paraná, 2004a.

\_\_\_\_\_. Ney Braga: trajetória política e bases do poder. *In*: OLIVEIRA, Ricardo Costa de (org.). **A construção do Paraná moderno.** Políticos e política no governo do Paraná de 1930 a 1980. Curitiba: Secretaria Estadual da Ciência e Tecnologia do Paraná, 2004b.

LALA SOBRINHO, Rafael de (coord.). **Leis que transformaram o Paraná de iniciativa do Deputado Estadual Aníbal Khury.** Curitiba: Assembléia Legislativa do Paraná, 1999.

LEVI, Margaret. Uma lógica da mudança institucional. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p.79-99, 1991.

LIMONGI, Fernando. O novo institucionalismo e os estudos legislativos. A literatura norte-americana recente. **BIB**, Rio de Janeiro, n. 37, p. 3-38, 1º semestre, 1994.

LINDBLOM, Charles Edward. **O processo de decisão política.** Brasília: UNB, 1981.

LOPES, Sérgio. **O Território do Iguaçu no Contexto da “Marcha para Oeste”.** Cascavel: Edunioeste, 2002, 1ª reimpressão, 2005.

MARQUES, Eduardo César Leão. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. **BIB**, Rio de Janeiro, n. 43, p. 67-102, 1997.

MELLO, Diogo Lordello de. A multiplicação dos municípios no Brasil. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 203, p. 23-28, abr.-jun.1992.

\_\_\_\_\_. O município na organização nacional. Bases para uma reforma do regimento municipal brasileiro. **Revista de Administração Municipal**, n. 205, nov.-dez.2004 (1971).

MELO, Marcus André B. C. de. Municipalismo, *nation building* e a modernização do Estado no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 23. 1993.

MOURA, Rosa & ULTRAMARI, Clóvis. Espacialidades e territorialidades. *In*: \_\_\_\_\_. (orgs.) **Metrópole.** Grande Curitiba: teoria e prática. Curitiba: Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social, 1994.

MOURA, Rosa; ULTRAMARI, Clóvis & CARDOSO, Nelson Ari. Territorialidades em movimento. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 4, p. 6-13, out.-dez.1995.

NICOLAS, Maria. **Cem anos de vida parlamentar.** Deputados provinciais e estaduais do Paraná. Assembléias legislativas e constituições, 1854-1954. Curitiba: s/n, 1954.

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

NORONHA, Rudolf de; CARDOSO, Elizabeth Dezouart. Emancipações municipais: Como ficam os municípios de origem? **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 214, p. 67-80, jan.-mar.1995.

NUNES, José de Castro. **Do estado federado e sua organização municipal**. 2ª ed. Biblioteca do pensamento republicano. Brasília: Câmara dos Deputados, 1982.

OLSEN, Johan P. Garbage Cans, New Institutionalism, and the Study of Politics. **The American Political Science Review**, Washington, D. C., v. 95, n. 1, p. 191-198, Mar.2001.

OSTROM, Elinor & OSTROM, Vincent. The Quest for Meaning in Public Choice. **American Journal of Economics and Sociology**, Boston, v. 63, n. 1, p. 105-150, Jan. 2004.

PALERMO, Vicente. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, 2000.

PARANÁ. **Constituição política do estado do Paraná**. Curitiba: s/n, 1927.

\_\_\_\_\_. **Constituição política do estado do Paraná**. Curitiba: s/n, 1935.

\_\_\_\_\_. **Constituição do estado do Paraná e Atos das Disposições Constitucionais Transitórias**. Curitiba: Imprensa Oficial do Estado, 1947.

\_\_\_\_\_. **Divisão administrativa do estado no quinquênio de 1952 a 1956**. Curitiba: Imprensa Oficial do Estado, 1953.

\_\_\_\_\_. **Coletânea de leis dos anos de 1947-1948**. Curitiba: Imprensa Oficial do Estado, 1965.

\_\_\_\_\_. **Constituição do estado do Paraná**. Curitiba: Imprensa Oficial, 1989.

\_\_\_\_\_. **Coletânea de leis estaduais – 1970 a 1983**. Organização de MORAES, Antonia Leiva Castro. Curitiba: Procuradoria Geral do Estado, 1984.

\_\_\_\_\_. **Sinopse estatística do Paraná – 1985**. Curitiba: Secretaria de Estado do Planejamento do Paraná, 1985.

\_\_\_\_\_. **Coletânea de leis estaduais – 1984 a 1986**. Curitiba: Procuradoria Geral do Estado, 1987.

PARANÁ. DIAS, Álvaro. **Mensagem apresentada à Assembléia Legislativa**. Curitiba: Imprensa Oficial, 1988.

PARANÁ. DIAS, Álvaro. **Mensagem apresentada à Assembléia Legislativa**. Curitiba: Imprensa Oficial, 1989.

PARANÁ. DIAS, Álvaro. **Mensagem apresentada à Assembléia Legislativa**. Curitiba: Imprensa Oficial, 1990.

PARANÁ. DIAS, Álvaro. **Mensagem apresentada à Assembléia Legislativa**. Curitiba: Imprensa Oficial, 1991.

PARANÁ. NOVAES, José Hosken de. **Mensagem apresentada à Assembléia Legislativa**. Curitiba: Governo do Estado, 1983.

PARANÁ. REQUIÃO, Roberto. **Mensagem apresentada à Assembléia Legislativa**. Curitiba: Governo do Estado, 1993.

PIERUCCINI, M. A.; TSCHÁ, O. C. P. & IWAKE, S. Criação dos municípios e processos emancipatórios. In: PERIS, Alfredo F. (org.). **Estratégia de desenvolvimento regional**. Região Oeste do Paraná. Cascavel: UNIOESTE, 2005.



PINHEIRO, I. A. & MOTTA, P. C. D. Significado e importância das emancipações: uma polêmica ainda não resolvida no Rio Grande do Sul. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 4, p. 713-739, jul.-ago.2003a.

\_\_\_\_\_. Emancipações no Rio Grande do Sul: racionalidade ou inconseqüência nos processos de municipalização. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 4, p. 741-775, jul.-ago.2003b.

RUTHERFORD, Malcom. The Old and the New Institutionalism: Can Bridges Be Built? **Journal of Economic Issues**, Reno, Nevada, v. 29, p. 443-51, Jan.1995.

SANTOS, Fabiano G. M. Microfundamentos do clientelismo político no Brasil: 1959-1963. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 459-496, 1995.

\_\_\_\_\_. (org.) **O poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001.

SHIKIDA, Cláudio Djissey. **Análise crítica do crescimento do Estado por meio da criação de novos municípios**. Belo Horizonte: Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 1999a. Disponível em: <<http://gold.horizontes.com.br/~algeblin/index.html>>. Acesso em: 02.out.2005.

\_\_\_\_\_. **A Economia Política da emancipação de municípios em MG**. Belo Horizonte: Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 1999b. Disponível em: <<http://gold.horizontes.com.br/~algeblin/index.html>>. Acesso em: 02.out.2005.

SCUSSEL, Maria Conceição Barletta. **Emancipações no Rio Grande do Sul: O processo de criação de novos municípios e seu impacto em aspectos de qualificação do espaço urbano**. Porto Alegre. Dissertação (Mestrado em Arquitetura). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1996.

STEIN, Rosa Helena. A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias (revisão teórico-conceitual). **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 54, p. 75-96, 1997.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. **Instituições, processo decisório e relações Executivo-Legislativo nos estados: estudo comparativo sobre o processo de criação de municípios após a Constituição de 1988**. Campinas. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Universidade Estadual de Campinas, 2002a.

\_\_\_\_\_. A criação de municípios após a Constituição de 1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 17, n. 48, fev.2002b.

\_\_\_\_\_. **Instituições, processo decisório e relações entre Executivo e Legislativo estadual: a criação de municípios no Rio Grande do Sul após a Constituição de 1988**. Trabalho apresentado no 3º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política, realizado entre 28 e 31 de julho, em Niterói, 2002c.

\_\_\_\_\_. **Instituições e relações Executivo/Legislativo nos legislativos estaduais brasileiros**. Artigo apresentado no Seminário Internacional Legislativos Estaduais em Perspectiva Comparada, realizado entre 7 e 8 de agosto, em Belo Horizonte, 2003.

\_\_\_\_\_. Federalismo, municípios e decisões legislativas: a criação de municípios no Rio Grande do Sul. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 24, p. 123-148, jun.2005.

TSEBELIS, George. **Jogos ocultos: escolha racional no campo da política comparada**. São Paulo: USP, 1998.

\_\_\_\_\_. Processo decisório em sistemas políticos: *veto players* no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 12, n. 34, 1997.

VEIGA, José Eli. **Cidades imaginárias**: o Brasil é menos urbano do que se calcula. Campinas: Autores Associados, 2002.

## OUTRAS FONTES

AMP. s/d. **Associação dos Municípios do Paraná**. Disponível em: <<http://www.ampr.org.br>>. Acesso em: 15.jul.2006

**Anais da Assembléia Legislativa do Estado do Paraná**. Curitiba, vários números.

Após cinco anos, novas cidades ainda tentam se firmar. 2002. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 22.fev.

Assembléia cria 41 novos municípios. 1991. **Correio de Notícias**. Curitiba, 08.nov.

**Assembléia Legislativa do Estado do Paraná**. <http://www.alep.pr.gov.br/>.

Bairro propõe emancipação. 2003. **Jornal do Estado**, Curitiba, 17.jul., p. A7.

**Correio de Notícias**. Curitiba, vários números.

**Curitiba Hoje**. Vários números.

Deputados querem um novo município. 1983. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 15.fev.

**Diário da Assembléia Legislativa do Paraná**. Curitiba, vários números.

**Diário Oficial – Estado do Paraná**. Curitiba, vários números.

**Folha de Londrina**. Vários números.

**Gazeta do Povo**. Curitiba, vários números.

Jardim Paulista e Capivari-Cachoeira, novos municípios da Região Metropolitana. 1990. **O Estado do Paraná**, Curitiba, 30.set.

Novos municípios já nasceram em crise. 1997. **Folha de Londrina**, 16.fev.

**O Estado do Paraná**. Curitiba, vários números.

O Paraná ganha mais quatro municípios: agora são 324. 1989. **O Estado do Paraná**, Curitiba, 13.jun.

Paraná ganha novos municípios. 1995. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 28.dez.

Paraná tem 174 municípios no vermelho. Arrecadação municipal é insuficiente até para cobrir despesas com câmaras municipais. 1997. **Jornal do Estado**, Curitiba, 18.ago.1997.

Suspensa a criação de 25 municípios. 1996. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 11.maio.

**Tribunal Regional Eleitoral do Paraná**. <http://www.tre-pr.gov.br>

## ANEXOS

TABELA 1.1 – CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO PARANÁ (1648-1946)

	MUNICÍPIO CRIADO	MUNICÍPIO(S) DE ORIGEM	LEI	DATA	INSTALAÇÃO	PRESIDENTE DA PROVÍNCIA OU DO ESTADO/ GOVERNADOR DO ESTADO
1	Paranaguá			29.jul.1648	29.jul.1648	Carta Régia
2	Curitiba	Paranaguá		29.mar.1693	29.mar.1693	
3	Guaratuba*	Paranaguá		29.abr.1771	29.abr.1771	Província de São Paulo
4	Castro	Curitiba		24.set.1788	24.set.1788	Província de São Paulo
5	Lapa (ex-Vila Nova do Príncipe)	Curitiba		06.jun.1806 07.mar.1872	06.jun.1806	Província de São Paulo
6	São José dos Pinhais (ex-Arraial Grande)	Curitiba	10	16.jun.1852	08.jan.1853	Lei Provincial
7	Guarapuava	Castro	12	17.jul.1852	17.jul.1852	Lei Provincial
8	Antonina	Paranaguá	14	21.jan.1857	21.jan.1857	(Fundação: 12.set.1714 e Vila de Antonina em 29.ago.1797)
9	Morretes	Antonina	16	01.mar.1841	05.jul.1841	Lei Provincial (Fundado em 1721).
10	Ponta Grossa	Castro	34	07.abr.1855	06.dez.1855	Zacarias de Góes e Vasconcelos / João Machado de Lima
11	Palmeira	Ponta Grossa	184	03.maio.1869	15.fev.1870	Lei Provincial
12	Rio Negro	Lapa	219	02.abr.1870	15.nov.1870	Lei Provincial
13	Campo Largo	Curitiba	219	02.abr.1870	23.fev.1871	Lei Provincial
14	Rio Branco do Sul (ex-Votuverava) *	Curitiba	255	16.mar.1871	03.abr.1871	Lei Provincial
15	Bocaiúva do Sul (ex-Arraial Queimado)	Curitiba	273	12.abr.1871	12.abr.1871	Lei Provincial
16	Tibagi	Castro	302	18.mar.1872	10.jan.1873	Lei Provincial
17	Campina Grande do Sul (ex-Timbú) *****	Bocaiúva do Sul	360	15.out.1873	15.out.1873	Lei Provincial
18	Jaguariaíva	Castro	423	24.abr.1875	24.abr.1875	Lei Provincial
19	São José da Boa Vista****	Jaguariaíva	448	24.mar.1876	24.mar.1876	Adolpho Lamenha Lins (Pres.)/Justiniano de Mello e Silva
20	Palmas	Guarapuava	484	13.abr.1877	14.abr.1879	Lei Provincial
21	Guaraqueçaba*	Paranaguá		Ano 1880	Ano 1880	Lei Provincial
22	Piraí do Sul	Castro	631	05.mar.1881	24.jul.1882	Lei Provincial / João José Pedrosa
23	Imbituva	Ponta Grossa	651	26.mar.1881	26.mar.1881	Lei Provincial / João José Pedrosa

TABELA 1.1 – CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO PARANÁ (1648-1946) (cont.)

24	Cerro Azul	Rio Branco do Sul	680	27.dez.1882	20.fev.1883	Lei Provincial
25	Tomazina	São José da Boa Vista	923	06.set.1888	07.jan.1890	Lei Provincial
26	Almirante Tamandaré**	Curitiba	957	28.out.1889	28.out.1889	Lei Provincial
27	Colombo Chaves)**	(ex-Colônia Alfredo Curitiba)	11	08.jan.1890	08.jan.1890	José Marques Guimarães
28	São João do Triunfo	Palmeira	13	08.jan.1890	15.fev.1890	José Marques Guimarães
29	Piraquara	São José dos Pinhais	17	10.jan.1890	17.jan.1890	José Marques Guimarães
30	Araucária	Curitiba, São José Pinhais	40	11.fev.1890	01.mar.1890	José Marques Guimarães
31	União da Vitória	Palmas	54	27.mar.1890	27.mar.1890	Américo Lobo Leite Pereira
32	Clevelândia	Palmas	28	28.jun.1892	28.jun.1892	Francisco Xavier da Silva
33	Ipiranga	Ponta Grossa	115	07.dez.1894	07.dez.1894	Francisco Xavier da Silva
34	Jacarezinho	Tomazina	352	02.abr.1900	05.jan.1901	Francisco Xavier da Silva
35	Ribeirão Claro	São José da Boa Vista	352	02.abr.1900	27.set.1900	Francisco Xavier da Silva
36	Prudentópolis	Guarapuava	615	05.mar.1906	12.ago.1906	Vicente Machado da Silva Lima / Bento José Lamenha Lins
37	Carlópolis	São José da Boa Vista	713	02.abr.1907	13.jul.1907	João Candido Ferreira
38	Irati	Imbituva	716	02.abr.1907	15.jul.1907	João Candido Ferreira
39	São Mateus do Sul	São João do Triunfo	763	02.abr.1908	21.set.1908	Manoel Alencar Guimarães / Bento José Lamenha Lins
40	Mallet	São Mateus do Sul	1.189	15.abr.1912	21.set.1912	Carlos Cavalcanti de Albuquerque
41	Foz do Iguaçu	Guarapuava	383	14.mar.1914	10.jun.1914	Carlos Cavalcanti de Albuquerque
42	Santo Antonio da Platina	Jacarezinho	1.424	31.mar.1914	28.ago.1914	Carlos Cavalcanti de Albuquerque
43	Teixeira Soares	Palmeira	1.696	26.mar.1917	14.jun.1917	Afonso Alves Camargo
44	Rio Azul	São João do Triunfo	1.759	26.mar.1918	14.jul.1918	Afonso Alves Camargo
45	São Jerônimo da Serra (ex- Araiporanga) *	Tibagi	1.918	23.fev.1920	23.fev.1920	Afonso Alves Camargo
46	Siqueira Campos	Tomazina	1.944	20.mar.1920	20.mar.1920	Caetano Munhoz da Rocha
47	Reserva	Tibagi	2.038	26.mar.1921	26.mar.1921	Caetano Munhoz da Rocha
48	Cambará	Jacarezinho	2.208	28.mar.1923	21.set.1924	Caetano Munhoz da Rocha

TABELA 1.1 – CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO PARANÁ (1648-1946) (cont.)

	Tomazina	Ano 1928	Ano 1928	Caetano Munhoz da Rocha
49 Jaboti ***				
50 Jataizinho *	São Jerônimo (da Serra)	2.614	14.mar.1929	Afonso Alves Camargo
51 Joaquim Távora	Santo Antonio da Platina	2.645	10.abr.1929	Afonso Alves Camargo
52 Rebouças	São João do Triunfo	2.738	31.mar.1930	Afonso Alves Camargo
53 Sengés	Jaguariaíva	269	08.fev.1934	Manoel Ribas
54 Sertãoópolis	Jataizinho	1.391	06.jun.1934	Manoel Ribas
55 Bandeirantes	Jacarezinho	2.396	14.nov.1934	Manoel Ribas
56 Londrina	Jataí (Jataizinho)	2.519	03.dez.1934	Manoel Ribas
57 Wenceslau Braz	Tomazina	21	17.out.1935	Manoel Ribas
58 Cornélio Procopio	Bandeirantes	6.212	18.jan.1938	Manoel Ribas
59 Apucarana	Londrina	199	30.dez.1943	Manoel Ribas
60 Andirá	Cambará	199	30.dez.1943	Manoel Ribas
Colombo	Curitiba	199	30.dez.1943	Manoel Ribas
61 Pitanga	Guarapuava	199	30.dez.1943	Manoel Ribas
62 Rolândia	Londrina	199	30.dez.1943	Manoel Ribas
63 Assai	São Jerônimo (da Serra)	311	26.fev.1944	Manoel Ribas
64 Congonhinhas	São Jerônimo (da Serra)	311	26.fev.1944	Manoel Ribas
65 Laranjeiras do Sul	Guarapuava	533	21.nov.1946	Mário Gomes da Silva (Interventor)
66 Manguaerinha	Clevelândia	533	21.nov.1946	Mário Gomes da Silva (Interventor)

Fonte: Ferreira (1996). Notas:

1. \* Decreto Lei Estadual n. 7.573, extingue o município: Período de 20.out.1938 a 10.out.1947.
2. \*\* Decreto Lei Estadual n. 7.573, extingue o município. Recriado em 30.dez.1943 (Colombo) e 24.mar.1956 (Alm. Tamandaré).
3. \*\*\* De 22.jan.1934 a 26.nov.1954 deixa de ser município.
4. \*\*\*\* De 17.out.1935 a 25.jul.1960 deixa de ser município.
5. \*\*\*\*\* De 1939 a 14.nov.1951 deixa de ser município.
6. **Território Federal do Iguazu** (TFI): Criado pelo Decreto Federal n.º 5.812, de 13 de setembro de 1943, abrangia parte do território do Paraná e Santa Catarina. Possuía cinco municípios: Iguazu (atual Laranjeiras do Sul - Capital), Foz do Iguazu, Clevelândia, Manguaerinha (lado paranaense) e Chapecó (lado catarinense). O TFI foi extinto em 8 de setembro de 1946 (LOPES, 2005, p.119).

TABELA 1.2 – CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO PARANÁ (1947-1967)

MUNICÍPIO CRIADO	MUNICÍPIO(S) DE ORIGEM	LEI	DATA	INSTALAÇÃO	GOVERNADOR/PRESIDENTE
67 Abatiá	Santo Antonio da Platina	2	10.out.1947	17.out.1947	Moysés Lupion
68 Arapongas	Rolândia	2	10.out.1947	01.nov.1947	Moysés Lupion
69 Bela Vista do Paraíso	Sertanópolis	2	10.out.1947	05.dez.1947	Moysés Lupion
70 Cambé	Londrina	2	10.out.1947	11.out.1947	Moysés Lupion
71 Campo Mourão	Pitanga	2	10.out.1947	05.dez.1947	Moysés Lupion
72 Curiúva	São Jerônimo (da Serra)	2	10.out.1947	26.out.1947	Moysés Lupion
Guaraqueçaba	Paranaguá	2	10.out.1947	31.out.1947	Moysés Lupion
Guaratuba	Paranaguá	2	10.out.1947	25.out.1947	Moysés Lupion
73 Ibaiti	Tomazina	2	10.out.1947	09.nov.1947	Moysés Lupion
74 Ibiporã	Sertanópolis	2	10.out.1947	08.nov.1947	Moysés Lupion
75 Jaguapitã	Sertanópolis	2	10.out.1947	10.dez.1947	Moysés Lupion
Jataizinho (ex-Jataí)	São Jerônimo (da Serra)	2	10.out.1947	08.dez.1947	Moysés Lupion
76 Jundiá do Sul	Santo Antonio da Platina	2	10.out.1947	02.dez.1947	Moysés Lupion
77 Mandaguari	Apucarana	2	10.out.1947	10.nov.1947	Moysés Lupion
78 Porecatu	Sertanópolis	2	10.out.1947	05.nov.1947	Moysés Lupion
79 Porto Amazonas	Palmeira	2	10.out.1947	09.nov.1947	Moysés Lupion
80 Quatiguá	Joaquim Távora	2	10.out.1947	26.nov.1947	Moysés Lupion
81 Ribeirão do Pinhal	São José da Boa Vista	2	10.out.1947	19.out.1947	Moysés Lupion
Rio Branco do Sul (ex-Votuverava)	Curitiba	2	10.out.1947	11.out.1947	Moysés Lupion
82 Santa Mariana	Bandeirantes	2	10.out.1947	01.nov.1947	Moysés Lupion
São Jerônimo da Serra (ex-Araiporanga)	Tibagi	2	10.out.1947		Moysés Lupion
83 Uraí	Assaí	2	10.out.1947	04.nov.1947	Moysés Lupion
84 Astorga	Arapongas	790	14.nov.1951	14.dez.1952	Bento Munhoz da Rocha Neto
85 Alvorada do Sul	Porecatu	790	14.nov.1951	14.dez.1952	Bento Munhoz da Rocha Neto
86 Barracão	Clevelândia	790	14.nov.1951	14.dez.1952	Bento Munhoz da Rocha Neto
87 Borrazópolis	Apucarana	790	14.nov.1951	14.dez.1952	Bento Munhoz da Rocha Neto

TABELA 1.2 – CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO PARANÁ (1947-1967) (cont.)

	Campina Grande do Sul (ex-Timbu)	Bocaiúva do Sul	790	14.nov.1951	14.nov.1952	Bento Munhoz da Rocha Neto
88	Capanema	Clevelândia	790	14.nov.1951	14.dez.1952	Bento Munhoz da Rocha Neto
89	Cascavel	Foz do Iguaçu	790	14.nov.1951	14.dez.1952	Bento Munhoz da Rocha Neto
90	Centenário do Sul	Jaguapitã	790	14.nov.1951	14.dez.1952	Bento Munhoz da Rocha Neto
91	Contenda	Lapa	790	14.nov.1951	14.dez.1952	Bento Munhoz da Rocha Neto
92	Cruz Machado	União da Vitória	790	14.nov.1951	14.dez.1952	Bento Munhoz da Rocha Neto
93	Faxinal	Apucarana	790	14.nov.1951	14.dez.1951	Bento Munhoz da Rocha Neto
94	Florestópolis	Porecatu	790	14.nov.1951	14.dez.1952	Bento Munhoz da Rocha Neto
95	Francisco Beltrão	Clevelândia	790	14.nov.1951	14.dez.1952	Bento Munhoz da Rocha Neto
96	Guairá	Foz do Iguaçu	790	14.nov.1951	14.dez.1952	Bento Munhoz da Rocha Neto
97	Guaraniaçu (ex-Rocinha)	Laranjeiras do Sul	790	14.nov.1951	14.dez.1952	Bento Munhoz da Rocha Neto
98	Jandaia do Sul	Apucarana	790	14.nov.1951	14.dez.1952	Bento Munhoz da Rocha Neto
99	Japira	Tomazina e Ibaiti	790	14.nov.1951	14.dez.1952	Bento Munhoz da Rocha Neto
100	Leópolis	Cornélio Procopio	790	14.nov.1951	14.dez.1952	Bento Munhoz da Rocha Neto
101	Lupionópolis	Jaguapitã	790	14.nov.1951	14.dez.1952	Bento Munhoz da Rocha Neto
102	Mandaguaçu (ex-Vila Guairá)	Mandaguari	790	14.nov.1951	14.dez.1952	Bento Munhoz da Rocha Neto
103	Marialva	Mandaguari	790	14.nov.1951	14.dez.1952	Bento Munhoz da Rocha Neto
104	Mariilândia do Sul	Apucarana	790	14.nov.1951	14.dez.1952	Bento Munhoz da Rocha Neto
105	Maringá	Mandaguari	790	14.nov.1951	14.dez.1952	Bento Munhoz da Rocha Neto
106	Nova Esperança (ex-Capelinha)	Mandaguari	790	14.nov.1951	14.dez.1952	Bento Munhoz da Rocha Neto
107	Nova Fátima (ex-Tulhas)	Congonhinhas	790	14.nov.1951	14.dez.1952	Bento Munhoz da Rocha Neto
108	Ortigueira	Tibagi	790	14.nov.1951	14.dez.1952	Bento Munhoz da Rocha Neto
109	Paranavaí	Mandaguari	790	14.nov.1951	14.dez.1952	Bento Munhoz da Rocha Neto
110	Pato Branco	Clevelândia	790	14.nov.1951	14.dez.1952	Bento Munhoz da Rocha Neto
111	Paulo Frontin	Mallet	790	14.nov.1951	14.dez.1952	Bento Munhoz da Rocha Neto
112	Peabirú	Campo Mourão	790	14.nov.1951	14.dez.1952	Bento Munhoz da Rocha Neto
113	Pinhalão	Tomazina	790	14.nov.1951	14.dez.1952	Bento Munhoz da Rocha Neto



TABELA 1.2 – CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO PARANÁ (1947-1967) (cont.)

114	Primeiro de Maio	Sertanópolis	790	14.nov.1951	17.dez.1952	Bento Munhoz da Rocha Neto
115	Rio Bom	Apucarana	790	14.nov.1951	13.dez.1964	Bento Munhoz da Rocha Neto
116	Santa Amélia	Bandeirantes	790	14.nov.1951	31.jan.1952	Bento Munhoz da Rocha Neto
117	Santo Antonio do Sudoeste	Clevelândia	790	14.nov.1951	14.dez.1952	Bento Munhoz da Rocha Neto
118	Santo Inácio (ex-Redução de Santo Inácio)	Jaguapitã	790	14.nov.1951	14.dez.1952	Bento Munhoz da Rocha Neto
119	São Sebastião da Amoreira	Assai	790	14.nov.1951	14.dez.1952	Bento Munhoz da Rocha Neto
120	Sertaneja	Cornélio Procopio	790	14.nov.1951	14.dez.1952	Bento Munhoz da Rocha Neto
121	Tijucas do Sul (ex-Aruatã)	São José dos Pinhais	790	14.nov.1951	14.dez.1952	Bento Munhoz da Rocha Neto
122	Toledo	Foz do Iguaçu	790	14.nov.1951	14.dez.1952	Bento Munhoz da Rocha Neto
123	Alto Paraná	Nova Esperança	1.190	19.ago.1953	05.maio.1954	Bento Munhoz da Rocha Neto
124	Arapoti	Jaguariaíva	253	26.nov.1954	18.nov.1955	Bento Munhoz da Rocha Neto
125	Araruna	Peabirú	253	26.nov.1954	29.nov.1955	Bento Munhoz da Rocha Neto
126	Bituruna	Palmas	253	26.nov.1954	14.dez.1955	Bento Munhoz da Rocha Neto
127	Bom Sucesso	Jandaia do Sul	253	26.nov.1954	15.nov.1955	Bento Munhoz da Rocha Neto
128	Cafeara	Lupionópolis	253	26.nov.1954	19.nov.1955	Bento Munhoz da Rocha Neto
129	Califórnia	Marilândia do Sul	253	26.nov.1954	17.dez.1955	Bento Munhoz da Rocha Neto
130	Cândido de Abreu	Reserva	253	26.nov.1954	22.dez.1955	Bento Munhoz da Rocha Neto
131	Chopinzinho	Mangueirinha	253	26.nov.1954	14.dez.1955	Bento Munhoz da Rocha Neto
132	Colorado	Jaguapitã	253	26.nov.1954	10.dez.1955	Bento Munhoz da Rocha Neto
133	Coronel Vivida	Mangueirinha	253	26.nov.1954	14.dez.1955	Bento Munhoz da Rocha Neto
134	Cruzeiro do Oeste	Peabirú	253	26.nov.1954	17.nov.1955	Bento Munhoz da Rocha Neto
135	Engenheiro Beltrão	Peabirú	253	26.nov.1954	26.nov.1955	Bento Munhoz da Rocha Neto
136	Guaraci	Jaguapitã	253	26.nov.1954	01.dez.1955	Bento Munhoz da Rocha Neto
137	Itaguajé	Santo Inácio	253	26.nov.1954	30.nov.1955	Bento Munhoz da Rocha Neto
	Jaboti	Tomazina	253	26.nov.1954	15.nov.1955	Bento Munhoz da Rocha Neto
138	Loanda	Paranavaí	253	26.nov.1954	27.nov.1955	Bento Munhoz da Rocha Neto
139	Nova Londrina	Paranavaí	253	26.nov.1954	06.jan.1956	Bento Munhoz da Rocha Neto

TABELA 1.2 – CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO PARANÁ (1947-1967) (cont.)

140	Paraíso do Norte	Paranavaí	253	26.nov.1954	27.nov.1955	Bento Munhoz da Rocha Neto
141	Paranacity	Nova Esperança	253	26.nov.1954	04.dez.1955	Bento Munhoz da Rocha Neto
142	Querência do Norte	Paranavaí	253	26.nov.1954	05.dez.1955	Bento Munhoz da Rocha Neto
143	Rondon	Peabirú	253	26.nov.1954	03.dez.1955	Bento Munhoz da Rocha Neto
144	Sabáudia	Arapongas	253	26.nov.1954	26.nov.1955	Bento Munhoz da Rocha Neto
145	Santa Cruz do Monte Castelo	Paranavaí	253	26.nov.1954	30.nov.1955	Bento Munhoz da Rocha Neto
146	Santa Isabel do Ivaí	Paranavaí	253	26.nov.1954	25.nov.1955	Bento Munhoz da Rocha Neto
147	São João do Caiuá	Alto Paraná	253	26.nov.1954	17.dez.1955	Bento Munhoz da Rocha Neto
148	São Jorge do Ivaí	Mandaguaçu	253	26.nov.1954	08.dez.1955	Bento Munhoz da Rocha Neto
149	São Pedro do Ivaí	Jandaia do Sul	253	26.nov.1954	30.out.1955	Bento Munhoz da Rocha Neto
150	Tamboara	Paranavaí	253	26.nov.1954	26.nov.1955	Bento Munhoz da Rocha Neto
151	Terra Rica	Paranavaí	253	26.nov.1954	04.dez.1955	Bento Munhoz da Rocha Neto Laertes Munhoz (Presidente)
152	Itambaracá	Andirá	32	07.fev.1955	30.nov.1955	Bento Munhoz da Rocha Neto Antonio Annibelli (Presidente)
153	Cianorte	Peabirú	2.412	13.jun.1955	15.dez.1955	Adolpho de Oliveira Franco
154	Manoel Ribas	Pitanga	2.398	05.jul.1955	08.jan.1956	Adolpho de Oliveira Franco
155	Jussara	Engenheiro Beltrão	2.411	13.jul.1955	08.dez.1955	Adolpho de Oliveira Franco
156	Terra Boa	Engenheiro Beltrão	2.411	13.jul.1955	11.dez.1955	Adolpho de Oliveira Franco
157	Goio-Erê	Campo Mourão	48	10.ago.1955	14.dez.1956	Adolpho de Oliveira Franco
158	Munhoz de Mello	Astorga	2.473	03.nov.1955	14.dez.1956	Adolpho de Oliveira Franco
159	Santa Fé	Astorga	2.486	14.nov.1955	15.nov.1956	Adolpho de Oliveira Franco
160	Iguaraçu	Astorga	2.505	22.nov.1955	16.dez.1956	Adolpho de Oliveira Franco
161	Floraí	Nova Esperança	2.512	28.nov.1955	02.jan.1955	Adolpho de Oliveira Franco
162	Cruzeiro do Sul	Nova Esperança	2.548	26.dez.1955	14.dez.1956	Adolpho de Oliveira Franco
163	São Carlos do Ivaí	Paraíso do Norte e Tamboara	2.565	24.jan.1956	14.dez.1956	Adolpho de Oliveira Franco
	Almirante Tamandaré	Curitiba	2.644	24.mar.1956	24.mar.1956	Moysés Lupion

TABELA 1.2 – CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO PARANÁ (1947-1967) (cont.)

164	Lobato	Astorga	2.804	31.jul.1956	14.dez.1956	Moysés Lupion
165	Adrianópolis	Bocaiúva do Sul	4.245	25.jul.1960	15.nov.1961	Moysés Lupion
166	Agudos do Sul	Tijucas do Sul	4.245	25.jul.1960	18.nov.1961	Moysés Lupion
167	Alto Piquiri	Cruzeiro do Oeste	4.245	25.jul.1960	15.nov.1961	Moysés Lupion
168	Amaporã (ex-Jurema)	Paranavaí	4.245	25.jul.1960	12.nov.1961	Moysés Lupion
169	Antonio Olinto	Lapa	4.245	25.jul.1960	24.out.1961	Moysés Lupion
170	Atalaia	Nova Esperança	4.245	25.jul.1960	15.nov.1961	Moysés Lupion
171	Barbosa Ferraz	Campo Mourão	4.245	25.jul.1960	15.nov.1961	Moysés Lupion
172	Campina da Lagoa	Campo Mourão	4.245	25.jul.1960	04.nov.1961	Moysés Lupion
173	Catanduvas	Guaraniaçu	4.245	25.jul.1960	08.dez.1961	Moysés Lupion
174	Cidade Gaúcha	Rondon e Cruzeiro do Oeste	4.245	25.jul.1960	15.nov.1961	Moysés Lupion
175	Conselheiro Mairinck	Jaboti	4.245	25.jul.1960	03.dez.1961	Moysés Lupion
176	Dois Vizinhos	Pato Branco	4.245	25.jul.1960	28.nov.1961	Moysés Lupion
177	Fênix	Campo Mourão	4.245	25.jul.1960		Moysés Lupion
178	Floresta	Maringá	4.245	25.jul.1960	18.nov.1961	Moysés Lupion
179	Flórida	Iguaraçu	4.245	25.jul.1960	23.agosto.1960	Moysés Lupion
180	Guairaçá	Paranavaí	4.245	25.jul.1960	11.nov.1961	Moysés Lupion
181	Icaraíma	Cruzeiro do Oeste	4.245	25.jul.1960	14.nov.1961	Moysés Lupion
182	Inácio Martins	Guarapuava	4.245	25.jul.1960	25.nov.1961	Moysés Lupion
183	Iporã	Cruzeiro do Oeste	4.245	25.jul.1960	15.nov.1961	Moysés Lupion
184	Iretama	Campo Mourão	4.245	25.jul.1960	10.nov.1961	Moysés Lupion
185	Itambé	Bom Sucesso, Marialva, S. Pedro do Ivaí	4.245	25.jul.1960	30.nov.1961	Moysés Lupion
186	Ivaiporã	Manoel Ribas	4.245	25.jul.1960	19.nov.1961	Moysés Lupion
187	Ivatuba	Maringá	4.245	25.jul.1960	18.nov.1961	Moysés Lupion
188	Mamboré	Campo Mourão	4.245	25.jul.1960	03.nov.1961	Moysés Lupion
189	Mandirituba	São José dos Pinhais	4.245	25.jul.1960	15.nov.1961	Moysés Lupion

TABELA 1.2 – CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO PARANÁ (1947-1967) (cont.)

190	Marechal Cândido Rondon	Toledo	4.245	25.jul.1960	02.dez.1961	Moysés Lupion
191	Maria Helena	Cruzeiro do Oeste	4.245	25.jul.1960	15.nov.1961	Moysés Lupion
192	Mariópolis	Clevelândia	4.245	25.jul.1960	28.nov.1961	Moysés Lupion
193	Marmeleiro	Clevelândia e Francisco Beltrão	4.245	25.jul.1960	25.nov.1961	Moysés Lupion
194	Marumbi	Jandaia do Sul	4.245	25.jul.1960	14.nov.1961	Moysés Lupion
195	Matelândia	Foz do Iguaçu	4.245	25.jul.1960	28.nov.1961	Moysés Lupion
196	Medianeira	Foz do Iguaçu	4.245	25.jul.1960	28.nov.1961	Moysés Lupion
197	Miraseiva	Florestópolis	4.245	25.jul.1960	11.nov.1961	Moysés Lupion
198	Moreira Salles	Campo Mourão e Goio-Eré	4.245	25.jul.1960	30.nov.1961	Moysés Lupion
199	Nossa Senhora das Graças	Colorado e Guaraci	4.245	25.jul.1960	01.dez.1960	Moysés Lupion
200	Nova Aliança do Ivaí	Paraiso do Norte	4.245	25.jul.1960	11.nov.1961	Moysés Lupion
201	Nova América da Colina	São Sebastião da Aroeira	4.245	25.jul.1960	31.out.1961	Moysés Lupion
202	Ourizona	Mandaguaçu	4.245	25.jul.1960	19.nov.1961	Moysés Lupion
203	Paçandu	Maringá	4.245	25.jul.1960	19.nov.1961	Moysés Lupion
204	Palotina	Guaira	4.245	25.jul.1960	03.dez.1961	Moysés Lupion
205	Planaltina do Paraná	Paranavaí	4.245	25.jul.1960	12.nov.1961	Moysés Lupion
206	Rancho Alegre	Jataizinho	4.245	25.jul.1960	19.nov.1961	Moysés Lupion
207	Renascença	Clevelândia e Pato Branco	4.245	25.jul.1960	29.nov.1961	Moysés Lupion
208	Roncador	Campo Mourão	4.245	25.jul.1960	05.nov.1961	Moysés Lupion
209	Salto do Itararé	Siqueira Campos	4.245	25.jul.1960	15.nov.1961	Moysés Lupion
210	Santa Cecília do Pavão	São Jerônimo da Serra	4.245	25.jul.1960	22.nov.1961	Moysés Lupion
211	Santo Antonio do Paraíso (Parí)	São Jerônimo da Serra	4.245	25.jul.1960	29.out.1961	Moysés Lupion
212	São João	Chopinzinho	4.245	25.jul.1960	15.nov.1961	Moysés Lupion
213	São José da Boa Vista	Jaguariaíva	4.245	25.jul.1960		Moysés Lupion
214	São Tomé	Cianorte	4.245	25.jul.1960	05.nov.1961	Moysés Lupion
215	Sapoperna	Curiúva	4.245	25.jul.1960	28.out.1961	Moysés Lupion
215	Tuneiras do Oeste	Cruzeiro do Oeste e Cianorte	4.245	25.jul.1960	15.nov.1961	Moysés Lupion

TABELA 1.2 – CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO PARANÁ (1947-1967) (cont.)

216	Ubiratã	Campo Mourão	4.245	25.jul.1960	04.nov.1961	Moysés Lupion
217	Umuarama	Cruzeiro do Oeste	4.245	25.jul.1960	15.nov.1961	Moysés Lupion
218	Vitorino	Clevelândia	4.245	25.jul.1960	29.nov.1961	Moysés Lupion
219	Xambrê	Cruzeiro do Oeste	4.245	25.jul.1960	15.nov.1961	Moysés Lupion
220	Balsa Nova	Campo Largo	4.338	25.jan.1961	04.nov.1961	Moysés Lupion
221	Cambira	Apucarana	4.338	25.jan.1961	22.jan.1961	Moysés Lupion
222	Campo do Tenente	Rio Negro	4.338	25.jan.1961	29.out.1961	Moysés Lupion
223	General Carneiro	Palmas	4.338	25.jan.1961	19.nov.1961	Moysés Lupion
224	Guaporema	Rondon e Cidade Gaúcha	4.338	25.jan.1961	15.nov.1961	Moysés Lupion
225	Inajá	Paranacity	4.338	25.jan.1961	15.nov.1961	Moysés Lupion
226	Itaúna do Sul	Nova Londrina	4.338	25.jan.1961	28.maio.1961	Moysés Lupion
227	Mirador	Jurema, Nova Aliança do Ivaí e Paraíso do Norte	4.338	25.jan.1961	13.nov.1961	Moysés Lupion
228	Palmital	Pitanga	4.338	25.jan.1961	15.nov.1961	Moysés Lupion
229	Piên	Rio Negro	4.338	25.jan.1961	01.nov.1961	Moysés Lupion
230	Quatro Barras	Campina Grande do Sul	4.338	25.jan.1961	09.nov.1961	Moysés Lupion
231	Santa Inês	Itaguajé	4.338	25.jan.1961	03.dez.1961	Moysés Lupion
232	Santana do Itararé	Wenceslau Braz	4.338	25.jan.1961	22.out.1961	Moysés Lupion
233	Santo Antonio do Caiuá	São João do Caiuá	4.338	25.jan.1961	25.nov.1961	Moysés Lupion
234	São Miguel do Iguaçu	Foz do Iguaçu e Medianeira	4.338	25.jan.1961	28.nov.1961	Moysés Lupion
235	Uniflor	Nova Esperança	4.338	25.jan.1961	15.nov.1961	Moysés Lupion
236	Ampére	Capanema e Sto. Antonio do Sudoeste	4.348	11.abr.1961	28.nov.1961	Ney Braga
237	Pérola do Oeste	Capanema	4.348	11.abr.1961	27.nov.1961	Ney Braga
238	Corbélia	Cascavel	4.382	10.jun.1961	08.dez.1961	Ney Braga
239	Formosa do Oeste	Cascavel	4.382	10.jun.1961	08.dez.1961	Ney Braga
240	Ivaí	Ipiranga	4.382	10.jun.1961	03.dez.1961	Ney Braga
241	Quitandinha	Contenda e Rio Negro	37	13.jun.1961	23.nov.1961	Ney Braga

TABELA 1.2 – CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO PARANÁ (1947-1967) (cont.)

242	Kaloré	Marumbi	89	07. ago. 1961	08. dez. 1962	Ney Braga; Vidal Vanhoni
243	Janiópolis	Campo Mourão	4.450	20. out. 1961	18. nov. 1962	Ney Braga
244	Terra Roxa	Guairá	220	14. dez. 1961	27. out. 1962	Ney Braga; Vidal Vanhoni
245	Realeza	Ampére	4.728	24. jun. 1963	12. nov. 1963	Ney Braga
246	Verê	Dois Vizinhos	4.729	24. jun. 1963	26. out. 1963	Ney Braga
247	São Jorge do Oeste	São João	4.730	24. jun. 1963	23. nov. 1963	Ney Braga
248	Porto Rico	Loanda	4.738	05. jul. 1963	21. abr. 1964	Ney Braga
249	Tapejara	Cruzeiro do Oeste e Tuneiras do Oeste	4.738	05. jul. 1963	11. abr. 1964	Ney Braga
250	Telêmaco Borba	Tibagi	4.738	05. jul. 1963	21. mar. 1964	Ney Braga
251	Salgado Filho	Francisco Beltrão e Barracão	4.788	29. nov. 1963	14. dez. 1964	Ney Braga
252	Diamante do Norte	Nova Londrina	4.788	29. nov. 1963	14. dez. 1964	Ney Braga
253	Japurá	São Tomé	4.788	29. nov. 1963	13. dez. 1964	Ney Braga
254	Mariluz	Goio-Erê	4.788	29. nov. 1963	14. dez. 1964	Ney Braga
255	Nova Cantu	Roncador	4.788	29. nov. 1963	14. dez. 1964	Ney Braga
256	Paula Freitas	União da Vitória	4.788	29. nov. 1963	08. dez. 1964	Ney Braga
257	Porto Vitória	União da Vitória	4.788	29. nov. 1963	14. dez. 1964	Ney Braga
258	Quinta do Sol	Fênix	4.788	29. nov. 1963	14. dez. 1964	Ney Braga
259	Santa Izabel do Oeste	Ampére e Realeza	4.788	29. nov. 1963	14. dez. 1964	Ney Braga
260	São Pedro do Paraná	Loanda e Porto Rico	4.788	29. nov. 1963	14. dez. 1964	Ney Braga
261	Planalto	Capanema	4.731	10. dez. 1963	11. nov. 1964	Ney Braga
262	Barra do Jacaré	Jacarezinho	4.810	24. jan. 1964	19. dez. 1964	Ney Braga
263	Enéas Marques	Francisco Beltrão	4.823	18. fev. 1964	13. dez. 1964	Ney Braga
264	Pinhão	Guarapuava	4.823	18. fev. 1964	13. dez. 1964	Ney Braga
265	Saito do Lontra	Francisco Beltrão	4.823	18. fev. 1964	13. dez. 1964	Ney Braga
266	Guapirama	Joaquim Távora	4.842	02. mar. 1964	19. dez. 1964	Ney Braga
267	Doutor Camargo	Ivatuba	4.842	02. mar. 1964	14. dez. 1964	Ney Braga
268	Boa Esperança	Janiópolis e Mamborê	4.844	06. mar. 1964	14. dez. 1964	Ney Braga

TABELA 1.2 – CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO PARANÁ (1947-1967) (cont.)

269	Jardim Olinda	Inajá	4.844	06.mar.1964	11.dez.1964	Ney Braga
270	Paranapoema	Paranacity	4.844	06.mar.1964	14.dez.1964	Ney Braga
271	Capitão Leônidas Marques	Cascavel	4.859	28.abr.1964	14.dez.1964	Ney Braga
272	Itapejara do Oeste	Francisco Beltrão e Pato Branco	4.859	28.abr.1964	14.dez.1964	Ney Braga
273	Jardim Alegre	Ivaiporã	4.859	28.abr.1964	14.dez.1964	Ney Braga
274	São João do Ivaí	Ivaiporã	4.859	28.abr.1964	29.dez.1964	Ney Braga
275	Presidente Castelo Branco	Nova Esperança	4.992	21.dez.1964	29.nov.1965	Ney Braga
276	Assis Chateaubriand	Toledo	5.389	20.ago.1966	06.abr.1967	Paulo Pimentel
277	Altônia	Xamburé	5.394	14.set.1966	12.dez.1968	Paulo Pimentel
278	Pérola	Xamburé	5.395	14.set.1966	06.dez.1968	Paulo Pimentel
279	Céu Azul	Matelândia	5.407	07.out.1966	22.dez.1968	Paulo Pimentel
280	Indianópolis	Rondon	5.496	02.fev.1967	14.dez.1968	Paulo Pimentel
281	Santa Helena	Marechal Cândido Rondon	5.497	02.fev.1967	22.dez.1968	Paulo Pimentel
282	Tapira	Cidade Gaúcha e Maria Helena	5.495	02.fev.1967	15.dez.1968	Paulo Pimentel
283	Grandes Rios	Candido de Abreu	5.514	11.fev.1967	14.mar.1967	Paulo Pimentel
284	Matinhos	Paranaguá	5	12.jun.1967	19.dez.1968	Paulo Pimentel / João Mansur
285	Nova Aurora	Cascavel e Formosa do Oeste	5.643	25.set.1967	11.dez.1968	Paulo Pimentel
286	Quedas do Iguaçu	Laranjeiras do Sul	5.668	18.out.1967	15.dez.1968	Paulo Pimentel
287	Marilena	Nova Londrina	5.678	19.out.1967	18.jan.1969	Paulo Pimentel
288	Nova Olímpia	Cidade Gaúcha	5.704	13.nov.1967	15.dez.1968	Paulo Pimentel

Fonte: Ferreira (1996).

TABELA 1.3 – CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO PARANÁ (1972-1987)

	MUNICÍPIOS CRIADOS	MUNICÍPIO(S) DE ORIGEM	LEI	DATA	INSTALAÇÃO	GOVERNADOR
289	Francisco Alves	Iporã	6.314	24.ago.1972	01.fev.1977	Pedro Parigot de Souza
290	Nova Santa Rosa	M. C. Rondon, Palotina, Terra Roxa e Toledo	9	20.jun.1973	31.jan.1977	Pedro Parigot de Souza
291	Douradina	Maria Helena	7.107	17.jan.1979	01.fev.1983	Jaime Canet Júnior
292	Lunardelli	São João do Ivaí	7.267	19.dez.1979	01.fev.1983	Ney Braga
293	Vera Cruz do Oeste	Céu Azul	7.269	27.dez.1979	01.fev.1983	Ney Braga
294	Tupãssi	Assis Chateaubriand	7.270	27.dez.1979	01.fev.1983	Ney Braga
295	Nova Prata do Iguaçu	Salto do Lontra	7.272	27.dez.1979	01.fev.1983	Ney Braga
296	Cafelândia	Cascavel	7.292	28.dez.1979	01.fev.1983	Ney Braga
297	Jesuítas	Formosa do Oeste	7.304	13.maio.1980	01.fev.1983	Ney Braga
298	Três Barras do Paraná	Catanduvas	7.305	13.maio.1980	01.fev.1983	Ney Braga
299	São Jorge do Patrocínio	Altônia	7.474	22.jun.1981	01.fev.1983	Ney Braga
300	Sarandi	Marialva	7.052	14.out.1981	01.fev.1983	Ney Braga
301	Juranda	Mamborê	7.549	16.dez.1981	01.fev.1983	Ney Braga
302	Boa Vista da Aparecida	Capitão Leônidas Marques	7.551	22.dez.1981	01.fev.1983	Ney Braga
303	Missal	Medianeira	7.566	30.dez.1981	01.fev.1983	Ney Braga
304	Figueira	Curiúva	7.570	20.abr.1982	01.fev.1983	Ney Braga
305	Altamira do Paraná	Palmital	7.571	27.abr.1982	01.fev.1983	Ney Braga
306	Santa Terezinha de Itaipu	Foz do Iguaçu	7.572	03.maio.1982	01.fev.1983	Ney Braga
307	Braganey	Corbélia	L.P. 01	03.maio.1982	01.fev.1983	Ney Braga
308	Pranchita	St. Antonio do Sudoeste e Pérola d'Oeste	7.574	11.maio.1982	01.fev.1983	Ney Braga
309	Cantagalo	Guarapuava	7.575	12.maio.1982	01.fev.1983	Ney Braga



TABELA 1.3 – CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO PARANÁ (1972-1987) (cont.)

310	Turvo	Guarapuava	7.576	12.maio.1982	01.fev.1983	Ney Braga
311	São José das Palmeiras	Santa Helena	8.075	17.abr.1985	01.jan.1986	José Richa
312	Rosário do Ivaí	Grandes Rios	8.399	29.out.1986	01.jan.1989	João Elísio Ferraz de Campos
313	Campo Bonito	Guaraniaçu	8.403	29.out.1986	01.jan.1989	João Elísio Ferraz de Campos
314	Sulina	Chopinzinho	8.467	21.jan.1987	01.jan.1989	João Elísio Ferraz de Campos

Fonte: Ferreira (1996).

Nota: mandatos dos governadores no período: Pedro Parigot de Souza (vice-Governador): 23.nov.1971 a 11.jul.1973; Jaime Canet Júnior: 15.mar.1975 a 15.mar.1979; Ney Braga: 15.mar.1979 a 14.maio.1982; José Hosken de Novaes (vice-Governador): 14.maio.1982 a 15.mar.1983; José Richa: 15.mar.1983 a 21.set.1986; João Elísio Ferraz de Campos (vice-Governador): 24.set.1986 a 15.mar.1987

TABELA 1.4 – CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO PARANÁ, NO GOVERNO ÁLVARO DIAS (MANDATO: 15.MAR.1987-15.MAR.1991)

	MUNICÍPIO CRIADO	MUNICÍPIO(S) DE ORIGEM	LEI	DATA	INSTALAÇÃO	GOVERNADOR/PRESIDENTE DA ALEP
315	Corumbataí do Sul	Barbosa Ferraz	8.484	27.maio.1987	01.jan.1989	Álvaro Dias
316	Luiziana	Campo Morão	8.549	25.set.1987	01.jan.1989	Álvaro Dias
317	Nova Tebas	Pitanga	8.624	08.dez.1987	01.jan.1989	Álvaro Dias
	Nova Tebas	Pitanga	9.211	25.jan.1990		Álvaro Dias
318	Diamante do Oeste	Matelândia	8.674	21.dez.1987	01.jan.1989	Álvaro Dias
319	Godoy Moreira	São João do Ivaí	8.947	05.abr.1989	01.jan.1990	Álvaro Dias*
320	Ivaté	Umuarama	8.970	02.maio.1989	01.jan.1990	Aníbal Khury (Pres.ALEP)*
	Ivaté	Umuarama	9.153	15.dez.1989	01.jan.1990	Álvaro Dias
321	Lindoeste	Cascavel	9.006	12.jun.1989	01.jan.1990	Álvaro Dias

TABELA 1.4 – CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO PARANÁ, NO GOVERNO ÁLVARO DIAS (MANDATO: 15.MAR.1987-15.MAR.1991) (cont.)

322	Ibema	Catanduvas	9.007	12.jun.1989	01.jan.1990	Álvaro Dias
323	Santa Tereza do Oeste	Cascavel e Toledo	9.008	12.jun.1989	01.jan.1990	Álvaro Dias
324	Ouro Verde do Oeste	Toledo	9.009	12.jun.1989	01.jan.1990	Álvaro Dias
325	Bom Sucesso do Sul	Pato Branco	9.183	08.jan.1990	01.jan.1993	Álvaro Dias*
326	Honório Serpa	Mangueirinha	9.184	08.jan.1990	01.jan.1993	Álvaro Dias*
327	Fazenda Rio Grande	Mandirituba	9.213	26.jan.1990	01.jan.1993	Álvaro Dias*
328	Rio Bonito do Iguaçu	Laranjeiras do Sul	9.222	03.abr.1990	01.jan.1993	Álvaro Dias*
329	Maripá	Palotina	9.226	17.abr.1990	01.jan.1993	Álvaro Dias
330	Boa Esperança do Iguaçu	Dois Vizinhos	9.231	26.abr.1990	01.jan.1993	Álvaro Dias*
331	Cruzeiro do Iguaçu	Dois Vizinhos	9.232	26.abr.1990	01.jan.1993	Álvaro Dias*
332	Santa Mônica	Santa Izabel do Ivaí	9.233	26.abr.1990	01.jan.1993	Álvaro Dias*
333	Tunas do Paraná	Bocaiúva do Sul	9.236	30.abr.1990	01.jan.1993	Álvaro Dias
334	Nova Santa Bárbara	Santa Cecília do Pavão	9.241	09.maio.1990	01.jan.1993	Álvaro Dias*
335	Vila Alta	Umuarama	9.242	09.maio.1990	01.jan.1993	Álvaro Dias
336	Santa Lucia	Cap. Leônidas Marques	9.243	09.maio.1990	01.jan.1993	Álvaro Dias*
337	Ventania	Tibagi	9.244	14.maio.1990	01.jan.1993	Álvaro Dias
338	Nova Laranjeiras	Laranjeiras do Sul	9.249	16.maio.1990	01.jan.1993	Álvaro Dias
339	Virmond	Laranjeiras do Sul	9.250	17.maio.1990	01.jan.1993	Álvaro Dias
340	Mauá da Serra	Mariândia do Sul	9.272	24.maio.1990	01.jan.1993	Álvaro Dias*
341	Iguatu	Corbélia	9.276	28.maio.1990	01.jan.1993	Álvaro Dias
342	Pinhal do São Bento	Santo Antonio do Sudoeste	9.278	29.maio.1990	01.jan.1993	Álvaro Dias*
343	Nova Esperança do Sudoeste	Enéas Marques e Salto do Lontra	9.281	30.maio.1990	01.jan.1993	Álvaro Dias*
344	Farol	Campo Mourão	9.283	05.jun.1990	01.jan.1993	Álvaro Dias*
345	Lidianópolis	Jardim Alegre	9.289	05.jun.1990	01.jan.1993	Álvaro Dias*
346	Anahy	Corbélia	9.292	11.jun.1990	01.jan.1993	Álvaro Dias*
347	Pato Bragado	M. Candido Rondon	9.299	18.jul.1990	01.jan.1993	Álvaro Dias*

TABELA 1.4 – CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO PARANÁ, NO GOVERNO ÁLVARO DIAS (MANDATO: 15.MAR.1987-15.MAR.1991) (cont.)

348	Flor da Serra do Sul	Salgado Filho, Mameleiro e Barracão	9.300	18.jun.1990	01.jan.1993	Álvaro Dias*
349	Entre Rios do Oeste	Marechal Cândido Rondon	9.301	18.jun.1990	01.jan.1993	Álvaro Dias*
350	Iracema do Oeste	Formosa do Oeste	9.310	04.jul.1990	01.jan.1993	Álvaro Dias
351	Rancho Alegre do Oeste	Goio-Eré	9.311	04.jul.1990	01.jan.1993	Álvaro Dias*
352	Diamante do Sul	Guaraniaçu	9.316	11.jul.1990	01.jan.1993	Álvaro Dias*
353	Santa Maria do Oeste	Pitanga	9.320	11.jul.1990	01.jan.1993	Álvaro Dias
354	São Pedro do Iguaçu	Toledo	9.336	16.jul.1990	01.jan.1993	Álvaro Dias
355	Cafezal do Sul	Iporã	9.345	20.jul.1990	01.jan.1993	Álvaro Dias
356	Brasilândia do Sul	Alto Piquiri	9.351	23.ago.1990	01.jan.1993	Álvaro Dias
357	Candói	Guarapuava	9.353	27.ago.1990	01.jan.1993	Aníbal Khury (Pres.ALEP)
358	Ângulo	Iguaraçu	9.357	04.set.1990	01.jan.1993	Aníbal Khury (Pres.ALEP)
359	Quatro Pontes	Marechal Cândido Rondon	9.368	13.set.1990	01.jan.1993	Aníbal Khury (Pres.ALEP)*
360	São Manoel do Paraná	Indianópolis	9.369	13.set.1990	01.jan.1993	Aníbal Khury (Pres.ALEP)*
361	Mercedes	Marechal Cândido Rondon	9.370	13.set.1990	01.jan.1993	Aníbal Khury (Pres.ALEP)*
362	Novo Itacolomi	Cambira	9.387	28.set.1990	01.jan.1993	Aníbal Khury (Pres.ALEP)*
363	Pitangueiras	Rolândia	9.389	28.set.1990	01.jan.1993	Aníbal Khury (Pres.ALEP)*
364	Itaperuçu	Rio Branco do Sul	9.437	09.nov.1990	01.jan.1993	Aníbal Khury (Pres.ALEP)
365	Doutor Ulisses (ex-Vila Branca)	Cerro Azul	9.443	20.nov.1990	01.jan.1993	Aníbal Khury (Pres.ALEP)*
366	Laranjal	Palmital	9.533	09.jan.1991	01.jan.1993	Oriando Pessuti (Pres.)*
367	Ramilândia	Matelândia	9.562	30.jan.1991	01.jan.1993	Aníbal Khury (Pres.ALEP)*
368	Mato Rico	Pitanga	9.564	31.jan.1991	01.jan.1993	Aníbal Khury (Pres.ALEP)*

Fonte: Ferreira (1996); *Diário Oficial – Estado do Paraná (1987-1991)*.

Nota: \* Cria o município *ad referendum* do resultado da consulta plebiscitária.

TABELA 1.5 – CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO PARANÁ, NOS GOVERNOS ROBERTO REQUIÃO (MANDATO: 15.MAR.1991-02.ABR.1994) E MÁRIO PEREIRA (MANDATO: 02.ABR.1994-01.JAN.1995)

	MUNICÍPIO CRIADO	MUNICÍPIO(S) DE ORIGEM	LEI	DATA	INSTALAÇÃO	GOVERNADOR/PRESIDENTE DA ALEP
369	Saúde do Iguaçu	Chopinzinho	9.914	19.mar.1992	01.jan.1993	Aníbal Khury (Pres.ALEP)
370	Pinhais	Piraquara	9.906	18.mar.1992	01.jan.1993	Aníbal Khury (Pres.ALEP)
371	Itaipulândia	São Miguel do Iguaçu	9.908	19.mar.1992	01.jan.1993	Aníbal Khury (Pres.ALEP)
372	IV Centenário	Goioere	9.959	29.abr.1992	01.jan.1997	Aníbal Khury (Pres.ALEP)
373	Perobal	Umuarama	9.960	29.abr.1992	01.jan.1997	Aníbal Khury (Pres.ALEP)
374	Espigão Alto do Iguaçu	Quedas do Iguaçu	10.737	18.abr.1994	01.jan.1997	Mário Pereira
375	Marquinho	Cantagalo	10.834	22.jun.1994	01.jan.1997	Mário Pereira

Fonte: Ferreira (1996); *Diário Oficial – Estado do Paraná* (1992-1994).

TABELA 1.6 – CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO PARANÁ, NO GOVERNO JAIME LERNER (MANDATO: 01.JAN.1995-01.JAN.1999)

	MUNICÍPIO CRIADO	MUNICÍPIO(S) ORIGEM	LEI	DATA	INSTALAÇÃO	GOVERNADOR / PRES.ALEP
376	Reserva do Iguaçu	Pinhão	11.163	04.set.1995	01.jan.1997	Jaime Lerner
377	Boa Ventura de São Roque	Pitanga	11.176	18.set.1995	01.jan.1997	Jaime Lerner
378	Campina do Simão	Guarapuava	11.180	04.out.1995	01.jan.1997	Aníbal Khury (Pres.ALEP)
379	Goioxim	Cantagalo	11.183	30.out.1995	01.jan.1997	Jaime Lerner
380	Guamiranga	Imbituva	11.203	16.nov.1995	01.jan.1997	Aníbal Khury (Pres.ALEP)
381	Serranópolis do Iguaçu	Medianeira	11.218	07.dez.1995	01.jan.1997	Jaime Lerner
382	Arapuá	Ivaiporã	11.219	08.dez.1995	01.jan.1997	Jaime Lerner
383	Imbaú	Telêmaco Borba	11.220	08.dez.1995	01.jan.1997	Jaime Lerner
384	Campo Magro	Almirante Tamandaré	11.221	11.dez.1995	01.jan.1997	Aníbal Khury (Pres.ALEP)
385	Cruzmaltina	Faxinal	11.222	13.dez.1995	01.jan.1997	Jaime Lerner
386	Tamarana	Londrina	11.224	13.dez.1995	01.jan.1997	Jaime Lerner
387	Carambei	Castro e Ponta Grossa	11.225	13.dez.1995	01.jan.1997	Jaime Lerner
388	Porto Barreiro	Laranjeiras do Sul	11.248	13.dez.1995	01.jan.1997	Jaime Lerner

TABELA 1.6 – CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO PARANÁ, NO GOVERNO JAIME LERNER (MANDATO: 01.JAN.1995-01.JAN.1999) (cont.)

389	Foz do Jordão	Candói	11.250	15.dez.1995	01.jan.1997	Aníbal Khury (Pres.ALEP)
390	Pontal do Paraná	Paranaguá	11.252	20.dez.1995	01.jan.1997	Jaime Lerner
391	Bela Vista do Caroba	Pérola d'Oeste e Pranchita	11.254	21.dez.1995	01.jan.1997	Jaime Lerner
392	Ariranha do Ivaí	Ivaiporã	11.257	21.dez.1995	01.jan.1997	Aníbal Khury (Pres.ALEP)
393	Rio Branco do Ivaí	Grandes Rios	11.258	21.dez.1995	01.jan.1997	Aníbal Khury (Pres.ALEP)
394	Esperança Nova	Pérola	11.259	21.dez.1995	01.jan.1997	Aníbal Khury (Pres.ALEP)
395	Bom Jesus do Sul	Barracão	12.260	21.dez.1995	01.jan.1997	Aníbal Khury (Pres.ALEP)
396	Manfrinópolis	Salgado Filho	11.261	21.dez.1995	01.jan.1997	Aníbal Khury (Pres.ALEP)
397	Coronel Domingos Soares	Palmas	11.265	21.dez.1995	01.jan.1997	Aníbal Khury (Pres.ALEP)
398	Fernandes Pinheiro	Teixeira Soares	11.266	21.dez.1995	01.jan.1997	Aníbal Khury (Pres.ALEP)
399	Prado Ferreira	Miraselva	11.267	21.dez.1995	01.jan.1997	Aníbal Khury (Pres.ALEP)

Fonte: *Diário Oficial – Estado do Paraná* (1995).

TABELA 1.7 – RELAÇÃO DOS MUNICÍPIOS INSTALADOS EM 1993 E 1997 – POPULAÇÃO – CENSO REFERENTE AO PERÍODO DA INSTALAÇÃO

Municípios Instalados em 1993	População	Municípios Instalados em 1997	População
<b>1. Anahy</b>	<b>3.508</b>	<b>Arapuá</b>	<b>4.521</b>
<b>2. Ângulo</b>	<b>2.405</b>	<b>Ariranha do Ivaí</b>	<b>3.005</b>
<b>3. Boa Esperança do Iguaçu</b>	<b>3.847</b>	<b>Bela Vista do Caroba</b>	<b>4.678</b>
<b>4. Bom Sucesso do Sul</b>	<b>3.816</b>	Boa Ventura de São Roque	6.607
<b>5. Brasilândia do Sul</b>	<b>4.627</b>	<b>Bom Jesus do Sul</b>	<b>4.226</b>
6. Cafezal do Sul	5.700	<b>Campina do Simão</b>	<b>4.985</b>
7. Cândói	18.650	Campo Magro	16.392
8. Cruzeiro do Iguaçu	5.220	Carambei	11.967
<b>9. Diamante do Sul</b>	<b>4.511</b>	Coronel Domingos Soares	6.500
<b>10. Entre Rios do Oeste</b>	<b>2.907</b>	<b>Cruzmaltina</b>	<b>3.219</b>
<b>11. Farol</b>	<b>4.381</b>	<b>Esperança Nova</b>	<b>2.304</b>
12. Fazenda Rio Grande	25.061	Espigão Alto do Iguaçu	5.839
13. Flor da Serra do Sul	5.751	Fernandes Pinheiro	5.879
14. Honório Serpa	7.722	Foz do Jordão	6.100
<b>15. Igatu</b>	<b>3.020</b>	Goioxim	7.466
<b>16. Iracema do Oeste</b>	<b>3.475</b>	Guamiranga	6.785
<b>17. Itacolomi</b>	<b>4.285</b>	Imbaú	8.620
18. Itaipulândia	5.229	IV Centenário	5.777
19. Itaperuçu	13.472	<b>Manfrinópolis</b>	<b>4.274</b>
20. Ivaté	7.107	Marquinho	5.762
21. Laranjal	6.698	Perobal	5.574
22. Lidianópolis	6.860	Pontal do Paraná	9.514
23. Maripá	6.516	<b>Porto Barreiro</b>	<b>3.691</b>
24. Mato Rico	6.142	<b>Prado Ferreira</b>	<b>2.818</b>
<b>25. Mauá da Serra</b>	<b>4.514</b>	Reserva do Iguaçu	5.530
<b>26. Mercedes</b>	<b>4.189</b>	<b>Rio Branco do Ivaí</b>	<b>3.710</b>
27. Nova Esperança do Sudoeste	5.482	<b>Serranópolis do Iguaçu</b>	<b>4.537</b>
28. Nova Laranjeiras	12.814	Tamarana	8.790
<b>29. Nova Santa Bárbara</b>	<b>3.728</b>		
<b>30. Pato Bragado</b>	<b>3.530</b>		
<b>31. Pinhal do São Bento</b>	<b>2.846</b>		
32. Pinhais	65.482		
<b>33. Pitangueiras</b>	<b>2.293</b>		
<b>34. Quatro Pontes</b>	<b>3.649</b>		

<b>35. Ramiândia</b>	<b>4.757</b>
<b>36. Rancho Alegre D'Oeste</b>	<b>4.151</b>
<b>37. Rio Bonito do Iguaçu</b>	<b>4.544</b>
38. Santa Lucia do Sul	6.142
39. Santa Maria do Oeste	12.501
<b>40. Santa Mônica</b>	<b>3.175</b>
<b>41. São Manoel</b>	<b>2.452</b>
42. São Pedro do Iguaçu	8.628
<b>43. Saudade do Iguaçu</b>	<b>4.250</b>
<b>44. Tunas do Paraná</b>	<b>2.830</b>
45. Ventania	6.216
<b>46. Vila Alta</b>	<b>4.319</b>
<b>47. Virmond</b>	<b>3.574</b>
<b>48. Dr. Ulysses</b>	<b>4.981</b>

Fonte: Municípios instalados em 1993: IBGE (1990); municípios instalados em 1997: IBGE (1997)

Nota: em destaque: municípios com menos de 5.000 habitantes

TABELA 1.8 – DEPUTADOS AUTORES DOS PROJETOS DE LEI PARA CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NAS 12ª, 13ª E 14ª LEGISLATURAS E NÚMEROS DE PROJETOS

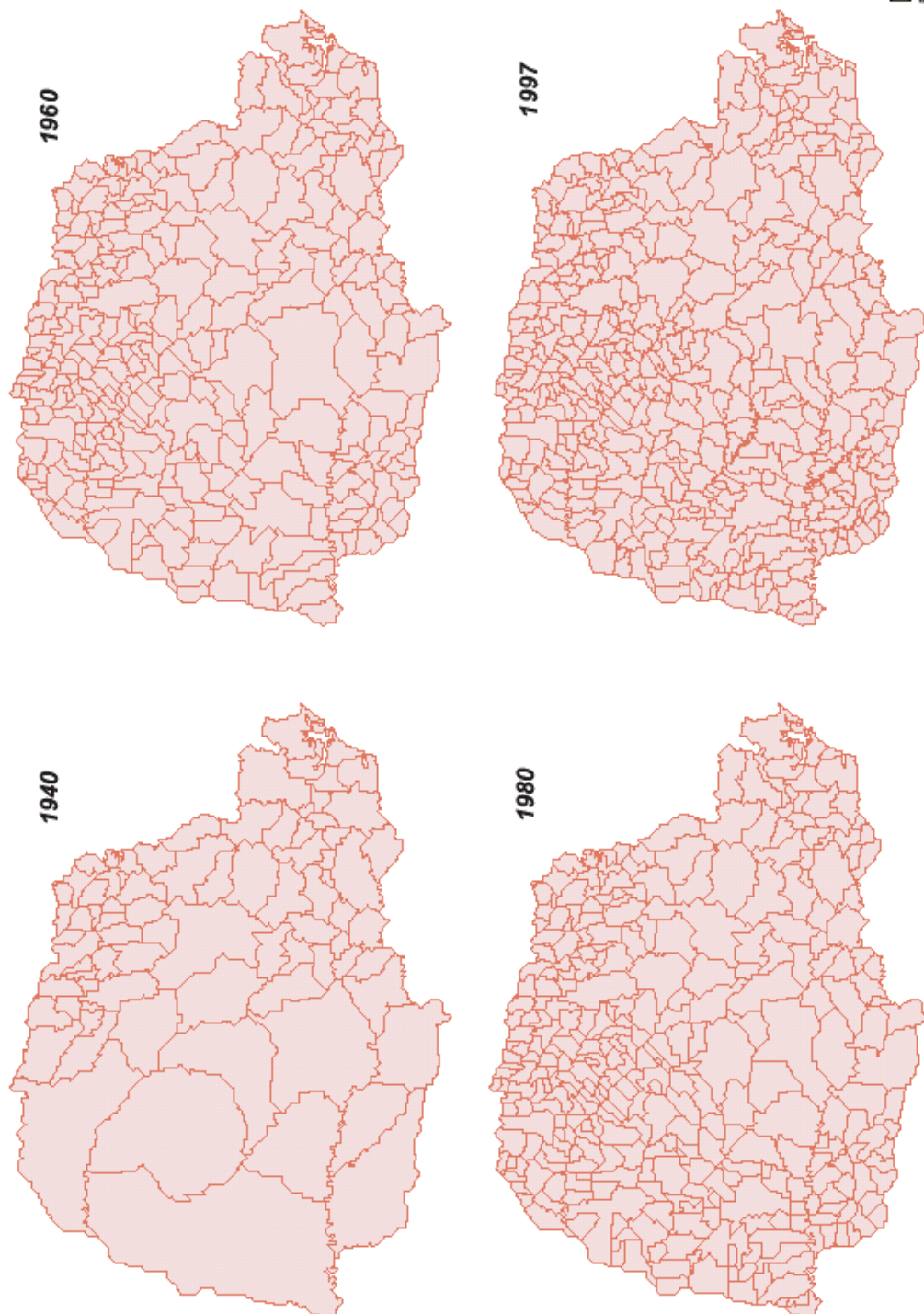
Assembleia Legislativa do Paraná		Número de Projetos Assumidos pelos Deputados		
Deputado		12ª Legislatura	13ª Legislatura	14ª Legislatura
Deputados autores dos Projetos de Criação de Municípios				
(Um projeto pode ter mais de um deputado autor)				
Orlando Pessuti		07	02	-
Anibal Khury		06	07	-
Edson da Silva Lino		06	01	-
César Silvestri		04	-	-
Nilton Barbosa		02	-	-
Sabino Campos		02	-	-
Severino Félix		02	-	-
Erondy Silvério		02	-	-
Nilton César Servo		01	-	-
Albino Corazza Neto		01	-	-
Ernani Pudell		01	-	-
Durval Amaral		01	-	-
Nelson Garcia		01	02	-
Dirceu Manfrinato		01	-	-
João Arruda		01	-	-
Ademar Trailano		01	-	-
Algaci Túlio		01	01	-
Rafael Greca		01	-	-
Valdir Rossoni		01	-	-
Carlos Simões		01	-	-
Nereu Moura		01	02	-
Élio Lino Rusch		01	-	-
Toti Colaço		01	02	-
Renato Adur		01	01	-
Caito Quintana		01	01	-
Geraldo Cartário		01	01	-
João Tecchi Filho		-	03	-
Augustinho Zucchi		-	04	-
José Maria Ferreira		-	01	-
Eduardo Trevisan		-	02	-
Duílio Genari		-	01	01
Albanor Gomes		-	01	-
Ricardo Chab		-	01	-
Pirajá Ferreira		-	01	-
Beto Richa		-	01	-
Militinho Puppio		-	01	-
TOTAL	36	48	36	01

Fonte: Assembleia Legislativa do Paraná.



FIGURA 1.1 – MAPAS DA EVOLUÇÃO MUNICIPAL DO PARANÁ

**ESTADO DO PARANÁ**  
EVOLUÇÃO DA DIVISÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA  
1940/2000



BASE CARTOGRÁFICA: IAP

# ESTADO DO PARANÁ

## MESORREGIÕES GEOGRÁFICAS

CRONOLOGIA DA DIVISÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA  
1940/2000

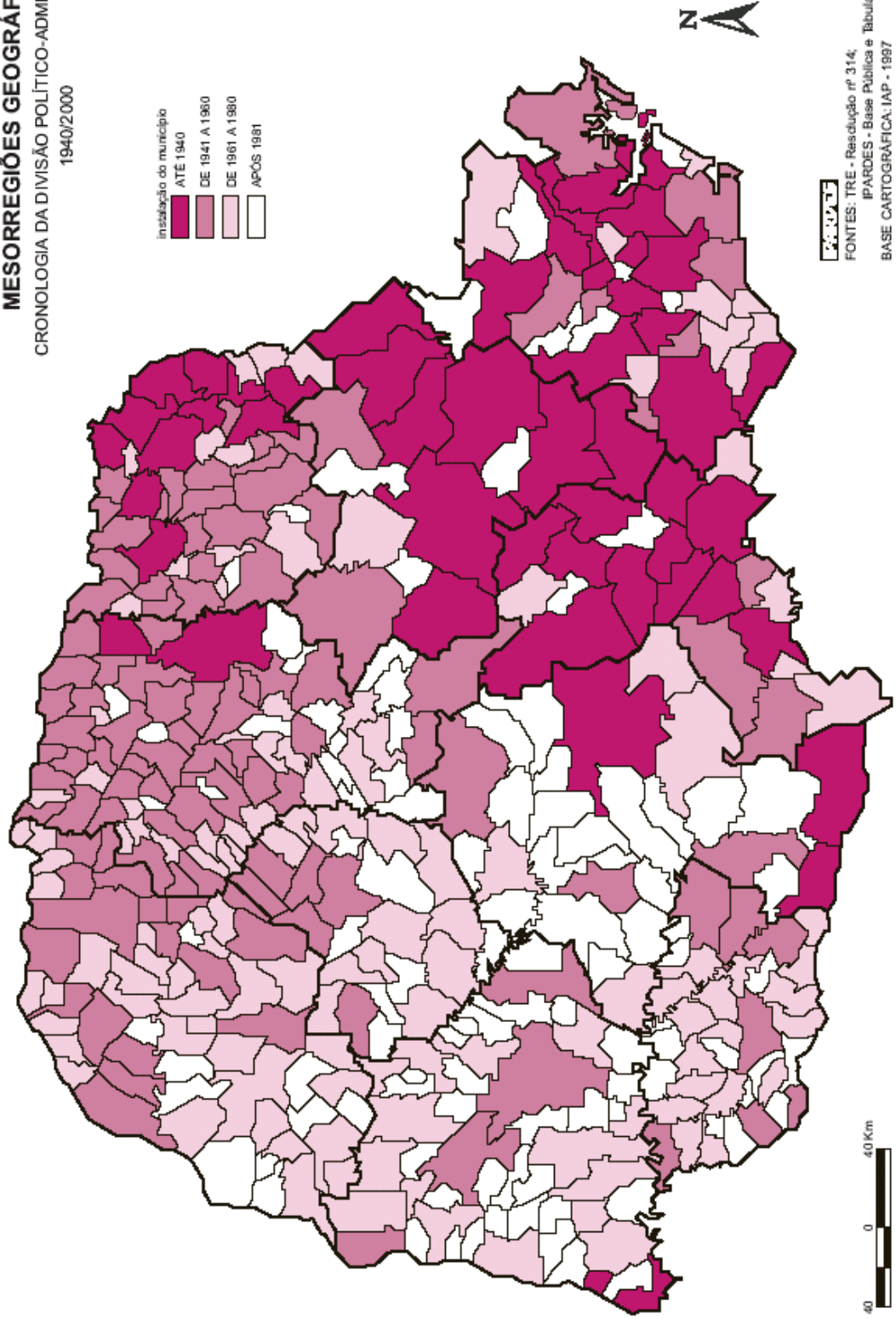
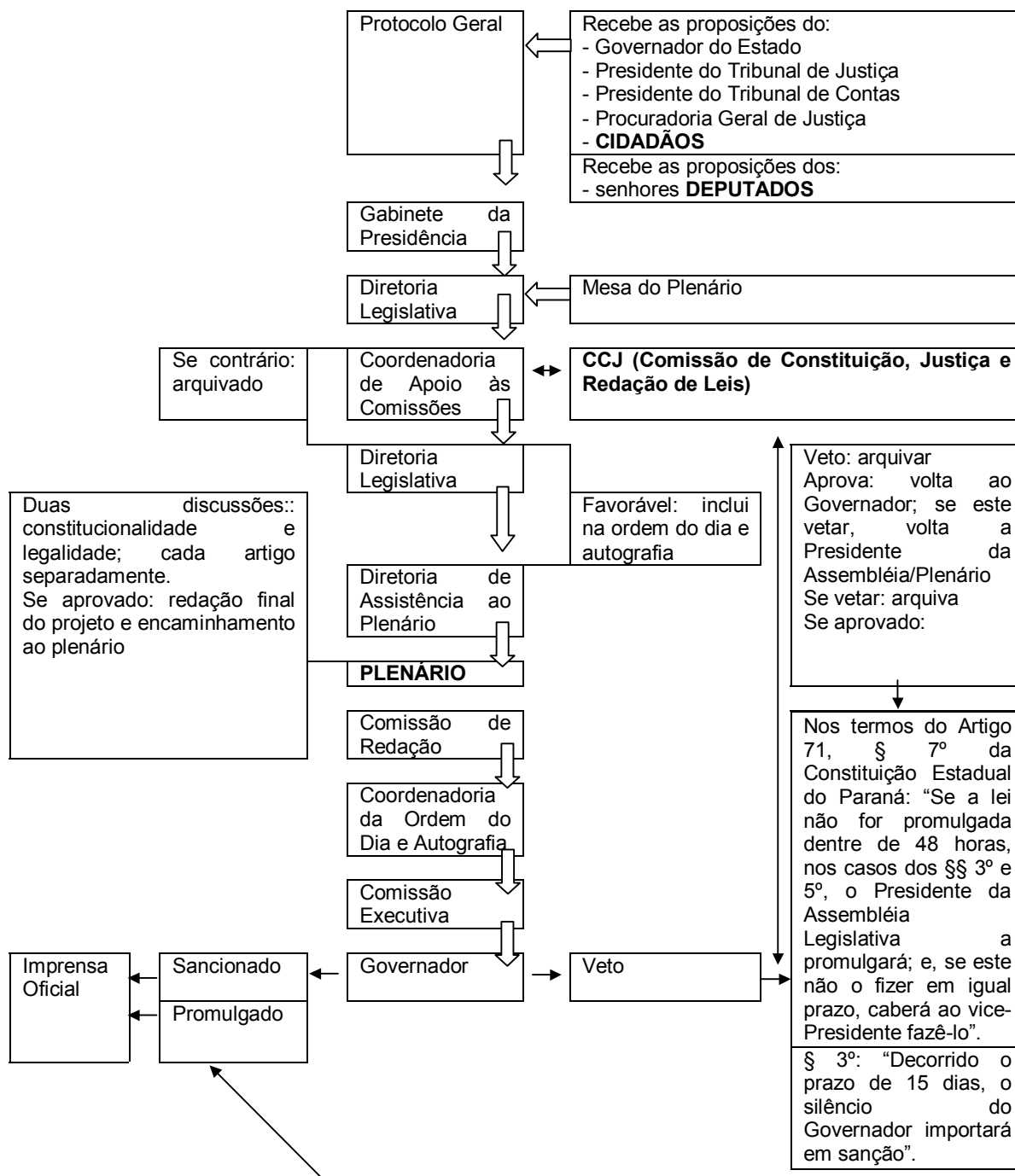


FIGURA 1.2 – PROCESSO LEGISLATIVO: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO PARANÁ

**Tramitação de Lei Ordinária** – Processo por que passa os Projetos de Lei para Emancipação Municipal (em destaque na figura)



Fonte: Assembleia Legislativa do Paraná (1990).

## TEXTO 01 – VOTAÇÃO DO PROCESSO DE CRIAÇÃO DO MUNICÍPIO DE NOVO PIRAPÓ

### “ITEM 10

1ª DISCUSSÃO – do Projeto de Lei nº 546/95, de autoria dos Deputados Orlando Pessuti e Miltinho Puppio, que cria o Município de Novo Pirapó, desmembrado do município de Apucarana. PARECER DA CCJ, Publ. no DA. N. 181, de 11.12.95. Em votação o Projeto.

### **O SR. EMERSON NERONE (Para Encaminhar) -**

Sr. Presidente, Srs. Parlamentares.

O item 10 da pauta de hoje refere-se à criação do Município de Novo Pirapó.

Na criação de Novo Pirapó tivemos um encaminhamento diferente de outros a serem criados. Houve um acordo entre lideranças lá da região e entre o Deputado Orlando Pessuti e a Deputada Irondi Pugliesi. E o Tribunal Regional Eleitoral acatou esse acordo e fez com que a votação fosse feita de maneira separada em dois distritos. O primeiro distrito chama-se Caixa de São Pedro, e no segundo distrito que é o Distrito de Pirapó, aconteceu também a votação, umas separadas.

O acórdão do TRE e o acordo das lideranças dizia que qualquer um dos dois fosse derrotado, em qualquer urna que desse não o distrito todo, não seria criado, mesmo porque o distrito todo tem 5018 habitantes, é aquele típico projeto que se achega ao número de eleitores e deu 5018.

Bom, feito o plebiscito deu em Caixa de São Pedro ampla maioria contrária ao projeto de emancipação. E em Novo Pirapó, no Distrito de Pirapó deu favorável à criação. Como o acórdão era para qualquer um dos dois que desse contrário então não criaríamos o distrito. Ficou encerrado. O TRE obviamente promulgou, mas o Deputado Orlando Pessuti insistiu e apresentou na Assembléia Legislativa um projeto de lei criando o Município Novo Pirapó, e simplesmente tirando o Distrito de Caixa de São Pedro.

Isso faz cora que o Município de Novo Pirapó, que estamos criando no item 10, tenha algo em torno de 3300 habitantes. A proposta desta Assembléia, era de no mínimo, respeitar as leis que essa mesma Assembléia faz.

A Lei nº 56/91 diz que o mínimo de habitantes é 5000 mil. O Deputado Orlando Pessuti, a Deputada Irondi Pugliesi não chegaram a um acordo com referência a isso e nós recebemos também um fax do Prefeito de Apucarana pedindo que a Assembléia Legislativa não criasse o Município de Novo Pirapó, exatamente para o confronto que existe, que aquelas duas populações não se agravassem, uma vez que o acórdão do TRE e o acordo das Lideranças, previa a não criação dos Municípios.

O item 10 é a criação dos Municípios com 3.300 habitantes. A Comissão de inconstitucionalidade dessa Casa, a CCJ analisou no dia de hoje o projeto e teve a votação de 5 votos contra 4 pela inconstitucionalidade. E os votos favoráveis ao Deputado Orlando Pessuti, foram votos que, na justificativa diziam que como o Paraná já tem outros com menos de cinco mil, então deveríamos criar este.

Portanto, nenhum deles contestou a ilegalidade. Mas, acharam que deveríamos ser mais condizentes, o que não foi acatado pela maioria e foi derrotado o projeto.

Como há um parecer contrário da Comissão de Constituição e Justiça e como deixamos uma margem muito grande para que qualquer cidadão derrube esse Projeto na Justiça, para não cairmos no ridículo, peço, junto com a Deputada Irondi Pugliesi, junto com a população de Apucarana, junto com a população de Caixa de São Pedro. E há também um detalhe que no projeto que estamos votando no nosso entendimento, no entendimento

do Prefeito de Apucarana é contra, obviamente ao entendimento do Deputado Orlando Pessuti.

Nós entendemos que está pegando ainda uma parte daquele Distrito. Em cima dessa argumentação, peço voto contrário dos companheiros.

Muito obrigado.

**O SR. ORLANDO PESSUTI – (Para Encaminhar)**

Senhor Presidente.

Queremos inclusive, nesse momento, registrar a presença em nossa tribuna de honra, da Comissão Pró-Emancipação de Pirapó, liderado pelo Senhor Izaltino Fornaciari, de outros moradores, tanto de Pirapó e também de São Pedro que comparecem a esta Sessão.

Entendo que o assunto da criação desses Municípios, já foi amplamente debatido aqui na Assembléia, mas vale lembrar que em 1990, essa comunidade, que já ansiava pela emancipação, teve o seu plebiscito marcado para o dia 10 de novembro de 1991, interrompido por força de uma ação que foi impetrada junto ao Tribunal Superior Eleitoral, porque naquela oportunidade se exigia que o novo Município estivesse distante pelo menos 10 km do Município o qual estava sendo desmembrado.

[...]

Por esta razão, entendendo que o Deputado Emerson Nerone argumenta que não existe cinco mil habitantes, evidentemente reúne as condições necessárias para levar-se adiante a criação desse município.

Então, em meu nome, em nome do Deputado Miltinho Puppio, [...], e em nome da Comissão de Emancipação que aqui está, das lideranças, peço aos senhores Deputados, que a exemplo do que fizemos hoje, com outras comunidades, que venhamos a dar a oportunidade para que Pirapó possa levar adiante o seu desejo de emancipação.

Se lá na frente a Justiça embargar essa pretensão, se lá na frente o Governador vier a entender que deve vetar esse projeto, tudo bem, vamos analisar a questão sobre este outro aspecto.

Mas a criação de um município, sem sombra de dúvida, se baseia nesses requisitos, e eles foram cumpridos e se baseia também numa vontade política de uma comunidade, que é uma comunidade devidamente caracterizada, devidamente conhecida, com todas as condições para se transformar em município, porque lá realmente existe condição para isto.

Peço aos Senhores Deputados em meu nome, e do Miltinho Puppio, a aprovação do Projeto de Lei nº 546, que cria o Município de Novo Pirapó.

**A SRA. IRONDI PUGLIESI – (Para Encaminhar) [...]**

**O SR. GERALDO CARTÁRIO (Para Encaminhar) [...]**

**O SR. RICARDO CHAB (Questão de Ordem)**

Aqui na discussão do Projeto de Lei 546/95, diz aqui: 'Parecer da CCJ...', mas não diz se o parecer é Contrário, se é Favorável.

Queria saber se foi erro de grafia ou erro de impressão.

**O SR. PRESIDENTE (Aníbal Khury)** Pelas anotações, o Parecer é Contrário. Cinco a quatro.

**SR. NELSON TURECK (Para Encaminhar) [...]**

**O SR. DR. ROSINHA (Para Encaminhar)**

Sr. Presidente, Sra. e Srs. Deputados.

Esta Casa de Leis, Deputado Nelson Tureck, é para fazer cumprir a lei, e a lei manda que se deve criar município quando tiver mais que cinco mil habitantes e não desrespeitar a lei. Não é este o papel que cabe aos Deputados. A criação de qualquer município com menos de cinco mil habitantes é um flagrante desrespeito à lei, não somos aqui Deputados para desrespeitar a lei que nós mesmos fizemos. Com que moral que vamos cobrar por aí que se deva cumprir as leis? Se em outros momentos passados alguém desrespeitou e ninguém entrou com recurso na justiça, não cabe a nós que temos consciência, desrespeitar essa lei.

E por último, Senhor Presidente, Questão de Ordem: como V. Exa. encaminhará a questão do artigo 126 do Regimento Interno?

**O SR. LUIZ CLÁUDIO ROMANELLI (Para Encaminhar) [...]**

**O SR. DR. ROSINHA (Pela Ordem)** – Sr. Presidente, Questão de Ordem levantada por mim, diz referência ao artigo 126 do Regimento Interno, que V.Exa. recorreu ontem ao analisar a questão do IAPAR.

**O SR. PRESIDENTE (Anibal Khury)** – O art. 126 refere-se a projetos que têm parecer contrário das Comissões. No caso em tela há uma resolução da Assembléia aprovando o plebiscito, e não é o caso a que V.Exa. se refere.

**O SR. DR. ROSINHA** – Sr. Presidente, novamente, o Regimento Interno no seu artigo 33, parágrafo 2º, Inciso 1º, remete-nos, a posteriori, ao artigo 126.

**O SR. PRESIDENTE (Aníbal Khury)** – Não é o caso, Deputado. O projeto está em votação.

**O SR. DR. ROSINHA** – Sr. Presidente, o Senhor pede que quando tiver uma questão de ordem que citemos o artigo. Estou citando o artigo. Estou citando: Artigo 33, §1º...

**O SR. PRESIDENTE (Aníbal Khury)** – V.Exa. é obrigado a decidir. Decido...

(Vozes Paralelas)

Em votação o projeto. Deputados que aprovam conservem-se como estão. Aliás, uma retificação, como tem parecer contrário, os Deputados que aprovam o projeto queiram levantar-se.

**O SR. DR. ROSINHA** – Não tem que colocar em votação o Parecer, Senhor Presidente. É isto que manda o Regimento Interno!

**O SR. PRESIDENTE (Anibal Khury)** – 18 dos Srs. Deputados aprovam o Projeto. Os Srs. Deputados que rejeitam queiram levantar-se. 11 dos Srs. Deputados rejeitam o Projeto.

**O SR. EMERSON NERONE** – Sr. Presidente, Verificação de Votação.

**O SR. PRESIDENTE (Anibal Khury)** – Essa Inês está morta.

**O SR. DR. ROSINHA** – Ela não morreu, quero que o Instituto Médico Legal examine.

**O SR. PRESIDENTE (Anibal Khury)** – 18 Deputados aprovam, 11 rejeitam. Está aprovado este Projeto.

**O SR. EMERSON NERONE** – Pedi Verificação de Votação, porque não tinha só 11 Deputados Sr. Presidente. A não ser que o meu ábaco esteja estragado.

[Fim dessa votação e início da discussão da Mensagem n. 89/95]”.

Fonte: ANAIS DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO PARANÁ, p. 12-15, Curitiba, em 14.dez..95

