

# O Estado e as Associações de Municípios no Paraná: particularidades da Cantuquiriguaçu

## The State and the Association of Municipalities in Paraná: particularities of Cantuquiriguaçu

Robison Tiago Coradeli<sup>1</sup>  
Márcia da Silva<sup>2(\*)</sup>

### Resumo

Como forma de repensar a participação junto às instâncias estaduais e federais, no Brasil, os municípios têm apresentado diversas possibilidades de estratégias que fomentem o desenvolvimento local e regional. Dentre elas está à junção em configurações denominadas de Associações de Municípios, ou seja, um reordenamento sócio-político-econômico para além das suas fronteiras administrativas. Tendo como premissa esse fato, o objetivo principal deste texto é o de demonstrar alguns aspectos dessa nova conformação associativa por meio da análise da Cantuquiriguaçu (Cantu), localizada na região médio centro-oeste do Paraná. A observância está na efetiva alocação e prática de projetos de intervenções que promovam o desenvolvimento, bem como a participação do Estado na viabilização das associações como suporte e meio de transformações e melhorias local e regional.

**Palavras-chave:** Estado; Associação de Municípios; desenvolvimento local e regional.

### Abstract

As the way of rethinking the participation in the state and federal instances, in Brazil, the municipalities have presented many possibilities for strategies which promote the local and regional development. Among them, there is the joint in configurations entitled Association of Municipalities, which consists of a social, political and economic reorganization beyond their own administrative borders. Taking this fact as a premise, the main objective of this study is to demonstrate some

---

1 MSc.; Licenciado em Geografia; Professor da Educação Básica do Estado do Paraná; E-mail: tiagocoradeli@hotmail.com

2 Dra. Geógrafa; Professora do Departamento de Geografia e Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual do Centro-Oeste, UNICENTRO; Endereço: Rua Simeão Camargo Varela de Sá, 03, CEP: 85040-080, Guarapuava, Paraná, Brasil; E-mail: smarcias@superig.com.br (\*) Autora para correspondência.

aspects of this new form of association by means of analysing Cantuquiriguaçu (Cantu), located in the Central-West region of Paraná. The observance is on the effective allocation and practice of the State in the viability of the associations as a support and a vehicle for transformation and improvement in local and regional levels.

**Key words:** State; Association of Municipalities; regional and local development.

## Introdução

O processo histórico de organização da sociedade em torno do Estado, segundo Engels (2002), ocorreu como resultado de sucessivas divisões sociais do trabalho e transformações pelas quais a sociedade foi passando. Num primeiro momento, as tribos não faziam distinção entre seus grupos internos e, a divisão do trabalho ocorria apenas entre homens (que iam à guerra, caçavam, pescavam e procuravam matéria-prima para a alimentação) e as mulheres (que cuidavam das aldeias e das crianças preparava a comida, confeccionavam roupas). Eram territórios delimitados e cada um comandava o seu domínio.

Uma ruptura que culminou com a primeira “grande divisão social do trabalho” (ENGELS, 2002, p. 179) ocorreu quando o homem passou a domesticar animais, sendo que, algumas tribos passaram a ser chamadas de tribos pastoras, dedicando-se quase que exclusivamente a cuidar dos rebanhos. Esse fato proporcionou o intercâmbio regular de produtos, num primeiro momento realizado pelo chefe gentílico e, posteriormente, à medida que os rebanhos passaram a se tornar propriedade privada, entre indivíduos. Nesse sentido, o gado desempenhou as funções do dinheiro, até o surgimento de uma mercadoria que servisse como “moeda de troca” ou dinheiro.

Desenvolveu-se a agricultura (desconhecida no denominado “período da

barbárie”) e “a terra cultivada continuou sendo propriedade da tribo, entregue usufruto, primeiro à gens, depois às comunidades de famílias, e (sic) por último aos indivíduos. Estes devem ter tido certos direitos de posse – nada, além disso,” (ENGELS, 2002, p. 180).

Inventou-se o tear e descobriu-se a possibilidade da fundição de minerais, ao ponto de se chegar ao desenvolvimento de todas as etapas da produção, tornando a força de trabalho do homem capaz de produzir mais do que o necessário para sua manutenção. Com isso, era conveniente conseguir mais força de trabalho que ajudassem na produção de excedentes, e os prisioneiros passaram a ser escravos. Assim surge a primeira fase da divisão da sociedade em classes, aquelas formadas por senhores e escravos.

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

A segunda grande fase da divisão social do trabalho ocorreu quando o artesanato ganhou independência em relação à agricultura e os escravos passaram a ser fundamentais no sistema social. As terras cultivadas foram divididas entre as famílias particulares, e a família individual principiou

a transformar-se na unidade econômica da sociedade. Até então as famílias viviam no sistema plurifamiliar onde todos tinham seus afazeres no território que pertencia à tribo.

O crescimento da população exigiu a união interna e externa, a confederação das tribos consanguíneas e, posteriormente, sua fusão como tribos e também seus territórios. O chefe militar tornou-se indispensável, juntamente com o conselho e a assembléia do povo, constituindo-se em órgãos da organização militar. Entretanto, da organização das tribos para a livre regulamentação de seus direitos e deveres, fez-se uma organização para o saque e a opressão dos vizinhos e também, internamente, na divisão entre ricos e pobres. Se aquele momento possibilitou a união para uma organização condizente com a atual sociedade, também possibilitou que as tribos que obtiveram melhor organização militar em relação a seus vizinhos viram a utilização da força armada como uma maneira de acumular riquezas, saqueando os vizinhos quando esses já estavam com suas plantações colhidas.

A produção agrícola e artesanal teve aumento substancial, ajudando no surgimento de uma nova estrutura em meio às classes já existentes, qual seja a dos comerciantes, que não participavam diretamente do processo de produção, mas colocavam em contato os produtores e os compradores e retiravam uma parcela do lucro desse papel de intermediador. O resultado foi à transformação da sua função em fundamental no processo geral de acumulação de riquezas, dando a eles, inclusive, lugar importante na estrutura social de classes. Surge da relação entre produtores, comerciantes e compradores o dinheiro-metal, meio para que o não produtor também dominasse o produto e sua produção. Esse

processo incentivou a compra de mercadorias com dinheiro-metal, os empréstimos e, com eles, os juros e a usura.

Tudo se torna passível de compra e venda, ou seja, de ser transformado em mercadoria, inclusive a terra que, dessa forma, podia ser vendida ou penhorada. "(...) com a expansão do comércio, o dinheiro, a usura, a propriedade territorial e a hipoteca, progrediram rapidamente a centralização e a concentração das riquezas nas mãos de uma classe pouco numerosa" (ENGELS, 2002, p. 188) empobrecendo as massas e aumentando o número de pobres.

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

O Estado não é, pois, de modo algum, um poder que se impôs à sociedade de fora para dentro; tampouco é 'a realidade da ideia moral', nem 'a imagem e a realidade da razão' como afirma Hegel. É antes um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. Mas para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade

numa luta estéril, faz-se necessário um poder colocado aparentemente por cima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da 'ordem'. Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela se distanciando cada vez mais, é o Estado. (ENGELS, 2002, p. 191).

Diferentemente da antiga organização gentílica, o Estado caracteriza-se pelo agrupamento dos seus súditos em um território no qual exercem seus deveres e direitos sociais. Outra característica é a instituição de uma força pública, derivada da sociedade em classes, impossibilitando qualquer outra força armada da população, posto qualquer força armada que não a administrada pelo Estado é considerada ilegal e deve ser combatida. Essa força pública não é só formada de pessoas armadas, mas também de instituições coercitivas de todo gênero, alimentadas através da arrecadação de impostos de todos os cidadãos.

Como o Estado nasceu das contradições de classes, a princípio este é "o Estado da classe mais poderosa, da classe economicamente dominante, classe que, por intermédio dele, converte-se também em classe politicamente dominante e adquire novos meios para a repressão e exploração da classe oprimida" (ENGELS, 2002, p. 193). Na república democrática, o momento da mais elevada formas de Estado, apresenta-se como a única forma de Estado, onde pode ser travada a "última e definitiva batalha entre o proletariado e a burguesia" (ENGELS, 2002), onde não são mais reconhecidos oficialmente as diferenças entre as fortunas, essas estariam atuando de modo indireto.

Para Engels (2002), se a classe oprimida amadurecesse e conseguisse enxergar que a ordem social existente não é a única possível poderia conseguir a autoemancipação,

constituindo-se em partidos independentes e elegendo seus próprios representantes e não os representantes dos capitalistas. Seria, assim, em teoria, o fim do Estado.

Nesse sentido, Engels demonstra os conflitos permanentes existentes na sociedade e a luta de classes em constante oposição. Também apresenta o surgimento do Estado revelando que ele é uma construção da sociedade num determinado período histórico e, portanto, pode ter um fim, sendo substituído por outra forma de organização social, já que a sociedade passou, durante sua história, por vários períodos e inovações que possibilitaram o rompimento com a organização estabelecida. Entretanto, não serão discutidas, aqui, as premissas do pretense fim ou não do Estado (até por que, não teríamos argumentos suficientes e inovadores para tamanha ousadia), mas, ressalta-se a importância dessa forma de organização. Com isso, a abordagem resume-se ao federalismo e como o Brasil adotou tal postura em vários períodos de tensões, de ganhos e de retrocessos.

## **O sistema federalista brasileiro e as Associações de Municípios**

Abrucio (2005) argumenta que toda federação deriva de uma situação federalista, onde duas condições se fazem presentes. Primeiro é a existência de heterogeneidades que dividem uma determinada nação, de cunho territorial, étnico, linguístico, sócio-econômico, cultural e político. "Qualquer país federativo foi assim instituído para dar conta de uma ou mais heterogeneidades" (ABRUCIO, 2005, p. 42) e, dessa forma, manter a unidade nacional, a estabilidade social ou mesmo a própria nação que podem correr risco de fragmentação caso não sejam respeitadas essas heterogeneidades.

A outra condição necessária para o federalismo é a existência de um discurso e de uma prática de defensores da unidade na diversidade, onde buscasse resguardar a autonomia local, mas procurando formas de manter a integridade territorial em um país marcado por heterogeneidades. Essas condições são necessárias para montar um pacto federativo. Mas o que é uma federação? Segundo Daniel Elazar “Em essência, um arranjo federal é uma parceria, estabelecida e regulada por um pacto, cujas conexões internas refletem um tipo especial de divisão de poder entre os parceiros, baseada no reconhecimento mútuo da integridade de cada um e no esforço de favorecer uma unidade especial entre eles” (ELEZAR, 1987, p.5).

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

Segundo Schattsneider (BACHRACH; BARATZ, 1979, p. 50) toda forma de organização política tem um viés em favor da exploração de alguns tipos de conflitos e da supressão de outros, porque *organização é mobilização de viés*. Algumas questões são organizadas pela vida política enquanto ou-

tras só existem fora dela, sendo importante o estudo do que move esse viés.

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

Para sua abordagem de poder, fundamentada no reconhecimento de duas faces do mesmo, onde o pesquisador iniciaria seu estudo investigando o tipo particular de “mobilização de viés” existente na instituição estudada. Em seguida, faria uma investigação cuidadosa sobre que pessoas ou grupos beneficiam-se com o viés existente e quais são os prejudicados, a seguir investigaria a dinâmica das tomadas de não-decisões, ou seja, analisar a maneira pela qual as pessoas ou grupos comprometidos com o *status quo* influenciam aqueles valores comunitários, só assim analisaria a maneira dos pluralistas a participação na elaboração de decisões e sobre questões concretas.

De acordo com Bachrach e Baratz (1979), o poder é relacional e não substantivo e possui três características fundamentais: a necessidade de que haja um conflito de interesses entre duas ou mais pessoas ou grupos, se as duas partes estão de acordo entre os fins envolve autoridade de uma sobre a outra não poder; a relação de poder só existe se uma das partes se submete aos desejos da outra e; a relação de poder só existe se uma das partes ameaçar sanções e a outra parte ter consciência em obedecer ou não.

No federalismo o princípio da soberania compartilhada deve garantir a autonomia dos governos e a interdependência entre eles, existindo direitos originários

pertencentes aos pactuantes subnacionais que não podem ser retirados pela União, os quais são garantidos por uma Constituição escrita, principal contrato fiador do pacto político-territorial. “Ressalta-se que na federação o poder nacional deriva de um acordo entre as partes, em vez de constituí-las. Assim, a descentralização em estados unitários pode até repassar um efetivo poder político, mas esse processo sempre provém do centro e não constitui direitos de soberania aos entes subnacionais” (ABRUCIO, 2005, p. 43).

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

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

Essa interdependência não pode ser alcançada numa ação impositiva do governo central, pois uma federação supõe uma

estrutural matricial sustentada por uma soberania compartilhada. Embora as esferas superiores de poder estabeleçam uma relação hierárquica com as demais seja no auxílio e no financiamento. Entretanto, o que diferencia a federação é a maior “horizontalidade entre os entes, devido a direitos originários dos pactuantes subnacionais e a sua capacidade política de proteger-se. Em outras palavras, processos de barganha afetam decisivamente as relações verticais em um sistema federal” (ABRUCIO, 2005, p.43).

A busca da interdependência numa federação democrática requer também mecanismos de controle mútuo entre as partes. Como o federalismo é intrinsecamente conflito, para garantir a coordenação entre os níveis de governo à federação necessita, primeiramente, equilibrar as formas de cooperação e competição. Nesse sentido Paul Pierson assim define o funcionamento das relações intergovernamentais no federalismo “as relações intergovernamentais requerem uma complexa mistura de competição, cooperação e acomodação” (PIERSON, 1995, p. 458). Para que essa cooperação e competição sejam proveitosas, primeiramente, no caso da cooperação, devem-se instaurar mecanismos de parceria que sejam aprovados pelos entes federativos, otimizando a utilização de recursos comuns, como nas questões ambientais ou problemas de ação coletiva que cobrem mais de uma jurisdição. O auxílio a governos menos capacitados ou mais pobres a realizarem determinadas tarefas e para integrar melhor o conjunto de políticas públicas compartilhadas, evitando o jogo do empurra-empurra entre os entes. Sendo que a cooperação também pode ser importante no ataque a comportamentos financeiros predatórios que repassam custos de um ente a nação, como também na

distribuição de informações sobre as fórmulas administrativas bem-sucedidas, incentivando o associativismo intergovernamental.

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

Com relação à competição entre os níveis de governo, ela é também necessária na federação, primeiramente, para o controle mútuo contra a dominância de um nível de governo sobre os demais, e para favorecer a busca pela inovação e pelo melhor desempenho das gestões locais, já que os eleitores podem comparar o desempenho de vários governantes. A concorrência e a independência dos níveis de governo tendem também, a evitar os excessos contidos na armadilha da decisão conjunta bem como o paternalismo e o parasitismo causados por certa dependência em relação às esferas superiores de poder.

Já os problemas da competição desmedida podem ocorrer de várias maneiras, como afetar a solidariedade entre as partes. Quanto mais heterogêneo é o país em termos socioculturais e socioeconômicos mais complicados é a adoção única da competitividade. A competição em prol da inovação também pode ter efeitos negativos, principalmente nas políticas sociais. E pode estimular, ainda mais, a guerra fiscal entre os níveis de governo, exigindo muitas vantagens para as empresas dos entes

subnacionais sem se preocupar com as formas de custear esse processo. “O desafio é encontrar caminhos que permitam a melhor adequação entre competição e cooperação, procurando ressaltar seus aspectos positivos em detrimento dos negativos” (ABRUCIO, 2005, p. 45) Elazar (1993) destaca “todo sistema federal, para ser bem sucedido, deve desenvolver um equilíbrio adequado entre cooperação e competição e entre o governo central e seus componentes” (ELEZAR, 1993, p. 193).

Podendo realizar por meio de regras legais que obriguem os atores a compartilhar decisões e tarefas como na definição de competências nas políticas públicas, na existência de fóruns federativos com a participação dos entes – como os senados em geral – ou os cortes constitucionais que eles possam acionar para defesa de seus direitos. Além de uma cultura política baseada no respeito mútuo e na negociação no plano intergovernamental.

O governo federal também pode ter um papel de coordenador e/ou condutor nesse processo. Primeiramente devido, em muitos países os entes subnacionais terem problemas financeiros e administrativos. E devido a União ter a capacidade de arbitrar conflitos políticos e de jurisdição, além de incentivar a atuação conjunta e articulada entre os níveis de governo no terreno das políticas públicas.

Entretanto, essas atuações de coordenação do governo federal ou de outras instâncias federativas não podem ferir os princípios básicos do federalismo, como a autonomia e os direitos originários dos governos subnacionais, a barganha e o pluralismo associados ao relacionamento intergovernamental e os controles mútuos. Buscando, portanto a instituição de redes

federativas com as esferas de poder e não hierarquias centralizadas.

Castro (2005) lembra que o federalismo foi pensado e elaborado para a realidade das ex-colônias inglesas na América no momento da sua independência, e só teve sucesso em razão da definição clara das esferas de poderes da União e dos estados (frações do território) na aplicação do princípio de separação dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e na garantia para o exercício pleno das atribuições de cada uma dessas esferas. O Congresso Nacional é o órgão que expressa à vontade dos estados, já consolidadas na elaboração do pacto federativo.

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

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

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

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

Neste sentido, segundo Abrucio (2005), a história federativa brasileira foi marcada por sérios desequilíbrios entre os níveis de governo. Sendo que no período inicial, na República Velha, predominava um modelo centrífugo com os estados tendo ampla autonomia, pouca cooperação entre si e um governo federal bastante fraco. Sendo que o governo federal veio a fortalecer-se no governo Vargas, entretanto, os governos estaduais, principalmente no Estado Novo,

perderam autonomia. Já no período de 1946-1964 foi um primeiro momento de maior equilíbrio entre os entes na prática democrática. Com o golpe militar acabou-se esse padrão, sendo que por 20 anos manteve-se um modelo unionista autoritário com grande centralização política, administrativa e financeira.

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

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

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

Segundo Abrucio (2005), o fortalecimento dos governos estaduais resultou na configuração de um federalismo estadualista e predatório. Estadualista devido ao “pêndulo

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

A federação também se tornou uma cláusula pétrea e sua extinção ou medidas que alterem profundamente seus princípios não podem ser objetos de emenda constitucional. Os estados ganharam maior capacidade de auto-organização e novos instrumentos de atuação no plano intergovernamental, como as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADINs).

Já os municípios, pela primeira vez na história, transformaram-se em entes federativos, constitucionalmente com o mesmo status jurídico que os estados e a União. Embora respeitem uma linha hierárquica quanto sua capacidade jurídica – A Lei Orgânica, por exemplo, não pode contrariar frontalmente a Constituição estadual – e são muitas vezes, dependentes dos níveis superiores de governo, principalmente aqueles que contam com menor número de habitantes e maiores problemas financeiro. Entretanto, isso faz do Brasil o país em desenvolvimento com maior grau de descentralização fiscal. (ABRUCIO, 2005).

O processo de descentralização, recentralização, descentralização na trajetória política brasileira deixou marcas, as quais foram/são compreendidas e efetivadas de maneira diversa com a troca de governantes e de governo. Dessa maneira, Silva (2009, p. 3) argumenta que o “Estado brasileiro, mediante uma série de práticas que permite a reprodução de relações arcaicas, impede

transformações de cunho mais profundo na sociedade de forma geral e, em particular, em sua própria base”. Nela, segundo a autora, o novo acontece com velhas práticas que não propiciam mudanças.

A descentralização acompanhou a tentativa de democratizar o plano local e, muito embora, ocorreu de maneira desigual no país, ela afetou certas oligarquias e possibilitou o surgimento de novos atores políticos locais. Embora, a descentralização não apagasse os problemas dos governos locais brasileiros. Sendo que, segundo Abrucio (2005), merecem destaque cinco problemas que são obstáculos ao bom desempenho dos municípios: 1) a desigualdade das condições econômicas e administrativas; 2) o discurso do municipalismo autárquico. 3) a metropolização acelerada. 4) os resquícios ainda existentes tanto de uma cultura política como de instituições que dificultam o acompanhamento democrático. 5) e o padrão das relações intergovernamentais.

Além da maior parte dos municípios brasileiros serem considerados pequenos com baixa capacidade de sobreviver apenas com recursos próprios, demonstrando a fragilidade financeira. A maior parcela das municipalidades detém uma máquina administrativa precária. “Somando ao obstáculo financeiro e administrativo, o bom andamento da descentralização no Brasil foi prejudicado pelo municipalismo autárquico, visão que prega a ideia de que os governos locais poderiam sozinhos resolver todos os dilemas de ação coletiva colocados as suas populações” (ABRUCIO, 2005, p. 48). Assim, cada qual defende apenas seus municípios separados dos demais e de outras instâncias de governo. Além de poucos incentivos para que os municípios consorciem-se, predominando o jogo que

os municípios concorrem entre si para o dinheiro público de outros níveis de governo e o repasse de custos a outros entes.

Já com relação à metropolização, elas se enfraqueceram embora tenha aumentado o número de habitantes que passaram a residir nessas localidades, prevalecendo o municipalismo em detrimento de formas compartilhadas de gestão territorial.

Abrucio (2005, p. 49) acrescenta “É claro que a única maneira de democratizar e republicanizar o poder local é continuar na trilha da descentralização. Porém, se não houver reformas das instituições políticas subnacionais, além de uma mudança da postura da sociedade em relação aos governantes, o processo de descentralizador não leva necessariamente a democracia”.

Ainda segundo o autor o principal problema da descentralização ao longo da redemocratização foi à conformação de um “*federalismo compartimentalizado*” (ABRUCIO, 2005, p.49) onde cada nível de governo procurava encontrar o seu papel específico e não havia incentivos para o compartilhamento de tarefas e a atuação consorciada. Decorrendo disso o jogo do empurra-empurra entre as esferas de governo. E, nesse sentido, as associações municipais podem significar um amadurecimento no federalismo brasileiro, pois os municípios ao se juntarem na busca de enfrentar problemas comuns conseguem um contorno na forma de barganhar recursos de outros entes do federalismo brasileiro, bem como de organismos internacionais e podem significar a cooperação e o compartilhamento de tarefas e formas de intervenção nos problemas.

A descentralização administrativa a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 reforçou de que o território brasileiro está organizado

segundo “estados, municípios e distrito federal, todos autônomos. E cidade é definida como sendo toda sede municipal, independente do número de habitantes”. (SOARES; MELO, 2005, p.1).

Essa característica em relação à cidade causa reflexões tanto no meio acadêmico quanto político. Veiga (2004) é um dos estudiosos que defende a ideia de que o Brasil possui algumas sedes urbanas que não possuem elementos e funções que permitam ser chamadas de cidades. O autor apresenta o resultado de estudos embasados em vários dados sobre população de municípios os quais o número de habitantes urbanos não chega a mil. E sobre a realidade de países estrangeiros, como o caso de Portugal, onde existe vários critérios e argumenta “é necessário enviar ao Congresso Nacional um projeto de lei que defina o que é cidade [...]. Para que esse projeto seja elaborado, é aconselhável que se consulte legislações de outros países. E aí se perceberá que os critérios nunca são puramente administrativos” (VEIGA, 2004, p. 29), mas funcionais.

Já outros autores, como Endlich (2008), argumentam que o fato dessas localidades possuírem administrativamente o título de cidade e, assim, poderem contar com autonomia na administração é algo vantajoso para esses municípios com pouca população, pois possibilita investimentos que podem melhorar a vida da população local e, muitas vezes não seriam implementados caso eles ainda fossem distritos dos municípios de origem. Pois os recursos e investimentos muitas vezes, ficavam centralizados nas sedes desses municípios e não chegavam aos distritos. Isso deve ser considerado em análise, já que a ciência não necessariamente deva aceitar o título de cidades a essas localidades, pois se trata de algo administrativo.

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

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

Lima (2006) afirma que, através de recortes territoriais originados do município encontram-se outras realidades e complexidades ao nada vinculadas ao estático sistema federativo brasileiro. Segundo o autor, a crise federativa brasileira pode ser resultante da falta de relativização das autonomias, locais, estaduais e mesmo regionais. O autor utiliza-se do termo recomposição, admitindo que esta fosse pré-configurada no território nacional.

O exemplo acerca de novas possibilidades do federalismo brasileiro e seus contornos territoriais seriam as associações municipais. As associações não são novas no Brasil e surgiram primeiramente em Minas Gerais, no interior de São Paulo, nos estados do sul, até se espriarem pela Amazônia, há varias décadas<sup>3</sup>. Entretanto, a

---

3 Existem mais ou menos 21 associações de

partir da Constituição Federal de 1988, elas se fortaleceram em razão de elementos já apontados, como a autonomia administrativa e, em alguns casos, financeira<sup>4</sup>.

Cabe salientar que associação e consórcios intermunicipais, muitas vezes tidos como processos idênticos, não o são, haja vista que os últimos assumem, via de regra, um caráter mais efêmero, ou mesmo temático/setorial, (LIMA, 2006), com o intuito de resolver problemas específicos, em prazos preestabelecidos pelas partes envolvidas. Já as associações, conforme Lima (2006), representam novos contornos na matriz territorial brasileira.

Como os processos de “localização” não se perdem, a priori e de acordo com diversos autores, mediante a globalização, pois há uma necessidade de visão transescalar (VAINER, 2002), qualquer “projeto (estratégia?) de transformação envolve, engaja e exige táticas em cada uma das escalas em que hoje se

configuram os processos sociais, econômicos e políticos estratégicos”. As associações municipais vêm reforçar essa localização, na afirmativa de Lima (2006, p. 118), pois “rearticulam as partes ao todo, confrontando as partes articuladas de uma maneira nova ao todo”.

Os territórios abrangidos pelas associações unem não apenas circuitos do poder, mas “circuitos espaciais do poder”. Martins (1994 apud LIMA, 2006) aborda os denominados circuitos do poder, os quais têm como polos o Estado, a sociedade e a relação entre ambos (e por isso conforma a ideia de circuito). Assim, o circuito configura-se por meio da intervenção, no sentido Estado → sociedade e da participação e representação, no sentido sociedade → Estado. Reforça-se, porém, que essa sociedade não está dissociada de espaço ou, mais precisamente, de um território. Considerando o espaço como parte da realidade, portanto multidimensional e, segundo Fernandes (2005), espaço define-se como composicionalidade, compreende e só pode ser compreendido em todas as dimensões que o compõem. Essa simultaneidade manifestasse as propriedades do espaço em ser produto e produção, movimento e fixidez, processo e resultado, lugar de onde se parte e aonde se chega. Ainda segundo Fernandes (2005), o território caracteriza-se por ser parte do espaço, entretanto, um espaço apropriado por um determinado grupo que lhe dá uma intencionalidade “O território é o espaço apropriado por uma determinada relação social que o produz e o mantém a partir de uma forma de poder. Esse poder, [...] é concedido pela receptividade. O território é, ao mesmo tempo, uma convenção e uma confrontação. Exatamente porque o território possui limites, possui fronteiras, é um espaço de conflitualidades” (FERNANDES, 2005, p.

---

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

4 A partir da Constituição Federal de 1988, o município passou a ser considerado um ente federado, fato único em países com o sistema federativo. Com isso, passou a contar com arrecadação autônoma e outras vantagens, embora tenham sido repassados também deveres, como educação básica e saúde, que anteriormente eram de responsabilidade da esfera federal.

276). Os territórios são formados no espaço geográfico a partir de diferentes relações sociais, sendo também um espaço geográfico. O território imaterial é também um espaço político, abstrato. Sua configuração como território refere-se às dimensões de poder e controle social que lhes são inerentes. Assim, urge a mediação territorial desse circuito proposto. Intervenções, participações e representações remetem-se ao território e implicam, inclusive, o uso político do mesmo. Tensões são abertas deixando o circuito dinâmico.

Esse circuito espacial se apoia na formação de redes políticas que podem alterar certas hierarquias, como a da rede urbana, vinculada ao território onde se consolida a rede política (LIMA, 2006). Lechner (1996 apud LIMA, 2006) afirma que as redes políticas surgem para compensar as insuficiências dos mecanismos estatais de coordenação vertical, e é justamente nesse espaço político de tensão entre o estatal (podendo ser lida como ação federal, por exemplo) e as associações municipais que se vislumbram a possibilidade de recolocar a representação política para além do limite eleitoral-partidário. Nela, as associações são formadas por alguns representantes políticos (como prefeitos, vereadores ou mesmo deputados) e também outros atores políticos. Forma-se um grupo de pessoas que atua em nome da associação.

Forja-se uma representação territorial, pois esses líderes buscam diálogo político em instâncias nacionais (Assembléia Legislativa, Executivos estadual e federal) e mesmo internacionais (como organismos da ONU e ONGs). Os acordos, demandas e parcerias são assinados em prol e pela associação de municípios; um grupo de pessoas atua em nome de muitas

outras, caracterizando o canal político da representação, referindo a uma base territorial (LIMA, 2006, p.119).

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

### **Particularidades da Cantuiguiçu: organização e (des) articulação interna**

Este texto aborda particularidades de uma associação de municípios na qual todas as sedes urbanas são consideradas pequenas cidades (de acordo com a definição do IBGE), localizada no médio Centro-Oeste do estado do Paraná. A sede da Cantuiguiçu encontra-se na cidade de Laranjeiras do Sul.

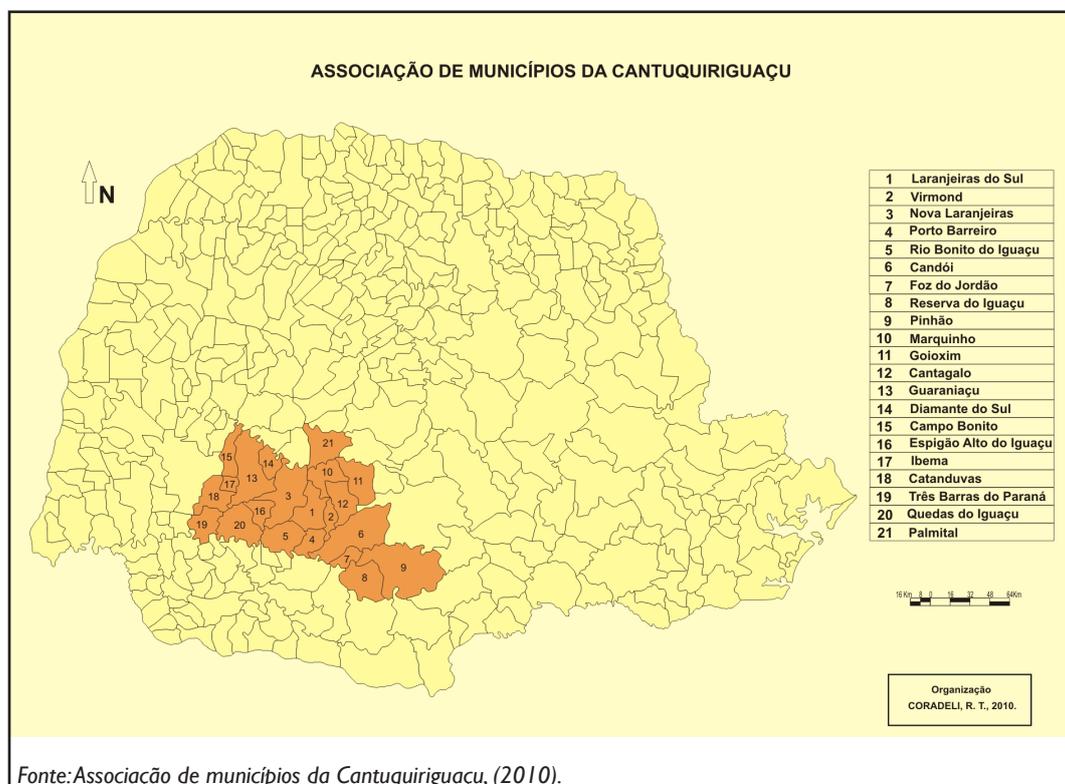
A Cantu foi fundada no dia 7 de agosto de 1984 pelos, então, prefeitos de Laranjeiras do Sul (Valmir Gomes da Rocha Loures) e de Palmital (João Cecura) e, desde então, busca parceria dos municípios associados, para que conseguissem maior representatividade política na luta por recursos perante os Governos Federal, Estadual e até internacionais. O município mais antigo da Cantu é o de Laranjeiras do Sul, com 64 anos de emancipação político-administrativa, sendo que 12 deles emanciparam-se na década de 1990, com as premissas da Constituição Federal de 1988.

Quando foi criada, a sede era localizada em Curitiba e tinha o propósito de representar cada município judicial e extrajudicialmente de forma coletiva, buscando promover

a integração e otimizando projetos que melhorassem as condições socioeconômicas regionais. Era constituída pelos municípios de Laranjeiras do Sul, Palmital, Altamira do Paraná, Guaraniáçu, Catanduvas, Ibema, Cantagalo, Turvo, Pinhão, Pitanga, Nova Tebas e Campo Bonito. Com as mudanças provenientes da Constituição de 1988, a Associação também passou por ajustes, seguindo os exemplos de novas Associações

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

A Cantu é mantida exclusivamente com recursos das mensalidades repassadas pelos municípios associados e tem a missão



**Figura 1.** Associação de Municípios da Cantuquiriguaçu

de Municípios do Estado. Nesse sentido, outros municípios surgiram e se associaram a Cantu, enquanto, outros passaram a fazer parte das novas associações, desfilando-se desta. Em 2010, há a reintegração do município de Palmital à Cantu, configurando a atual organização com 21 municípios<sup>5</sup>. O

habitantes), Cantagalo (12.952 habitantes), Catanduvas (10.208 habitantes), Diamante do Sul (3.510 habitantes), Espigão Alto do Iguaçu (4.677 habitantes), Foz do Jordão (5.414 habitantes), Goioxim (7.504 habitantes), Guaraniáçu (14.583 habitantes), Ibema (6.066 habitantes), Laranjeiras do Sul (30.783 habitantes), Marquinho (4.983 habitantes), Nova Laranjeiras (11.239 habitantes), Palmital (14.870) Pinhão (30.233 habitantes), Porto Barreiro (3.659 habitantes), Quedas do Iguaçu (30.585 habitantes), Reserva do Iguaçu (7.327 habitantes), Rio Bonito do Iguaçu (13.660 habitantes), Três Barras do Paraná (11.824 habitantes) e Virmond (3.950 habitantes). (IBGE, 2010)..

5 Campo Bonito (4.407 habitantes), Candói (14.982

de liderar, planejar, reivindicar, assessorar e empreender, buscando o desenvolvimento do território (CANTUQUIRIGUAÇU, 2009).

No ano de 2003, a fim de otimizar os trabalhos e de manter uma relação mais próxima com os moradores e associados, a sede da associação foi transferida para Laranjeiras do Sul e, nesse mesmo ano foi criado o plano diretor da Cantu e a criação do Conselho de Desenvolvimento do Território da Cantuquiriguaçu (Condetec).

O Conselho foi instalado oficialmente no dia 26 de março de 2004, com caráter propositivo, normativo e deliberativo, formado por 44 entidades públicas, privadas e não governamentais da região e composto por plenário, assessoria e câmaras técnicas e setoriais, com o objetivo de promover o desenvolvimento mais equânime daqueles municípios que fazem parte da Associação. (INFORME FINAL TERRITÓRIO DO CANTUQUIRIGUAÇU DO ESTADO DO PARANÁ, s.d).

Nesse sentido, a Associação passou a elaborar projetos que pudessem ser implementados com a finalidade de ofertar melhores condições de vida à população local, trabalhando de forma mais articulada. Por meio do plano diretor, estabeleceram-se os deveres de cada órgão e como seria a atuação do mesmo perante a organização.

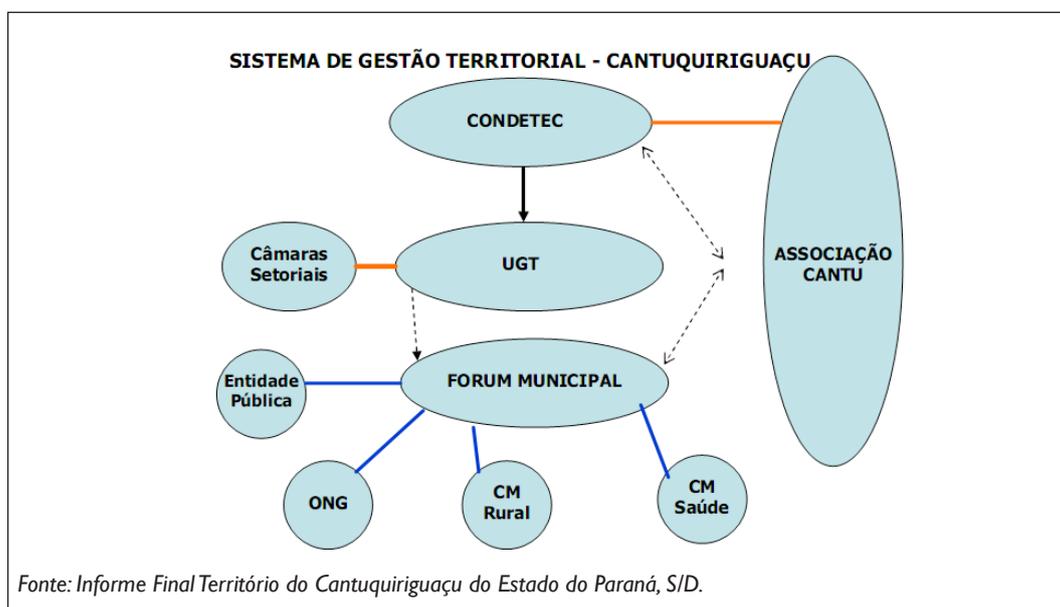
A Cantuquiriguaçu, assim, ficou e é responsável pelas questões políticas do território, como também a administração de finanças e logística. No interior da gestão, o CONDETEC é responsável pela execução e fiscalização de projetos; as Câmaras Setoriais são as responsáveis pela elaboração dos projetos e estudos sobre o território; a Unidade de Gerenciamento Territorial (UGT) acompanha técnica e financeiramente os projetos em execução;

os Fóruns Municipais buscam articular a implantação das políticas estaduais e federais no território e; os Conselhos Municipais têm por obrigação acompanhar a execução dos projetos no território (Figura 2). Esses setores fazem parte da gestão democrática da entidade e, para um melhor funcionamento, deverão trabalhar em constante vinculação.

As dificuldades dos municípios associados são muitas, variando desde arrecadação inferior as suas necessidades de investimentos, com IDH baixo (observar Tabela 1) e índices de educação aquém da média estadual. Nesse sentido, os projetos que foram elaborados, pós a criação do Cendetec, buscam enfrentar esses desafios.

Dados que demonstram as carências desses municípios podem ser verificados no IDH-M onde, apesar de mostrar uma relativa melhoria se comparado ao ano de 1991, ainda, em todos os municípios encontra-se abaixo da média estadual e brasileira. Sendo que em alguns casos são considerados entre os piores do Estado do Paraná, Laranjeiras do Sul que possui o melhor IDH-M dos municípios da Cantu ocupa apenas a 151 posição no ranking dos 399 municípios presentes no Estado. O IDH médio da Cantu é de 0,72. Outras características que se compreende serem importantes é o fato de ter 20.528 agricultores familiares, 4.216 famílias assentadas, três comunidades quilombolas e duas terras indígenas (CONDETEC, 2004).

Outros dados que demonstram as carências sociais e econômicas dos municípios pertencentes à associação nos são fornecidos pelo Condetec (2004), onde, com relação à educação dos habitantes demonstra que se encontra aquém do desejado, pois 25% da população possui menos de 4 anos de estudo e analfabetos acima dos 15 anos de idade são 14,4% da população no Paraná são 9%.(CONDETEC, 2004).



**Figura 2.** Esquema representativo do Funcionamento da Cantuquiriguaçu

**Tabela 1.** Índice de Desenvolvimento Humano Municipal da Cantu

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

Fonte: PNUD, (2002)

O diagnóstico sócio econômico, realizado pelo Condetec (2004), também revelou que 26.159 famílias moradoras do território são classificadas como pobres (41,87% das famílias) recebiam  $\frac{1}{2}$  salário mínimo per capita mensal (R\$ 72,50) em julho de 2000. A pobreza absoluta agrega-se aos indicadores de inadequação habitacional, 31,71% dos domicílios rurais não tinham acesso à água encanada; 72,25% dos domicílios urbanos e 91,66% dos rurais encontravam-se inadequados com relação ao destino do esgoto sanitário; 94,16% do lixo rural não eram coletados e 13,85% dos domicílios não tinham acesso à energia elétrica.

Nesse sentido, verificaram-se a necessidade de se elaborar um plano diretor que pudessem melhorar a qualidade de vida da população e assim, atingir um desenvolvimento local integrado, abordando dimensões econômicas, políticas, sociais, culturais, ambientais, físico-territoriais, desenvolvendo as potencialidades internas do território e enfrentando os problemas já citados como também, a diminuição da população em alguns municípios verificada no senso do IBGE (2000) (PLANO DIRETOR CANTU, 2003).

As diretrizes do Plano diretor da Cantu abordam:

- Resgate da cidadania e garantia de acesso às políticas públicas;

- Geração de postos de trabalho e renda;

- Educação e alfabetização de jovens e adultos;

- Capacitação em todos os níveis e setores;

- Atração e retenção de profissionais das mais diversas áreas;

- Integração intersetorial dentro dos municípios e na região;

- Parcerias e consórcios intermunicipais;
- Parcerias com entes externos à região (Governos Federal, Estadual e ONGs)

- Fomento à agroindustrialização;

- Otimização no uso da infraestrutura e recursos regionais (Ferroeste, usinas, aeroporto, lago e rodovia BR-277).

Os projetos que estão sendo desenvolvidos desde o ano de 2005 levaram em consideração as diretrizes do plano diretor da Cantu e estão sendo colocados em prática pelo Condetec, via parcerias com vários órgãos, com destaque para o Ministério do Desenvolvimento Agrário e do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e outros. Buscando agregar renda a esses moradores rurais, tem sido desenvolvido o Projeto da Cadeia Produtiva de Leite, que teve início no ano de 2003 com a construção de unidades de recebimento e resfriamento de leite. Em 2005, buscou-se aperfeiçoar o projeto aprimorando a qualidade da produção leiteira e a agilização da coleta do mesmo. São parceiros desse projeto as Cooperativas de Leite da Cantu, Governos Federal e Estadual e Prefeituras Municipais.

Outro projeto implantado pela Cantu é a formação para jovens Agricultores Familiares, buscando apoio às casas familiares rurais e sua ampliação, além de garantir a infraestrutura necessária para o desenvolvimento das atividades. A busca pela preservação e a divulgação da cultura indígena a partir de trabalhos realizados em parceria com as Universidades Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE) e do Centro-Oeste (UNICENTRO), também merece destaque.

Há ainda práticas relativas ao turismo com, por exemplo, o Projeto Rotas do Iguaçu, que incentiva e fortalece as atividades

vinculadas ao turismo rural, principalmente o turismo de aventura na região da Cantu. O objetivo é fomentar e divulgar a rota turística para que ela perpassse alguns municípios associados.

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

Todos esses projetos estão em andamento e, embora ainda com poucos anos de implantação e a necessidade de mais tempo para apresentar os resultados efetivos, já vem trazendo frutos, embora melhorias devam ser feitas. A intenção é a de realizar uma melhor divulgação dos projetos em andamento e dos resultados preliminares, para que a população de todos os municípios associados possa participar mais efetivamente.

Outro projeto importante realizado com o apoio da associação é o da instalação do campus da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) que tem sua sede em Laranjeiras do Sul. A cidade foi contemplada devido ao trabalho dos movimentos sociais, em especial da via campestre, e do MST que buscaram esforços para que a cidade fosse escolhida, somados aos dados de carências socioeconômicas de toda região e do apoio da Cantu (PNUD, 2002; CONDETEC 2004).

Maricato (2000), ao trabalhar a questão dos planos diretores, aborda o debate da relação *plano discurso* e *plano de ação*. Para

a autora, é necessário planejar para assegurar justiça social e a reposição dos pressupostos ambientais naturais, desenvolvendo uma gestão urbana que diminua a desigualdade e amplie a cidadania. Nesse sentido, considera-se a importância do plano diretor da associação e, para que esse não se mostre apenas como *plano discurso*, fundamental se fazer superar alguns problemas que sua elaboração e implementação apresentam.

Um desses problemas é o meio de divulgação dos trabalhos realizados pela associação. Uma das maneiras para que ao menos parte da população fosse informada das ações da Cantu seria a manutenção da página na web da associação (<http://cantuquiriguaçu.com.br/>). Entretanto, após muito tempo desatualizada, e até mesmo “fora do ar” devido a problemas técnicos e aperfeiçoamento quando voltou a funcionar apresenta-se desatualizada, sem informações dos projetos que estão sendo desenvolvidos nos municípios associados, das pautas da reuniões da associação e dos rumos que as lideranças querem que sejam alcançados pela entidade. Além das informações prestadas serem de difícil entendimento por parte da população, como afirmado por prefeitos associados e constatado pelos autores.

Ainda com relação à divulgação das atividades, o jornal impresso da associação, que apresenta todas as atividades desenvolvidas e em andamento, teve sua última tiragem no segundo semestre do ano de 2008. Tal fato, entende-se, pode prejudicar a associação perante a sociedade, pois a entidade tende a perder credibilidade. Esse problema não é o único enfrentado, embora mereça destaque.

De acordo com Coradeli (2008), que realizou um estudo sobre a emancipação política dos municípios de Virmond e Nova Laranjeiras (ambas associados à Cantu),

desmembradas do município de Laranjeiras do Sul, verificou-se que a associação não atende a todos os associados de forma semelhante, pois se apresenta tendenciosa para os reclames da sede da associação, acarretando privilégios para ela. O fato pode ser observado nas entrevistas realizadas com prefeitos de alguns desses municípios<sup>6</sup>

A Cantu é muito importante na organização política dos municípios da região. O fato de ela estar em Laranjeiras do Sul é muito importante, seja no contexto político e na própria colaboração técnica, como também na aprovação de projetos... então ela é fundamental. Não dá para imaginar hoje Laranjeiras sem a Cantu, eu não sei se para a região ela é tão importante como ela é para nós<sup>7</sup>.

Ou como acrescenta o prefeito de Nova Laranjeiras<sup>8</sup>, referindo-se a associação: “por enquanto tem sido um instrumento político, político-partidário, não de política de desenvolvimento”. Já o ex-prefeito da cidade de Virmond<sup>9</sup> afirma:

A Cantu já melhorou, mas não se vê efetivamente as melhorias, até porque o próprio governo não dá ênfase às associações. Associações mais ou menos políticas, talvez para descaracterizar alguma coisa, para esconder... as vezes não é nem por falta de vontade das pessoas que estão à frente da entidade. Mas agora, com o desenvolvimento do território, está dando

uma renovada. A associação, propriamente, esbarra em alguma coisa que ela tentou fazer e foi descaracterizado, talvez tenha faltado interesse, várias atividades boas que até foram pretendidas, mas [...]

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

O ex-prefeito de Virmond destacou algo importante com relação às associações, a necessidade de um apoio maior dos governos Estadual ou Federal. Esse fato vem ao encontro das colocações de Castro (2005) que, como já demonstrado, revelou que nunca houve políticas de apoio às identidades regionais e de Lima (2006) que apresenta as associações como uma nova pré-configuração do sistema federativo brasileiro e por isso enfrentam ainda grandes problemas.

Soma-se a esses fatos a eleição do novo presidente da associação, no final do ano de 2009. Segundo o jornal *Correio do Povo do Paraná* (2009, n. 19, p. 1), (com circulação em toda a região da Cantu), a eleição para a nova diretoria foi marcada por grandes desentendimentos dos prefeitos associados, devido a divergências de quem deveria assumir a presidência.

Após dez meses do trabalho do prefeito de Reserva do Iguaçu<sup>10</sup>, a coordenação para o

6 Os entrevistados deram autorização para identificá-los e expor suas opiniões

7 Jonatas Felisberto da Silva, gestão 2005 a 2008 pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Entrevista concedida em 22/10/2007.

8 Eugênio Milton Bittencourt, gestão 2005 a 2008 pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Entrevista concedida em 09/04/2007.

9 Osmar Palinski, gestão 2005 a 2008 pelo Partido Progressista (PP). Entrevista concedida a Robison Tiago Coradeli em 09/04/2007.

10 Sebastião Almir Calda de Campos, PMDB - reeleito para a administração municipal em 2008.

ano de 2010 passou ao prefeito de Quedas do Iguaçu<sup>11</sup>. Ainda de acordo com o mesmo jornal, a cerimônia, que também comemorava os 25 anos da associação, foi marcada pela ausência de lideranças estaduais e de alguns prefeitos associados. Acrescenta, ainda, que o prefeito de Reserva do Iguaçu, afirmou que, embora tenha ficado pouco tempo no cargo, sua gestão permitiu uma reestruturação do Condetec, e que os projetos que estavam sendo desenvolvidos não tiveram tempo para a conclusão.

A reportagem ainda destaca o debate que ocorreu entre o prefeito de Rio Bonito do Iguaçu<sup>12</sup>, o prefeito de Laranjeiras do Sul (vice na chapa de 2010) e o prefeito eleito para a presidência da entidade. O prefeito de Rio Bonito reclamou publicamente (já havia feito comentários numa emissora de rádio) que tinha acordado apoio de todos os prefeitos em torno da sua candidatura, mas que durante uma viagem ficou sabendo da articulação da chapa do prefeito de Quedas. “Ele insinuou que o prefeito Berto Silva e o deputado Nereu Moura estariam por trás dessa movimentação” (JORNAL CORREIO DO POVO DO PARANÁ, 2009, n. 19, p. 1).

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

Enfim, as contradições e as articulações internas são muitas e formam redes políticas

---

11 Edson Jucemar Hoffmann Prado (“Jacaré”), PP - eleito para a administração municipal em 2008.

12 Zesar Bovino, PDT - eleito para administração municipal em 2008.

de apoio e oposição e, quando a relação é extralocal, as divergências são “esquecidas” e os mesmos se unem pela busca de benefícios, formando outro canal de diálogo para angariar recursos perante as demais instâncias de poder em outras escalas. Internamente, porém, as divergências estão em evidência e os municípios com maior representatividade política usam desse poder para com os menores que, embora demonstre certa oposição, esta é mascarada pelas articulações dos municípios com maior poder de decisão.

## **A busca do desenvolvimento local**

As ações realizadas pela Cantu têm por objetivo o desenvolvimento local e o fortalecimento do capital social. Esses conceitos, no entanto, são de difícil explicação teórica e significam a intervenção em diferentes situações. Por isso necessitam de um amplo debate, do qual a Geografia não tem se furtado.

Putnam (2006) trabalha com o conceito de capital social a partir de um estudo exaustivo, que perdurou por 20 anos, na Itália, logo após o governo italiano implantar uma descentralização política, para amenizar as desigualdades entre as regiões norte e sul da Itália (norte rico e sul pobre). Nesse trabalho, Putnam (2006) verifica que nas duas regiões houve melhorias com a descentralização, embora esta seja maior na região norte do que no sul onde as coisas pareciam caminhar de forma mais lenta. Ainda segundo o autor, na região norte, havia uma característica de maior associativismo na população, que se tornou histórico, o que contribuiu para esses ganhos. Já no sul do país as pessoas sempre foram avessas a esse tipo de associação.

Devido a esse fato, o autor analisou os governos das duas regiões, no decorrer desses

anos de pesquisa, percebeu que no norte as ligações de clientelismo e corrupção não eram tão frequentes como no sul, o que o levou a destacar que a descentralização foi assimilada de melhor maneira e mais bem aproveitada. O processo de maior participação das pessoas em associações e na busca de soluções para os problemas, aumentando os laços horizontais, Putnam chamou de capital social.

Segundo o autor, o capital social não se esgota na medida em que é utilizado, ao contrario, tende a aumentar de forma que se torna essencial para o funcionamento do processo democrático, embora lembre que a criação de capital social não é uma tarefa simplista.

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

Nesse sentido, as relações de poder e mais especificamente a formação de redes políticas na busca de representação política para obter poder devem ser consideradas, como também, as características do local que será estudado, entendendo, assim, as premissas do capital social. Como demonstrado, o desenvolvimento local é o objetivo em todas as ações da Cantu. Esse desenvolvimento

é aqui estudado tendo como finalidade apresentar e compreender as relações entre esses municípios.

Nesse sentido, o que se considera como desenvolvimento local é também o desenvolvimento sócioespacial, não somente das infraestruturas e setores econômicos, conforme lembra Guerrero (1996, p. 410 apud FROEHLICH, 1998, p. 88).

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

Compreende-se que essa questão é de extrema relevância e, embora o conceito seja muito debatido ainda não existe um consenso sobre o que seja desenvolvimento local. Ribeiro (2008) traz uma análise muito relevante sobre o tema e esta, em vários aspectos, conforma com o que acontece na Cantu. Para o autor, o desenvolvimento é um campo de poder formado por muitas redes e instituições e, além disso, muitas vezes ideológico e utópico.

Quando indicativo de fundar-se como ideologia, o conceito de desenvolvimento se reporta ao passado, a um determinado momento histórico de crescimento num tempo não tão distante. Esse, então, transforma-se num discurso que se reproduz ao longo do tempo. Quando associado à utopia, apresen-

ta-se como algo do futuro, algo a ser alcançado no menor tempo possível. Tempo este que por muitas vezes não se torna realidade.

Nesse sentido, Silva (2007) argumenta que essa questão pode estar relacionada à sustentação da realidade existente em um determinado local, na qual os grupos de poder se articulam para manter vantagens e, por vezes, formam “territórios conservadores de poder”. O que se compreende é que esse tipo de situação tem ocorrido na região, onde se busca o ideológico ou utópico desenvolvimento local ou a criação do capital social embasado em práticas que mantêm centralizado a tomada de decisões e mascara a participação popular na associação e até mesmo na divulgação dos seus trabalhos realizados.

Embora o fato da existência da associação possa ser considerado uma estratégia para o desenvolvimento socioeconômico de municípios com características comuns e que esses se articulem para serem ouvidos em outras escalas, nem sempre o caso se torna realidade, apesar das tentativas, como as da Cantu.

Assim, entendem-se que as relações de associativismo podem ser consideradas estratégias de desenvolvimento local, mesmo com os problemas e conflitos. No caso da Cantu, o maior problema encontra-se na maior representatividade política de determinados municípios, mas se apresenta como uma possibilidade desses municípios somar esforços na implantação de projetos advindos de outras escalas de governo (federal, estadual ou internacional). Sendo assim, a associação é, sem dúvida, uma alternativa na busca da representação política.

### **Considerações finais**

Este trabalho buscou trazer a discussão às associações de municípios, tendo como

exemplo a Cantuquiriguaçu, compreendendo as associações como um novo caminho que se configura pela procura de representação política e investimentos, para um possível incentivo no desenvolvimento local. Entretanto, as associações apresentam-se como algo extremamente complexo na realidade brasileira, pois buscam aglutinar lideranças para enfrentamentos de problemas que extrapolam a jurisdição territorial de um único município. Tais lideranças, muitas vezes, não sabem ou não conseguem implementar um diálogo duradouro nas relações internas das associações e isso acaba as enfraquecendo.

O debate de posicionamentos políticos nas relações internas das associações é algo extremamente importante, seja na busca mecanismos que possibilitem uma melhoria na gestão pública dos municípios, como também nos momentos de se programar estratégias de implantação de projetos de instâncias superiores de governo. Além, da busca de ampliação dos laços horizontais entre os participantes, que poderiam lhes configurar em uma “maior independência” em relação os recursos repassados pelos governos Federal e estadual. Entretanto, as observâncias de atritos internos, configurados na formação de redes políticas de poder, acabam privilegiando determinados constituintes de uma associação, geralmente aqueles municípios que acabam por se apresentarem com maior visibilidade política, ou contingente populacional, enfraquecendo seu poder de negociação nas relações extra-associação.

Na Cantu, por exemplo, a manutenção de certas práticas, configuradas na falta de informação aos munícipes dos rumos e projetos da associação, divergências internas por partes dos prefeitos associados e a centralização de poder em alguns municípios impede um trabalho mais democrático por

parte da entidade, e vem trazendo danos para os pressupostos da associação. O plano diretor da associação, por exemplo, embora muito bem articulado, na prática não tem possibilitado intervenções para o conjunto dos municípios que fazem parte da entidade, por ocorrerem de maneira diversa tanto em quantidade quanto pelo próprio território da Cantu.

Tais problemas acabam por receber críticas das prefeituras de municípios com menor número de habitantes e, ao não terem suas demandas atendidas acabam por se afastar da associação, não tendo nela uma participação ativa. Embora, permaneçam filiados, pois sabem da importância de instrumentos de aglutinação de lideranças para a implementação de projetos de outras instâncias como é o caso das associações de municípios.

Nesse sentido, os desafios estão postos e entende-se que podem demandar resultados a partir de políticas realizadas pela entidade pelas quais se busque a democratização nas tomadas de decisões e uma melhor divulgação, junto à população, de suas práticas, além de incentivar a participação ativa dessa na associação, já que a entidade “fala em seu nome”, além de um maior amadurecimento por parte dos associados das possibilidades e limites de uma associação. Dessa forma, os desafios não são poucos, embora seja elemento preponderante a exigência da associação na região da Cantu e o fato de já possuir um plano diretor para suas ações demonstra um avanço com relação à busca de se procurar um melhor mecanismo de participação da associação na busca do desenvolvimento local.

## Referências

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

ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA CANTUQUIRIGUAÇU. **Plano diretor para o desenvolvimento dos municípios da Cantuquiriguaçu**. Laranjeiras do Sul: [S.I.], 2003.

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

BACHRACH, P.; BARATZ, M. Poder e decisão. In: CARDOSO, F. H.; MARTINS, C. E. (Org.). **Política e sociedade**. São Paulo: Nacional, 1979. p. 43-52. vol. 1.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1998.

CANTUQUIRIGUAÇU, Associação de Municípios. Sobre a Cantuquiriguaçu, 2009. Laranjeiras do Sul. Disponível em: <<http://www.cantuquiriguacu.com.br/sobre.php>> Acesso em: 4 jan. 2010.

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

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

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

CORREIO DO POVO DO PARANÁ: Laranjeiras do Sul. De 16/12 a 17/12 - Ano19. Edição 1056. Disponível em: <<http://www.jcorreiodopovo.com.br/noticias/?url=eleicao-e-posse-nos-25-anos-da-cantu>>. Acesso em: 4 jan. 2010.

ELAZAR, D. **Exploring Federalism.** Tuscaloosa: University of Aladama, 1987.

ENDLICH, A. M. Interpretações e desafios da escala local em tempos de globalização. In: IV Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional. **In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL.** 4., 2008, Santa Cruz do Sul. **Anais...** Santa Cruz do Sul-RS: UNISC, 2008. p. 1-29, v. 1.

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

FERNANDES, B. M. Movimento socioterritoriais e movimentos socioespaciais: Contribuição teórica para uma leitura geográfica dos movimentos sociais. Em: OSAL: **OBSERVATÓRIO SOCIAL DE AMÉRICA LATINA.** Año 6, n. 16, Buenos Aires: CLACSO, 2005.

FROEHLICH, J. M. O “Local” na Atribuição de Sentido ao Desenvolvimento. **Revista Paranaense de Desenvolvimento,** Curitiba, n. 94, maio/dez. p. 87-96, 1998.

INFORME FINAL TERRITÓRIO DO CANTUQUIRIGUAÇU ESTADO DO PARANÁ – BRASIL, s.d. EMATER, SEAB, Governo do Paraná. Disponível em: <<http://www.rlc.fao.org/es/desarrollo/fao-bid/des/pdf/parana.pdf>> Acesso em: 4 jan. 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo demográfico 2010.** Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA - IBGE. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2000.** Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pnsb>>. Acesso em: 4 jan. 2010.

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

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

PIERSON, P. **Fragmented welfare states**: Federal Institutions and the development of social policy. Governance, Cambridge, Mass., v.8, n.4, p.448-478, 1995.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD. **Atlas do desenvolvimento humano no Brasil (2002)**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas>>. Acesso em: 4 jan. 2010.

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

RIBEIRO, G. L. Poder, Redes e Ideologia no campo do desenvolvimento. **Novos Estudos 80**, CEBRAP, São Paulo, n.80, p. 109-125, março de 2008.

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

SCHERER-WARREN, I.; LÜCHMANN, L. H. H. Situando o debate sobre movimentos sociais e sociedade civil no Brasil. **Revista Política & Sociedade**, Florianópolis, n. 5 v. 3, 13-35, out. 2004.

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

\_\_\_\_\_. Estado e poder local: ensaio teórico sobre estudos no Brasil. **Revista Bibliográfica de Geografia y Ciências Sociales**, Barcelona, v. 14, n. 841, 30 septiembre de 2009.

SOARES, B. R.; MELO, N. A. de. Pequenas cidades: reflexões em torno das suas funções sócio – econômicas em áreas de modernização agrícola. In: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA, 10., São Paulo, 2005. **Anais...** São Paulo: USP, 2005.

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

VEIGA, J. E. da. Nem tudo é urbano. **Ciência e Cultura**, São Paulo, v. 56, n. 2, p. 26-29, 2004. Disponível em: <[http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?pid=s0009-67252004000200016&script=sci\\_arttext](http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?pid=s0009-67252004000200016&script=sci_arttext)>. Acesso em: 4 jan. 2010.