

Divisão regional do Paraná

Cesar Muniz Filho

Se as técnicas macroeconômicas de planejamento conquistaram posição proeminente nas decisões políticas do Estado brasileiro, a ótica territorial, o *aménagement du territoire* vem crescendo de importância e se impondo como instrumento complementar da transformação racional da realidade. Particular interesse está sendo demonstrado nos dias de hoje pelas autoridades federais e estaduais, que iniciam no Paraná a implantação de um sistema coordenado de planejamento.

Parece-nos o momento apropriado para refletir sobre a experiência já existente no Paraná, no campo do planejamento territorial. Tentaremos reunir e resumir, em algumas monografias, as principais idéias e linhas contidas em estudos e trabalhos até aqui realizados e apreciar os efeitos de sua aplicação, ou causas de sua não utilização. Fica bem claro que esta análise não diz respeito ao mérito técnico de cada trabalho, mas à aplicação que lhe foi dada, em cotejo com a realidade que pretendeu conhecer e transformar.

INTRODUÇÃO

O Paraná, a partir da década de 1960/70, vem sendo objeto de inúmeros estudos que visam a uma divisão racional do seu território.

A primeira divisão do Estado em regiões visou basicamente à descentralização da administração pública.

Na fase seguinte a divisão fez-se em função de critérios de polarização, pretendendo estabelecer coordenação do desenvolvimento regional através dos principais centros ou cidades de maior expressão na região. Posteriormente, o critério de homogeneização orientou outra subdivisão estabelecendo microrregiões com maiores identidades geoeconômicas para fins estatísticos.

A DIVISÃO DA ANÁLISE DA ECONOMIA PARANAENSE ¹

Objetivos

“Verifica-se a necessidade de que o Governo de modo mais racional volte-se para o interior; descentralizando-se pelas grandes regiões geoeconômicas do Estado.”² Particularmente dirigida para a administração pública, a divisão regional visava à:

- a) transferência para o interior de certos serviços ou atividades executivos do sistema funcional estadual;
- b) concentração departamental através da reunião em um só local dos departamentos, segundo seus níveis;
- c) simplificação burocrática: “se o regime intrincado da burocracia é fruto da centralização exagerada”,³ a de centralização dividiria responsabilidades criando maior campo de decisão dos órgãos subordinados.

Crítérios e Divisão Administrativa

Adotando critérios estritamente fisiográficos, o estudo dividiu o Estado em três grandes regiões (mapa 1):

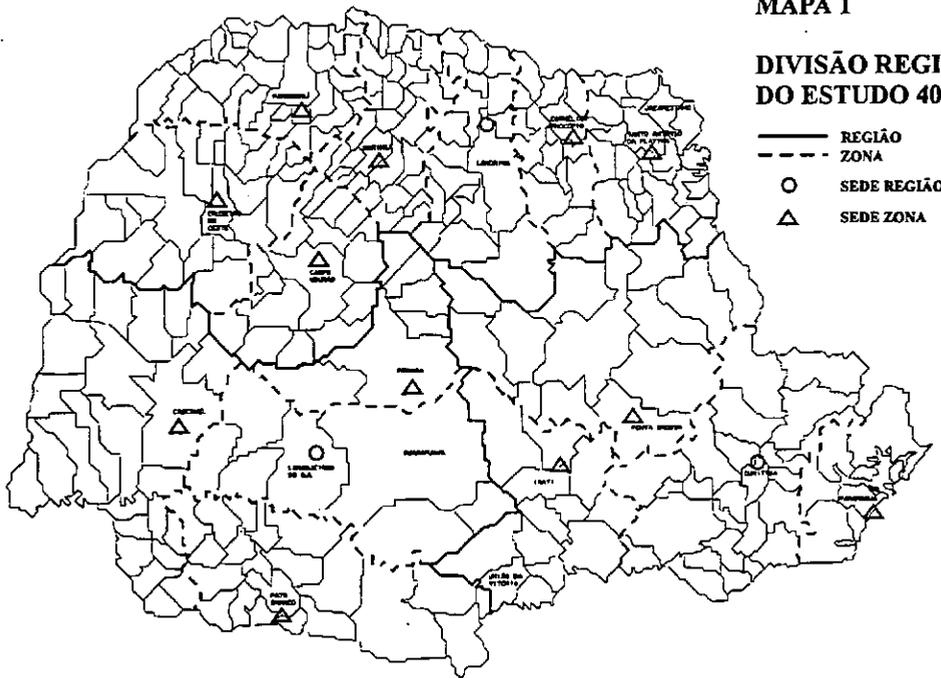
- 1ª Região Leste: terras que descem da Serra da Esperança até o Oceano Atlântico.
- 2ª Região Oeste: terras que descem da Serra da Esperança até o rio Paraná.
- 3ª Região Norte: terras dos planaltos, Guarapuava e Campos Gerais, na faixa limitada ao Norte pelo Estado de São Paulo, através do rio Paranapanema; a Oeste com Mato Grosso, pelo rio Paraná e ao Sul pela linha seca do paralelo 24.⁴

¹PARANÁ. Comissão de Coordenação do Plano de Desenvolvimento Econômico do Estado. *Análise da economia paranaense*. s.l. : PLADEP, 1961. 163 p. (Estudo, 40).

²PARANÁ. Comissão... p.146.

³PARANÁ. Comissão... p.152.

⁴PARANÁ. Comissão... p.154.



MAPA 1

**DIVISÃO REGIONAL
DO ESTADO 40 - 1961**

— REGIÃO
- - - ZONA
○ SEDE REGIÃO
△ SEDE ZONA

Segundo características culturais comuns, foram estabelecidas zonas dentro dessas regiões:

1ª Região Leste

- a) Planalto de Curitiba
- b) Planície Litorânea
- c) Zona de Pirai
- d) Campos Gerais

2ª Região Oeste

- a) Terceiro Planalto
- b) Zona de Pitanga
- c) Faixa Sul da Fronteira
- d) Faixa da Fronteira

3ª Região Norte

- a) Norte do Paraná
- b) Zona de Cornélio Procópio
- c) Norte Velho
- d) Norte Novo
- e) Zona de Cruzeiro do Oeste
- f) Zona de Campo Mourão

A DIVISÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO DO PARANÁ – 1963

Em 1963, o Governo do Estado promoveu a elaboração do I Plano de Desenvolvimento do Estado, realizado pelo escritório de planejamento SAGMACS com a colaboração da Companhia de Desenvolvimento do Estado do Paraná (CODEPAR) e do Plano de Desenvolvimento do Estado do Paraná (PLADEP), onde a ótica territorial influenciou decididamente nas conclusões adotadas. Dentro de uma série de medidas de estratégia territorial, apresentou a divisão do Estado em sete regiões chamadas de planejamento, com previsão de subdivisão em mais duas novas no correr do decênio.

Objetivos

As Regiões de Planejamento eram antes de mais nada consideradas como “unidades sócio-econômicas complexas e integradas, capazes de manter uma dinâmica de desenvolvimento deliberadamente aceita e impulsionada pela própria população”.⁵

O primeiro objetivo da estruturação territorial proposta era a descentralização da administração pública, que deveria transferir para as regiões os escalões e responsabilidades de ordem local, criando ampla autonomia e autogestão das populações na promoção de medidas de interesse regional. Situadas entre os municípios e o Estado, atuavam sempre que a solução dos problemas locais exigissem a coordenação da região e, ao mesmo tempo, deixando ao Estado o campo de atuação inter-regional.

Paralelamente, objetivou a divisão regional maior integração política e econômica no Estado. As regiões seriam *áreas de produção especializada* com organizações homogêneas facilitando os processos de intercâmbio econômico e social e coordenação administrativa por parte dos órgãos de planejamento.

Similarmente à organização territorial francesa, sugere o plano a criação de companhias de desenvolvimento regional, organismos agressivos e dinâmicos capazes de carrear recursos públicos e privados para aplicação na infra-estrutura, serviços ou atividades industriais e agrícolas da região.

Critérios da Divisão Regional

A divisão efetuada levou em conta quatro principais critérios:

⁵ PARANÁ. Governo do Estado. Plano de desenvolvimento do Paraná. Curitiba : CODEPAR, 1963. p. 45. Documento preliminar elaborado pela SAGMACS, colaboração CODEPAR e PLADEP

- a) integração social e econômica dos habitantes da região;
- b) capacidade de atingir relativa auto-suficiência em relação às demais regiões;
- c) homogeneidade relativa com semelhança de características (tradições, atividades econômicas, recursos naturais);
- d) organização vertical e horizontal do serviço público, facilitando a tarefa de coordenação e fiscalização dos organismos centrais, e maior racionalidade na execução dos serviços prestados.

Como princípio geral estabelece que, do ponto de vista demográfico, as regiões deveriam estar em 1960 dentro de uma faixa de 320.000 e 1.020.000 habitantes, e com previsões para 1970 entre 700.000 e 1.500.000 habitantes. Do ponto de vista territorial, as regiões não deveriam ter acima de 30.000 km² e não exceder o círculo de 100 km de raio. Essas condições foram julgadas válidas para manter a coesão da região e ao mesmo tempo não fracionar o território em número exagerado de unidades territoriais, o que criaria um grau muito alto de dispersão para o sistema.

As regiões foram subdivididas em 16 sub-regiões que “constituem um escalão territorial capaz de comportar ao menos uma comunidade natural suscetível de reunir condições de bom rendimento dos equipamentos periodicamente necessários à população”.⁶

Para a análise da polarização o estudo levou em conta,

nas cidades, a população, o grau de dispersão no território, o ritmo de crescimento, a relação com a população rural e o equipamento de natureza regional, tanto econômico, quanto social e administrativo. Examinando a rede urbana, foi considerada a infra-estrutura de estradas e comunicações e analisados os fluxos de ligações entre zona rural e cidades pólos e entre cidades pólos diferentes. Para tanto os instrumentos utilizados foram: o levantamento de fluxos de ônibus intermunicipais, dos fluxos de carga por ferrovia, do fluxo de carga por rodovias (por amostragem), do fluxo de comunicações telefônicas; igualmente foram feitas em todo o Estado sondagens dos itinerários comerciais e dos hábitos de deslocamento da população, consideradas as diferentes funções de atração.⁷

A análise de polarização do território e o estabelecimento da rede urbana hierarquizada partiram de uma perspectiva dinâmica, levando em conta a evolução da ocupação territorial e as tendências da economia.

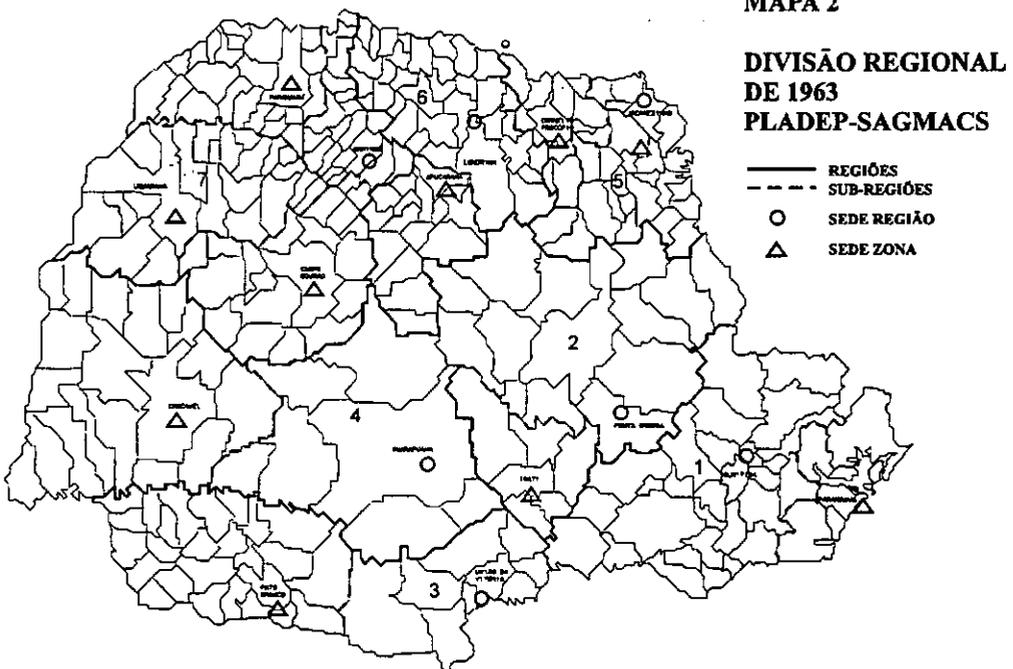
⁶PARANÁ. Governo..., p. 214.

⁷PARANÁ. Governo..., p. 214.

A Divisão

Aplicados os critérios estabelecidos mediante ampla coleta de elementos e pesquisas locais, foram estabelecidas inicialmente sete grandes regiões, que tomariam o nome dos seus centros principais, chamados pólos (mapa 2):

- Região 1 – Curitiba
- Região 2 – Ponta Grossa
- Região 3 – União da Vitória
- Região 4 – Guarapuava
- Região 5 – Jacarezinho
- Região 6 – Londrina
- Região 7 – Maringá



Com a superação do fraco contingente demográfico e a baixa densidade de ocupação do território, as sub-regiões de Cascavel e Campo Mourão deveriam, no futuro, ser desmembradas de Guarapuava e Maringá respectivamente, tornando-se igualmente regiões de planejamento.

As regiões foram subdivididas em 16 sub-regiões, com uma escala de autonomia e dependência do pólo principal (quadro 1).

Foi sugerida a oficialização da divisão proposta, através de um decreto orientando os diversos órgãos de serviço público no sentido de adaptarem os níveis e autonomia dos serviços às regiões de planejamento.

Efeitos do Sistema

O crescimento da população e sua dispersão no vasto território estadual obrigou por parte dos órgãos da administração pública a criação de graus de autonomia e regionalização de responsabilidades de atuação. Assim, em alguns órgãos já existiam subdivisões regionais – setores de transportes, energia, educação e saúde – que eram estabelecidas em função das necessidades de cada instituição. A nova divisão regional veio orientar o serviço público e, aos poucos, foi sendo cumprida com as vantagens evidentes de uma divisão aceita por todos, sobretudo uma divisão que correspondia à real atração dos pólos sobre os municípios e à hierarquia dos centros mais autônomos.

Mas a divisão em regiões de planejamento não pretendia simplesmente estabelecer a descentralização dos órgãos públicos. A função dinâmica da regionalização seria cumprida através da atuação dos pólos na promoção do desenvolvimento regional; “a criação de atividades estratégicas, motrizes do progresso econômico e desenvolvimento social”.⁸

Seriam condições para o cumprimento desse objetivo:

- a) **Consciência Regional** – Os municípios da mesma região teriam que aceitar e reconhecer estarem ligados por interesses mútuos e abandonar reivindicações isoladas ou medidas desvinculadas de uma política regional. O município pólo, por sua vez, deveria tomar a si a responsabilidade regional, abandonando também o isolacionismo e a sua força de pressão sobre o poder central para obtenção de vantagens ou privilégios. Essa consciência regional seria uma ótica nova que exigiria a modificação de hábitos e tradições antigas.
- b) **Criação de Mecanismos e Instrumentos para efetivar a Regionalização** – Se, de um lado, os órgãos públicos aos poucos adaptaram suas divisões regionais à estadual, de outro não foram criados os instrumentos e mecanismos que iriam dar condições às regiões de agir com maior autonomia.

⁸PARANÁ. Comissão..., p. 154.

QUADRO 1 - PÓLOS REGIONAIS, MICRORREGIÕES E HIPÓTESES DE TRABALHO - PARANÁ

PÓLOS REGIONAIS/1983	SUIPÓLOS	1980		1970		HIPÓTESES DE TRABALHO	
		População (hab.)	Área (km ²)	População (hab.)	Área (km ²)	Pólos Regionais	Regiões
I Curitiba	Curitiba	670.400	20.100	820.766	8.783	I Curitiba	I Curitiba
	Ponta Grossa	77.200	5.600	112.245	5.851	II 2	II 2 Litoral Paranaense
	Total	747.600	25.900	29.924	3.485	3	3 Alta Ribeirão
II Ponta Grossa	Ponta Grossa	273.600	24.800	29.924	1.595	4	4 Alta Rio Negro Paranaense
	Itaipó	111.300	6.800	29.568	4.752	5	5 Campos de Lapa
	Total	384.900	31.600	77.913	2.458	8	8 São Marcos do Sul
				1.111.507	28.904	6	6 Campos de Jordão
				237.355	11.572	7	7 Campos de Iguazú
III União do Vidro	União do Vidro	88.600	9.700	40.595	4.354	9	9 Colônia de Itaipó
	Peto Branco	249.200	13.600	135.141	7.655	10	10 Alto Itaipó
	Total	337.800	22.800	91.828	7.384	Total	Total
				504.909	30.985		
IV Guarapuava	Guarapuava	189.000	21.900	128.291	10.606	24	24 União Itaipó
	Caravel	137.700	23.700	446.967	11.622		
	Total	324.700	45.600	575.258	22.228		
V Jacarizinho	Jacarizinho	299.200	10.100	190.056	16.231	23	23 Campos de Guaponeva
	Carrolla Próspera	222.400	4.200	152.446	23.128	20	20 Piçanga
	Total	521.600	14.300	106.070	6.711	Total	Total
VI Londrina	Londrina	699.500	11.500	448.972	46.130	12	12 União Vidro de Jacarizinho
	Apucarana	250.700	7.200	389.058	7.406	11	11 União Vidro de Vinhedo Itaipó
	Total	941.200	18.700	200.442	6.210	Total	Total
VII Maringá	Maringá	310.900	5.000	589.700	13.616	14	14 União Vidro de Londrina
	Petropolis	240.400	8.600	461.832	2.285	17	17 União Vidro de Apucarana
	Campos Mourão	219.400	12.700	116.564	2.174	13	13 Apucarana de Itaipó
VIII Campos Mourão	Campos Mourão	249.100	13.800	1.264.093	19.635	15	15 União Vidro de Maringá
	Total	1.109.800	40.100	320.239	3.722	16	16 União Vidro de Paranaguá
				320.239	3.722		
IX Cascavel	Cascavel	240.400	8.600	650.911	13.692	19	19 Campo Mourão
	Total	1.109.800	40.100	534.698	12.218	21	21 Estremozinha de Urucumina
				1.842.304	39.582	Total	Total
X Peto Branco	Peto Branco	249.100	13.800	1.842.304	39.582	22	22 Sobrinópolis Paranaense
	Total	1.109.800	40.100			23	23 Sobrinópolis Paranaense

A existência de um organismo central de planejamento e a criação de escritórios nas regiões estabeleceriam uma interação de trabalho, criando condições para a programação real de atividades em nível regional. Ao mesmo tempo, as companhias de desenvolvimento, com autonomia regional, seriam o suporte executivo dos programas. A ausência desses mecanismos administrativos e órgãos executivos impediu maior grau de utilização do sistema regional sugerido.

A PRIMEIRA DIVISÃO REGIONAL DO IBGE – 1967

Visando a subsidiar a divisão regional prevista no Plano Decenal, o Conselho Nacional de Geografia acionou, a partir de 1966, um processo de estudo de uma regionalização para o País. Inicialmente, foram elaborados alguns documentos básicos que, enviados aos organismos estaduais de planejamento, sofreram exaustivo estudo, e finalmente foram transformados no documento definitivo de regionalização.

A participação dos Estados teve grande importância pela possibilidade de amplo debate do assunto e assimilação, por parte dos organismos regionais, dos critérios estabelecidos. Por sua vez, a experiência e conhecimento locais foram levados em conta, diminuindo a margem de enganos que poderia prejudicar a validade científica do trabalho.

Espaços Polarizados

Por ter caráter preliminar, a divisão apresentada visou “muito mais a indicar os centros de polarização e as respectivas áreas de influência do que a distinguir os tipos e intensidades das relações regionais”.⁹

A enorme diferença existente no País entre as estruturas de produção e níveis de vida da população nas diversas regiões, e não só nas regiões entre si como, nas próprias regiões, entre as áreas urbanas e rurais, criou sérias dificuldades na elaboração de hierarquia de polarização. Ora as relações são oriundas da comercialização de produtos primários, ora secundários, ou ainda da distribuição de bens e serviços.

As próprias organizações urbanas apresentavam-se com profundas diferenças quanto a equipamentos, tipos e densidades de relações regionais.

⁹FUNDAÇÃO
IBGE. Conselho Nacional de
Geografia. *Esboço
preliminar de divisão do
Brasil em espaços
polarizados. s.l. :*
IBGE/CNG, 1967. p. 1.

Certamente a pouca idade de alguns centros urbanos e a atualidade do processo de ocupação do território fazem com que o vínculo de dependência não se tenha consolidado na maioria das regiões do País. A distância medida em termos de comunicação surge numa primeira fase como fator preponderante e bastante caprichoso na medida da precariedade do sistema.

Metodologia da Determinação dos Centros de Polarização

Baseado nos trabalhos de M. Rochefort e J. Hantreux, que analisaram a rede urbana francesa em 1963 e 1964, seu próprio método foi adaptado para o caso brasileiro.

A tarefa a ser realizada – definição dos centros de polarização e de suas áreas de influência – divide-se em duas partes fundamentais: na primeira parte, visa-se a obter uma classificação dos centros, tendo em vista as possibilidades de polarização de cada um. Na segunda parte se pretende alcançar a identificação do âmbito da influência dos centros polarizadores e reconhecer os fluxos que se verificam nessas áreas de influência.¹⁰

Quanto à classificação dos centros de polarização, a pesquisa usou o critério do equipamento terciário, considerado em sua existência numérica e tipos de serviço. Para distinguir os centros de nível equivalente de equipamento terciário foi comparada a atividade industrial ali praticada, considerada como empregadora de mão-de-obra, e a diversificação de gêneros de indústrias.

Foram estudados os seguintes elementos:

- 1 Comércio de mercadorias
- 2 Serviços bancários e financeiros
- 3 Serviços administrativos e de direção
- 4 Serviços de consultoria e publicidade
- 5 Serviços de educação
- 6 Serviços de saúde
- 7 Serviços de cultura e lazer.

A delimitação das áreas de influência foi feita mediante a determinação dos fluxos de polarização através do raio de influência:

- 1 Comércio varejista
- 2 Função bancária

¹⁰FUNDAÇÃO IBGE, p. 1.

- 3 Função de direção (filiais)
- 4 Função educacional
- 5 Função sanitário-hospitalar
- 6 Influência através dos transportes
- 7 Função de direção da atividade industrial.

A Divisão

Em três níveis diferentes foi estabelecida a polarização.

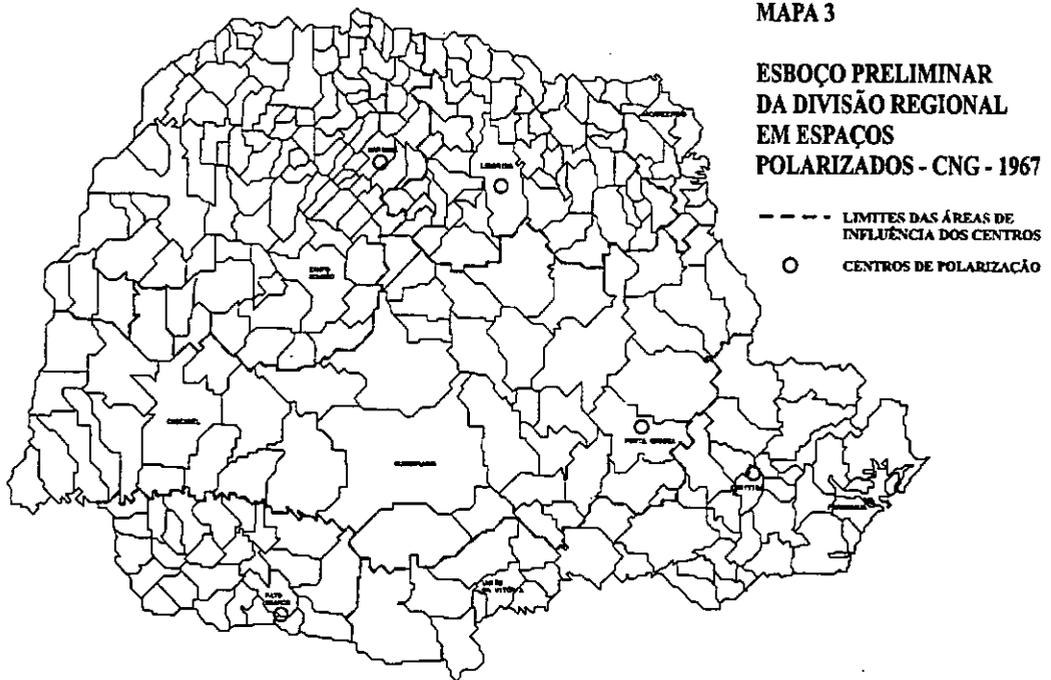
Em primeiro nível os grandes centros, as metrópoles regionais, cuja área de influência não coincide com os limites da divisão política do País. A grande metrópole é Curitiba, cuja área de influência se estende por todo o Estado, incluindo quase completamente o território de Santa Catarina. Por outro lado, a cidade de São Paulo tem ampla atuação sobre o Norte do Paraná (Velho, Novo e Novíssimo), estabelecendo-se ali uma área de dupla influência: São Paulo e Curitiba.

Em segundo nível, a cidade de Londrina aparece capitalizando o Norte Novo e Novíssimo.

Finalmente, em terceiro nível, surgem os centros de polarização de regiões menores, sendo incluídos cinco no Paraná (mapa 3).

- 1 Curitiba – com sua área de influência, abrangendo o litoral e se estendendo para o interior em direção Sudoeste;
- 2 Ponta Grossa – da fronteira com São Paulo até a fronteira do Paraguai, no sentido Leste-Oeste, abrangendo todo o centro do Estado;
- 3 Londrina – centro do Norte Novo e parte do Norte Velho;
- 4 Maringá – atuando sobre a porção mais ocidental do Estado, atingindo a zona Oeste através de Campo Mourão;
- 5 Pato Branco – capital do pioneirismo desbravador do Sudoeste, chega a atingir municípios de Santa Catarina em seu papel de centro regional.

A longa tradição urbana de Ourinhos faz com que ela, ainda nos dias de hoje, exerça sua influência sobre alguns municípios do Norte Velho, tais como Cambará e Santo Antonio da Platina, de tal forma que um grupo de municípios do Paraná ficou na zona de influência daquele centro urbano.



Espaços Homogêneos

A divisão apresentada foi baseada em farta documentação estatístico-geográfica, mas representava muito mais o conhecimento e a experiência dos técnicos do Conselho Nacional de Geografia.

“Foram individualizadas as áreas que se identificam por uma certa forma de combinação dos elementos geográficos, sempre de um determinado nível de generalização.” Por este processo, adotado um certo critério de grau de generalização, chegou-se a definir quase 400 unidades espaciais no Brasil. Em verdade esses espaços não correspondiam às regiões, pois lhes faltava organicidade, e “na realidade essas unidades se encaixavam em organizações regionais de nível superior”.¹¹ Por não terem o mesmo significado como organismos regionais e por não se equivalerem, esses espaços não correspondiam propriamente a regiões (mapa 4).

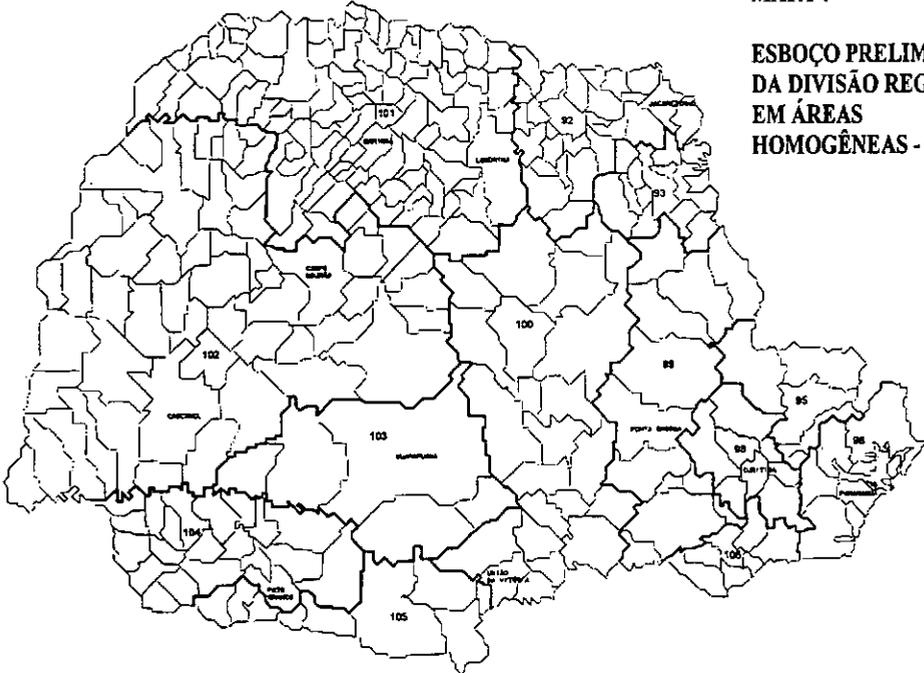
Pelo critério adotado, as pequenas unidades foram determinadas “com base nas modificações de um fenômeno de massa, ou, uma mudança da combinação dos fatos geográficos”. Para estabelecer as regiões homogêneas, porém, seria necessário “um conhecimento melhor da hierarquia desses fenômenos geográficos e do papel mais ou menos dinâmico de cada um, na estrutura regional”. O estudo foi

¹¹ CONSELHO NACIONAL DE GEOGRAFIA. *Esboço preliminar de divisão do Brasil nas chamadas regiões homogêneas*. s.L.: IBGE/CNG, 1967. p. 11.

uma primeira sugestão a ser analisada com maiores conhecimentos da realidade.

MAPA 4

ESBOÇO PRELIMINAR
DA DIVISÃO REGIONAL
EM ÁREAS
HOMOGÊNEAS - CNG - 1967



Metodologia da Divisão dos Espaços Homogêneos

Sob a orientação do Prof. Michel Rochefort, para a regionalização em espaços homogêneos foram adotados os seguintes parâmetros:

- a) O quadro natural – considerado em função das atividades humanas:
 - Topografia
 - Clima
 - Vegetação
 - Solo
 - Recursos d'água
 - Recursos minerais

- b) O potencial humano – semelhança de características populacionais:
 - Distribuição quantitativa de população

- Distribuição quantitativa de população: ramos de atividade, índices de juventude e velhice, taxas de analfabetismo, estado sanitário, índices de nível de vida, aspectos dinâmicos (taxas de crescimento vegetativo e migrações)
- c) Produção agrícola - segundo a forma de produção:
 - Culturas e criações
 - Estruturas fundiárias
- d) Produção industrial:
 - Evolução segundo os gêneros de indústrias
 - Graus de especialização
 - Formas de empresas
 - Dimensionamento
- e) Infra-estrutura dos transportes:
 - Ligações existentes: rodoviárias, ferroviárias, portos, aeroportos
- f) Atividades terciárias não polarizadoras:
 - Portuárias, turísticas, religiosas e militares.

A DIVISÃO DO PLADEP – 1967

Conforme intenção do Conselho Nacional de Geografia, a partir do estudo preliminar, os diversos órgãos estaduais apresentaram contribuições ao trabalho realizado. No Paraná, o PLADEP coordenou o estudo, que teve a colaboração de professores da Universidade Federal do Paraná e de técnicos da Companhia de Desenvolvimento Econômico do Paraná (CODEPAR).

Metodologia e Divisão em Espaços Polarizados

Tomando por base a divisão regional de 1963, foi testado o trabalho preliminar do CNG, chegando o PLADEP à conclusão da existência de oito zonas polarizadas.

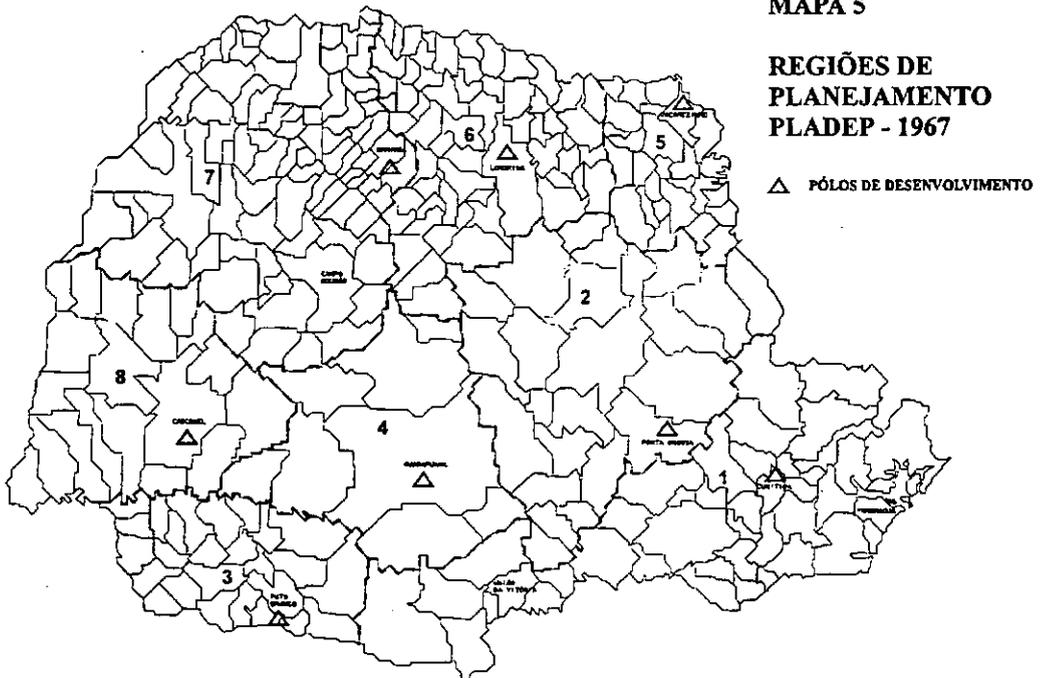
Os indicadores foram baseados nos seguintes levantamentos:

- 1 Demográficos
- 2 Fluxo de transporte
- 3 Rede bancária
- 4 Sistema viário
- 5 Sistema de telecomunicações
- 6 Serviços de administração e direção

- 7 Serviços de saúde
- 8 Rede escolar (ensino médio e superior)

As regiões encontradas foram (mapa 5):

- 1 Curitiba
- 2 Ponta Grossa
- 3 Pato Branco
- 4 Guarapuava
- 5 Jacarezinho
- 6 Londrina
- 7 Maringá
- 8 Cascavel



Em relação à Divisão do CNG, aumentou o número de regiões e foi, principalmente, subdividida a região de Ponta Grossa. Além disso vinculou o sistema aos limites do Estado, o que não havia sido feito pelo CNG.

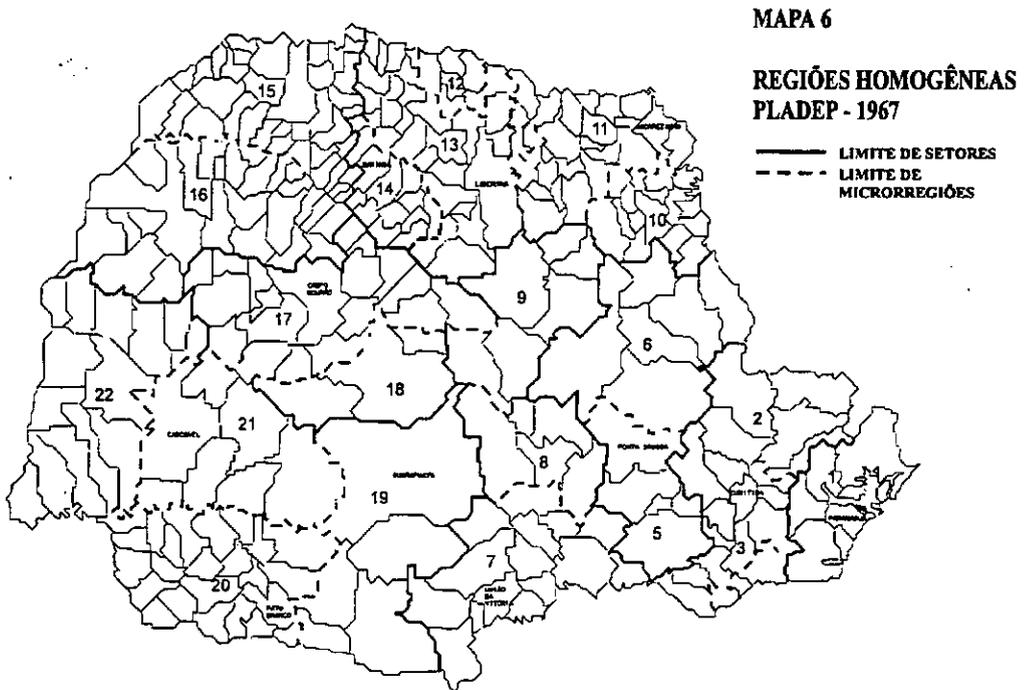
Metodologia – Divisão em Regiões Homogêneas

Ressaltando as dificuldades na obtenção de todos os elementos necessários ao estabelecimento de um critério na divisão por zonas homogêneas, foram utilizados, principalmente, alguns indicadores dos quais se tinha melhores informações.

“Dentre os fatores naturais, a vegetação foi o que mereceu as nossas melhores atenções, desempenhando papel decisivo na caracterização das fronteiras das microrregiões. Só se abriu mão desse critério em nome da integridade do território do município.”¹²

Além da vegetação, os indicadores mais utilizados foram: carta de solos e sistema agrário, geologia e geomorfologia.

O território foi subdividido em 22 pequenas unidades homogêneas que foram, por sua vez, agrupadas em microrregiões, “por motivos de ordem física, ou por imposição das formas de ocupação” (mapa 6).¹³



A DIVISÃO DO IBGE

Em decorrência do sistema acionado, no final de 1967 estava terminada a fase de consultas aos Estados e análise das sugestões de divisões preliminares. Conforme os critérios de polarização e homogeneização, resultaram as duas divisões que serviriam como um

¹²PARANÁ. Governo do Estado. *Esboço preliminar da divisão do Estado do Paraná em espaços homogêneos e espaços polarizados*. s.l.: PLADEP, 1967. p.35.

¹³PARANÁ. Governo. *Esboço...*, p.33.

marco inicial a todo um processo de estudo e regionalização para o País. Particularmente, a divisão segundo critérios de polarização ficaria ainda requerendo estudos mais apurados, porque a conclusão estabeleceu uma hierarquia de centros muito mais do que uma divisão por regiões.

As Regiões Polarizadas - Metodologia

Consolidando os trabalhos realizados, foi estabelecida uma hierarquia de centros de polarização e respectivas regiões, dentro do conceito do pólo como centro de oferta de bens e serviços e das regiões como áreas de consumo atingidas por esses bens e serviços.

Em primeiro lugar desejou-se determinar o grau de equipamento e a estrutura da distribuição de bens e serviços entre as cidades.

“O equipamento de distribuição de produtos industriais foi verificado através da rede de filiais e representantes de empresas de produção de 25 tipos diferentes de bens que foram escolhidos empiricamente.”¹⁴

“O equipamento de distribuição de serviços foi dividido em cinco grandes categorias [...] que são capazes, por sua natureza, de realizar funções centrais.”¹⁵

As categorias citadas são as seguintes:

- 1 Serviços ligados ao capital
- 2 Serviços de direção e administração
- 3 Serviços de educação
- 4 Serviços de saúde
- 5 Serviços de divulgação

Atribuindo-se notas para cada um dos itens citados – 25 itens para a distribuição de produtos industrializados e 16 itens como detalhamento das 5 categorias de distribuição de serviços – chegou-se a um quadro com a hierarquia das cidades brasileiras. O desequilíbrio existente entre o grau de importância regional e o grau de equipamento urbano foi traduzido através do quadro de hierarquia assim estabelecido:

Cidades de primeiro grau de importância

- Metrópoles nacionais
- Metrópoles regionais equipadas
- Metrópoles regionais subequipadas

¹⁴FUNDAÇÃO IBGE. *As Regiões polarizadas no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 1967. p.2.*

¹⁵FUNDAÇÃO IBGE. *As Regiões... p.3.*

Cidades de segundo grau de importância

- Centros de segunda ordem superequipados
- Centros de segunda ordem equipados
- Centros de segunda ordem subequipados
- Centros de segunda ordem com irregular equipamento

Cidades de terceiro grau de importância

- Centros de terceira ordem subequipados
- Centros de terceira ordem A
- Centros de terceira ordem B

Em segundo lugar foi determinada a área de influência das cidades através de uma pesquisa na qual se procurou encontrar “onde a população do município recorria à procura de tal produto industrial ou serviço quando naquele município este produto ou serviço fosse inexistente”.¹⁶

Os itens pesquisados foram:

a) Distribuição de produtos industriais

- Abastecimento do comércio atacadista
- Abastecimento do comércio varejista
- Comércio fino
- Comércio muito especializado
- Distribuição de filiais de empresas comerciais
- Abastecimento de produtos para a economia agrária

b) Serviços

- Área de atendimento bancário
- Área de atendimento hospitalar
- Área de atendimento do ensino médio
- Área de atendimento dos médicos especializados
- Área de atendimento dirigente na atividade industrial, através da distribuição dos assalariados externos.

Os Centros Urbanos

Segundo a metodologia adotada, Curitiba foi classificada como metrópole regional subequipada, Londrina um centro de segunda ordem superequipado, Ponta Grossa e Maringá, centros de

¹⁶FUNDAÇÃO IBGE. *As Regiões...* p.4.

segunda ordem equipados, e mais cinco centros com equipamento irregular (mapa 7).

Entre as cidades de terceiro grau foram incluídos nove centros de terceira ordem B (mapa 7).

Essa hierarquia de centros urbanos, e suas respectivas áreas de influência, seria utilizada na adoção de políticas regionais e urbanas.

A incipiência do planejamento territorial no Estado do Paraná, à época da divisão, motivou a não utilização ou aprofundamento do sistema montado.

Microrregiões Homogêneas

Alterando substancialmente as divisões homogêneas anteriores, o IBGE adotou oficialmente a subdivisão em 24 unidades. O critério básico escolhido foi da uniformidade de características quanto à organização em torno da produção. Prevaleceu a idéia de uma subdivisão a partir de “unidades menores, para as maiores; agregação de unidades homogêneas menores, num processo que levava em conta a organização da polarização, dá origem a um nível superior no qual as unidades seriam designadas de regiões”.¹⁷

Particularmente, no caso paranaense, a divisão homogênea considerou a existência das Regiões de Planejamento estabelecidas em 1963. Assim, existe uma compatibilidade entre as microrregiões homogêneas e aquelas regiões polarizadas, de tal forma que as primeiras sempre estão compreendidas nos limites das últimas.

Posteriormente, para compatibilizar a regionalização estabelecida pela Região Metropolitana de Curitiba, foi feita pequena alteração com a transferência do município de Bocaiúva do Sul da microrregião 3 para a 1 e do município de Quitandinha da 1 para a 4.

Assim, as microrregiões oficialmente adotadas pelo IBGE nos seus levantamentos e publicações (mapa 8) já consideram essas alterações.

A publicação, por parte do IBGE, de todas as estatísticas, com base nas microrregiões homogêneas, consagrou definitivamente a divisão, deixando para um segundo plano as regiões polarizadas em face de sua pouca utilização.

¹⁷FUNDAÇÃO IBGE. *As Regiões...* p.3.

MAPA 7 - REGIÕES POLARIZADAS - IBGE - 1967

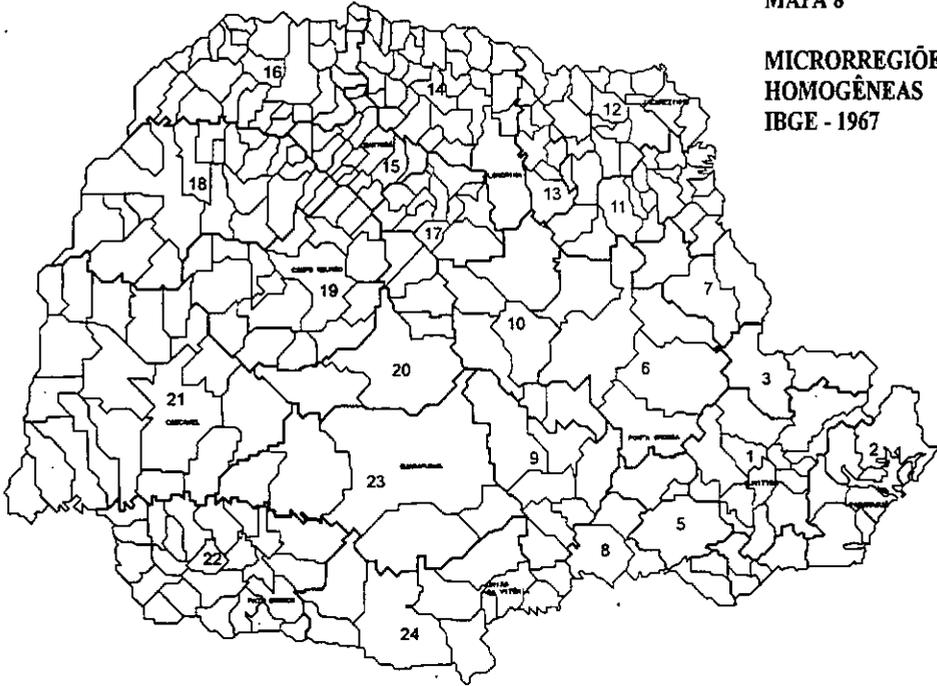


ESQUEMA DA REDE URBANA BRASILEIRA
CAPACIDADE DE POLARIZAÇÃO DOS CENTROS URBANOS

Grau de importância regional dos centros	Categoria segundo o equipamento	Área de influência	POPULAÇÃO URBANA								
			10.000	20.000	50.000	100.000	250.000	400.000	1.000.000	1.350.000	5.500.000
Primeiro grau	metrópole nacional										
	metrópole regional equipada										
	metrópole regional subequipada										
Segundo grau	2º ordem superequipada	—			●	●	●				
	2º ordem equipada				●	●	●				
	2º ordem subequipada		○	○	○	○					
	Centros com equipamento Irregular	---	○	○	○						
Função Político-Administrativa											
Terceiro grau	2º ordem subequipada	—	□	□	□	□					
	3º ordem A		□	□	□	□					
	3º ordem B		□	□	□	□					

MAPA 8

MICRORREGIÕES
HOMOGÊNEAS
IBGE - 1967



A REGIONALIZAÇÃO EM FACE DAS NECESSIDADES DE DESENVOLVIMENTO DO ESTADO

A Utilização das Regiões Homogêneas e Polarizadas

É pacífica a regionalização estabelecida pelo IBGE, das microrregiões homogêneas, pois o censo consagrou definitivamente seus limites.

O mesmo não aconteceu com as regiões polarizadas, que não foram oficializadas. A divisão consagrada pelo costume é a de 1963, tendo sido alterada também pelo uso com a subdivisão da Região 7 – Maringá. Conforme previsão do próprio estudo de 1963, a sub-região de Campo Mourão, em virtude do rápido progresso que teve na década, reuniu condições para tornar-se um pólo, Região 8, tendo ainda em sua área de influência a sub-região de Umuarama.

As regiões polarizadas vêm sendo utilizadas pelo setor público na descentralização da hierarquia de decisões e oferta direta de

serviços através dos equipamentos de diversos níveis instalados em cidades com maior poder de irradiação.

A falta de um sistema oficial de polarização permite que inúmeros organismos públicos tentem uma redefinição dos pólos e áreas de influência em face dos dez anos já decorridos da divisão até agora utilizada. Os diversos critérios e interesses setoriais usados nessas divisões favorecerão a criação de um número ilimitado de divisões. Órgãos ligados aos setores agrícola, educação, saúde, comunicações, geração de energia, política urbana e outros, por necessidades próprias de atuação e em face da inexistência de uma regionalização oficial, tendem a criar sistemas de regionalização segundo os seus objetivos particulares.

Com o surgimento de outras divisões regionais e com a efetivação da descentralização e instalação de equipamentos regionais por parte da administração pública, será sempre mais difícil e onerosa a implantação oficial de uma fronteira regional e de uma hierarquia de centros urbanos uniformes.

Os Critérios para a Divisão em Regiões Polarizadas

Sob a ótica do desenvolvimento regional, tenha-se em mente que a divisão do espaço físico em regiões é sempre um instrumento e nunca um fim em si mesma. Não apenas sob o ângulo da utilização de métodos e critérios, mas a própria divisão deve ser encarada como um instrumento de desenvolvimento na medida em que seja a expressão de uma política espacial.

A computação de dados e inter-relações de um sistema de polarização é muito mais uma visão retrospectiva, retrato de uma situação passada. Em regiões novas, como o Estado do Paraná, o sistema de comunicações, especialmente o rodoviário, é o grande fator condicionante. Conseqüentemente, em face da realidade paranaense, parece-nos essencial determinar, no estabelecimento de uma nova regionalização, o objetivo espacial da própria divisão. Não simplesmente a constatação do sistema de atrações existente, mas principalmente o modelo que se deseja atingir.

Deverão ser indicadores básicos para uma política espacial:

- a) correlação do modelo de desenvolvimento regional com o nacional;
- b) consideração dos objetivos e da estratégia do plano do Governo Estadual;
- c) as metas dos setores de produção e serviços.

A distribuição da população e das atividades de produção e consumo no espaço estará assim, num processo de *feedback*, orientando e ao mesmo tempo sendo orientada pelos objetivos primeiros do plano de desenvolvimento.

Na casuística paranaense, o documento preliminar *Diagnóstico e Diretrizes de Ação* (1972) estabeleceu em grandes linhas os objetivos e estratégia do Governo, deixando para um segundo tempo a elaboração de programas e planos setoriais mais detalhados. Em consequência, a política espacial está por ser detalhada. O estabelecimento de uma divisão regional por espaços polarizados deverá ser uma resultante das linhas básicas que a política espacial estabelecer.

Nesse ínterim, será conveniente que se tenha uma divisão provisória, hipótese de trabalho fruto dos estudos já existentes, que sirva como um modelo orientador para decisões mais urgentes.

Os Pólos Regionais e suas Regiões – Hipótese de Trabalho

No estudo de hipótese de trabalho de uma divisão regional, segundo um critério de polarização, aceitamos como pressupostos básicos:

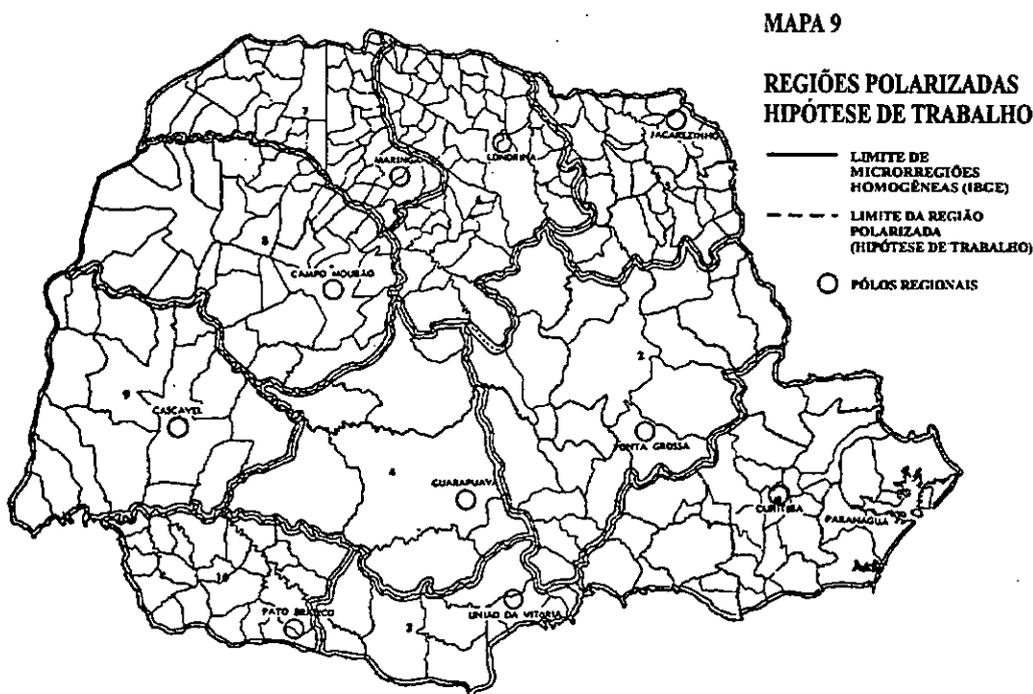
- a) a existência de estudos anteriores e de uma divisão aceita pelo costume, sem o que seria impossível apresentar uma hipótese com um mínimo de embasamento científico;
- b) a consolidação de alguns grandes centros regionais que impõem a presença de regiões definidas;
- c) a divisão do IBGE, em microrregiões homogêneas, que na sua própria criação levou em consideração a divisão das regiões de planejamento de 1963. A existência dessas microrregiões deverá ser critério definitivo no estabelecimento dos limites entre as regiões polarizadas, devendo haver coincidência entre os limites de ambas.

Como os elementos estatísticos básicos são fornecidos pelo IBGE, tendo na microrregião a unidade padrão, para efeito de formulação de planos e programas, os estudos serão amplamente simplificados na medida em que haja a coincidência apresentada.

- d) o interesse da economia estadual em criar centros urbanos equipados e dotados de uma infra-estrutura básica com capacidade para atender e promover o desenvolvimento de suas regiões, bem como ativar a economia local através de intercâmbio com municípios limítrofes de outros Estados.

Em decorrência, podemos estabelecer como centros polarizadores e suas regiões (mapa 9):

- 1 Curitiba
- 2 Ponta Grossa
- 3 União da Vitória
- 4 Guarapuava
- 5 Jacarezinho
- 6 Londrina
- 7 Maringá
- 8 Campo Mourão
- 9 Cascavel
- 10 Pato Branco



As principais alterações introduzidas em relação às regiões estabelecidas em 1963 foram:

- a) modificação de alguns limites de acordo com as regiões homogêneas do IBGE;
- b) confirmação da separação de Campo Mourão, como independentemente da região 7 – Maringá –, devido ao seu crescimento demográfico e fortalecimento econômico. A

- ampliação prevista do sistema rodoviário do Estado confirmará o papel polarizador de Campo Mourão sobre a região de Umuarama;
- c) a região 4 – Guarapuava – deverá ser subdividida com a criação da região 9 – Cascavel –, de acordo com a proposição do PLADEP de 1967. Amplas razões justificam a medida. As regiões são extremamente diferentes em sua ecologia, há enorme distância entre as duas sedes, além do crescimento vigoroso de Cascavel;
 - d) a região 3 – União da Vitória – deverá continuar independente, porém a de Pato Branco poderá ser a região 10. O sudoeste paranaense teve, na década de 1960/70, grande desenvolvimento agrícola, e a cidade de Pato Branco consolidou as funções polarizadoras sobre a região. Por outro lado, o Médio Iguaçu não teve um crescimento que lhe desse condições para exercer influência sobre o sudoeste. Alguns pesquisadores preferem vincular União da Vitória à região de Curitiba. No entanto, parece-nos que a enorme distância e a diferença de condições ecológicas e de produção não aconselham a união. Apesar das limitações da economia da região, União da Vitória poderia ter um papel mais importante no intercâmbio econômico com municípios vizinhos de Santa Catarina.

CONCLUSÃO

A divisão regional do Paraná estabelecida dentro dos critérios citados seria uma hipótese de trabalho orientadora na descentralização da administração pública e na implantação da infra-estrutura regional e urbana. As alterações e revisões deverão ser efetuadas através de definições da política estadual de desenvolvimento e das definições espaciais estabelecidas para o Paraná.