

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

PROJETO DE REGIONALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

VOLUME I

OUTUBRO/1976

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO

PROPOSTA INSTITUCIONAL - INTRODUÇÃO 6

Primeira Parte:

CONCEPÇÃO E FORMULAÇÃO DA PROPOSTA INSTITUCIONAL.... 19

2. OBJETIVOS E METAS DE DESENVOLVIMENTO E REGIONALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA 10

3. FORMULAÇÃO E PROPOSTA DA DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA 15

4. DELIMITAÇÃO DAS REGIÕES POLARIZADAS DO ESTADO DO PARANÁ 18

Segunda Parte:

FORMALIZAÇÃO E OPERACIONALIZAÇÃO DA PROPOSTA INSTITUCIONAL 20

5. FORMALIZAÇÃO DA PROPOSTA DE IMPLANTAÇÃO INSTITUCIONAL 21

5.1 - OFICIALIZAÇÃO DA REGIONALIZAÇÃO 21

5.2 - AJUSTAMENTO AO NÍVEL DE CADA SECRETARIA 22

6. INSERÇÃO DA AÇÃO REGIONAL NO SISTEMA ESTADUAL DE PLANEJAMENTO 34

7. IMPLICAÇÕES AO NÍVEL DAS SECRETARIAS 38

8. SÍNTESE DAS PROPOSTAS : ALGUMAS CONCLUSÕES DE ETAPA ... 51

APRESENTAÇÃO

O presente estudo, Regionalização Administrativa, além de oferecer novos elementos ao aperfeiçoamento da Lei 6636/74, pretende transformá-la em diretriz básica para o desenvolvimento e atuação do Governo no Estado, auxiliando no desempenho eficiente e acelerado do Setor Público.

O trabalho, resultado de recursos provenientes da Secretaria de Estado do Planejamento e Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul - SUDESUL, teve como órgão executor esta Fundação.

A direção

INTRODUÇÃO

1 - INTRODUÇÃO

Embora a preocupação com os aspectos espaciais do processo de desenvolvimento global não seja recente, a sua implementação ao nível de programas e projetos vem se aperfeiçoando nos últimos anos apenas. Neste sentido, o II Plano Nacional de Desenvolvimento [PND] representa um marco de referência principal, por ter formalizado os contornos básicos de uma estratégia urbano-regional, devidamente acompanhada de mecanismos institucionais de intervenção, sobretudo aqueles relacionados com o desenvolvimento social. Consubstancia-se, assim, a verdadeira dimensão de toda política urbano-regional, ou seja, a ampliação do acesso de bens e serviços públicos, principalmente para as camadas de renda mais baixa, representando mecanismos de redistribuição de renda não-monetária.

Em um sistema federativo, onde o planejamento é apenas indicativo, as ações dos níveis de decisão subnacionais devem contribuir e integrar às diretrizes nacionais, bem como explorar de forma racional e eficaz as macrooportunidades estaduais, em função das potencialidades e especificidades de cada estado-membro, definidas dentro do sistema de divisão espacial de trabalho ao nível nacional.

O Governo do Estado do Paraná, consciente dessas altera-

ções, preparou o plano "Objetivos e Metas de Desenvolvimento (QMD)", contribuindo, por um lado, à consecução dos objetivos nacionais, e, por outro, para iniciar um amplo processo de mudanças planejadas, cujo escopo e abrangência transcende o nível puramente político-administrativo.

Nesse contexto, o principal instrumento catalisador das ações do Governo do Estado é a Lei 6636/74, que implantou a modernização administrativa do Paraná, buscando conciliar e adequar os critérios de eficácia e eficiência com que devem se revestir as decisões quanto à alocação de recursos. Uma das principais inovações da referida lei reside na regionalização administrativa, objetivo específico do presente estudo. Além de agilizar a provisão de serviços, a sua implementação permitirá a diferenciação das políticas setoriais para as diversas regiões econômicas do Estado, dotando-as de um grau de seletividade maior.

A proposta formal para a descentralização administrativa é apresentada no Volume I. Nele, distinguem-se duas partes principais. Em primeiro lugar, no que concerne à concepção e formulação, procurou-se definir um quadro referencial amplo a partir do QMD, bem como as estratégias instrumentalizadas pela Lei 6636/74. Derivam-se, daí, as condições necessárias para a sua implementação, bem como as alternativas de organização formal. Em uma segunda parte, referente à formalização e operacionalização, a proposta é apresentada a partir de um exame das alternativas possíveis, optando por aquela que melhor viabilizar a transição pretendida. Nesta segunda parte, são também comentadas as implicações e ajustamentos ao nível das Secretarias de Estado.

Dentro da proposta formalizada, merecem destaque algumas conclusões de etapa, decorrentes de sua implementação. As principais são: em primeiro lugar, uma forma de adequação de cada Secretaria à própria modernização administrativa, sobretudo no que tange às integrações intra e inter unidades setoriais/funcionais; em segundo lugar, a possibilidade de se explicitar políticas seletivas de estruturação/organização do território estadual, agilizando as atividades/decisões da máquina pública, dentro dos critérios de eficácia e eficiência; por fim, na transição proposta, a sua implementação permite, em uma primeira fase, a regionalização do plano estadual, passando, em uma segunda, à elaboração de planos regionais, concentrando-se e diferenciando-se as políticas setoriais e específicas nas diferentes regiões econômicas, com maior racionalidade e integração das relações entre o Estado e os Municípios. Ainda na parte das conclusões tentativas, são apresentadas e discutidas algumas trajetórias alternativas quanto à recomposição dos órgãos de administração direta e indireta existentes.

Além dessa proposta específica, o trabalho só foi viabilizado na medida em que uma outra investigação - por certo mais ampla - foi procedida. Trata-se da delimitação das regiões polarizadas do Paraná, segundo o critério do grau de interação social.

Apesar de se circunscrever apenas à descrição dos padrões de polarização vigentes em um dado momento, sem se especular sobre os processos sociais que geraram estes padrões, seu estudo sistemático e abrangente é fundamental, em função da necessidade de se partir de um enquadramento territorial inicial.

No Volume II, portanto, estão apresentados em detalhes as etapas da delimitação das regiões polarizadas. A partir de um breve resumo histórico das divisões regionais já procedidas no Estado, procurou-se uma primeira caracterização do sistema de cidades pela análise da distribuição temporal da relação tamanho hierarquia. Após a delimitação do campo de estudo, dois modelos analíticos foram aplicados, empregando-se diferentes variáveis explicativas: por um lado, o modelo de potencial, pelo uso da população urbana e/ou valor adicionado comercial, e, por outro lado, o modelo de fluxos, com a plotagem dos dados quanto a chamadas telefônicas, passageiros transportados por ônibus intermunicipais e os fluxos de comercialização agrícola. Além disso, os resultados deste último foram "cruzados" com os resultados obtidos da análise da composição funcional dos centros urbanos.

Embora nenhuma inovação metodológica tenha sido derivada desse estudo, a sua condução representou uma sistematização importante de dados existentes sobre a realidade urbano-regional do Paraná. Assim, para permitir uma maior divulgação e uma discussão ampla e contínua, todas as informações primárias foram publicadas, inclusive os que foram objetos de levantamentos diretos.

PROPOSTA INSTITUCIONAL - INTRODUÇÃO

O Governo do Estado do Paraná, ao desencadear o processo de modernização administrativa — pela Lei nº 6636/74 —, optou por uma estratégia ampla de mudanças planejadas, que transcende ao plano puramente político-administrativo, abrangendo a realidade paranaense em todos os seus aspectos dentro de uma visão global.

A concepção adotada, formulada e formalizada em termos tanto temporais quanto espaciais, inova no que concerne à descentralização administrativa, por viabilizar a regionalização da ação governamental para tantas quantas categorias espaciais que se fazem necessárias, procurando aproximar o usuário da oferta de serviços públicos em todos os níveis.

Um atendimento que leve em devida conta tanto as especificidades locais, quanto os traços característicos comuns do processo de desenvolvimento do Paraná é o objetivo fundamental que vem sendo perseguido há muito tempo. Embora esforços dispersos e/ou isolados tenham sido tentados, só recentemente é que o Estado vem promovendo e procedendo estudos e pesquisas sistemáticas, visando subsidiar as decisões governamentais, pela delimitação e compartimentação de sua área territorial, em Regiões Administrativas que venham a estruturar ou a organizar o espaço geográfico estadual.

No sentido mais global, a estratégia de desenvolvimento do Estado do Paraná está consubstanciada no Plano "Objetivos e Metas de Desenvolvimento - 1975/1978" (OMD), o qual, além de análises e proposições detalhadas ao nível de abordagens setoriais, factuais e funcionais, contém, igualmente, toda uma estratégia espacial, pelo enfoque "urbano-regional", que sintetiza e dá sentido não apenas aos programas específicos de alocação de recursos, como uma redefinição das funções do Setor Público, no atendimento das necessidades sociais de uma realidade objetiva, respeitando as aspirações da comunidade que representa, pela concepção, formulação, formalização e operacionalização de uma Regionalização administrativa, objeto do presente trabalho.

Fixados os objetivos e metas prioritárias e delineada a importância fundamental da Lei 6636/74, enquanto seu meio instrumental privilegiado, a inserção da Regionalização Administrativa dentro do Sistema Estadual de Planejamento representa uma compatibilização harmoniosa dos critérios de eficácia e eficiência, (*) cuja importância transcende as funções tradicionais da administração pública. A introdução, da dimensão espacial, neste sentido, permite agilizar a ação governamental, levando-se em devida conta, os aspectos ao mesmo tempo específicos e comuns das diversas unidades geopolíticas do Estado.

(*) Essas denominações se baseiam em teorias administrativas, em especial nas formulações de Peter Drucker. A avaliação da eficácia de uma unidade administrativa está sempre relacionada com a realidade externa à mesma. Se os bens e serviços produzidos satisfazem aos usuários, diz-se que a unidade administrativa é eficaz. Isto significa que, quando ineficaz, a unidade definiu mal seus objetivos e a sua ação não atende às aspirações ou necessidades dos usuários. Por outro lado, a eficiência, é o resultado da avaliação de uma unidade administrativa internamente a si própria, pela confrontação de atividades, com relação aos esforços e aos custos, com base nos produtos gerados.

Nesse contexto, se a modernização administrativa representa um meio instrumental de política sócio-econômica, o imperativo para a consecução dos objetivos e metas estabelecidas, a Regionalização, por sua vez, se constitui na essência e componente principal da Lei 6636/74. Esta é a única estratégia capaz de atender, por um lado às exigências do binômio eficácia-eficiência, e, por outro lado, assegurar a consecução do OMD, com o fortalecimento contínuo do Sistema Estadual de Planejamento, onde a opção entre o presente e o futuro se pauta na consideração das funções do Governo e da intervenção pública, pela caracterização deste conjunto de decisões enquanto o processo, com ajustamentos seqüenciais no tempo, face aos problemas emergentes do Estado, à altura da amplitude e magnitude dos desafios impostos.

A proposta do presente trabalho se fundamenta, dentro das colocações sumarizadas, tanto na concepção OMD-6636, quanto da delimitação das unidades espaciais - regiões. Esta última atividade, pelas exigências específicas, está apresentada em anexo, com uma discussão detalhada da base teórica e das metodologias aplicadas, enquanto que o enquadramento político-institucional é aqui discutido, nos itens subseqüentes.

Primeira Parte:

CONCEPÇÃO E FORMULAÇÃO
DA PROPOSTA INSTITUCIONAL

2. OBJETIVOS E METAS DE DESENVOLVIMENTO E REGIONALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DA LEI 6636/74.

O entendimento da organização territorial em seus níveis hierárquicos, devidamente categorizados funcional e estruturalmente, cujos padrões - estabelecidos inter-níveis -, ao lado de formações homogêneas - que podem se evidenciar inter ou intra-níveis -, subsidia todo um conjunto de decisões governamentais, constituindo-se assim, no elemento privilegiado para a organização social em todos os seus aspectos. Se ao nível de eficácia o OMD fixa estratégias, objetivos/metapas e programas harmoniosamente hierarquizados, o mesmo não acontece do ponto de vista da administração formal, principalmente no que se refere à especialização, ou seja, à descentralização da ação administrativa. Em outras palavras, é preciso - e mesmo imperativo - que se disponha de critérios objetivos e formais para a montagem de uma distribuição espacial (regional) da máquina administrativa, pautada em parâmetros locacionais para as diversas unidades funcionais. Estes critérios se referem, especificamente, ao estabelecimento de canais de informações, que materializam uma "ação regional" que otimize as decisões governamentais, seja no sentido capital-interior ou vice versa.

Em função das macrodefinições do OMD, que procura acelerar e consolidar a integração tanto com relação à Nação quanto do próprio Estado, a especialização dos órgãos da administração di-

reta e indireta aproxima e ajusta a oferta à demanda por serviços públicos, constituindo-se no suporte material da "ação regional" no seu sentido mais amplo, viabilizando a continuidade e convergência do processo de desenvolvimento regional. Neste sentido, se o OMD conseguiu captar a dinamicidade do processo de desenvolvimento do Paraná e influenciar, induzir e orientar este mesmo processo, esta concepção da Regionalização Administrativa merece ser detalhada, segundo o já disposto na Lei 6636/74.

No que concerne à implantação gradativa da referida Lei, a regulamentação de cada Secretaria de Estado prevê de forma explícita e insofismável a forma com que a modernização deve se processar, ao lado da nova sistemática decisória que se estabeleceu nos vários níveis hierárquicos, diferenciada segundo a categorização em Secretarias Instrumentais e Substantivas. As primeiras se referem às Secretarias que fornecem meios administrativos para que as substantivas possam cumprir seus objetivos. A integração entre as unidades funcionais é promovida pela Coordenação de Desenvolvimento do Estado (CDE), em função dos objetivos e metas do Plano Estadual de Desenvolvimento.

Cumprе ressaltar, por outro lado, que a Lei 6636/74 contém um "modelo" formal da Regionalização Administrativa, com indicações precisas sobre a estrutura organizacional e relações das unidades descentralizadas. (*)

(*) A este respeito, ver principalmente o Título III, Das Bases Fundamentais da Ação Administrativa Direta, Artº 74, item III; igualmente, Capítulo III - Regionalização Administrativa e Descentralização do Processo Decisório -, nos Artºs 82 a 85.

Além das justificativas quanto à necessidade da descentralização administrativa, a referida Lei fixa as condições pelas quais devem ser institucionalizadas e implantadas as unidades regionais: as Secretarias de Estado devem instalar na cidade-sede de cada Região, seus núcleos de representação básica. A partir deste enquadramento regional, cada pasta providenciará suas delimitações sub-regionais que melhor atendam seus interesses funcionais e operacionais.

Por meio desses dispositivos, observa-se uma formulação que caracteriza um modelo de descentralização com graus de liberdade suficientes para evitar por um lado, uma dispersão excessiva da máquina administrativa, garantindo economias externas e unidade ao nível regional, e, por outro lado, uma rigidez que comprometa a operacionalidade dos órgãos de administração direta, permitindo na escala sub-regional a escolha do melhor enquadramento territorial em função de critérios locacionais específicos.

No que tange aos objetivos específicos da Regionalização Administrativa, estes são para cada Secretaria:

- 1) aproximar mais acentuadamente o Governo das Municipalidades e dos "usuários" diferenciados do Estado, desenvolvendo uma ação executiva coerente e complementar com as demais Secretarias;
- 2) adotar diferentes estratégias de ação face aos desequilíbrios regionais observados;
- 3) selecionar critérios locacionais para os investimentos públicos;
- 4) descentralizar a ação administrativa da Capital do Estado, reduzindo o deslocamento de contribuintes, funcionários,

processos, equipamentos e materiais.

Nesse sentido, esse posicionamento institucional culmina uma preocupação que persiste há mais de duas décadas, evidenciada por várias tentativas de divisão administrativa do território paranaense que, apesar de não terem sido adotadas de maneira uniforme e consistente, possibilitaram um maior entendimento da problemática regional administrativa. Estas tentativas não chegaram a organizar espacialmente o quadro administrativo, com unicidade em suas propostas de descentralização, na medida em que prevaleceram critérios puramente setoriais e funcionais, pelos quais as unidades foram implantadas em função das necessidades particulares de cada órgão em um dado momento.

Assim, esse "laissez-faire" não imprimiu racionalidade alguma à máquina administrativa, considerada no seu conjunto, e se compromete cada vez mais, sobretudo porque a dinamicidade da realidade sócio-econômico-política se intensificava, gerando novas necessidades e aspirações nem sempre devidamente atendidas.

Nesse contexto, o Poder Público não pode se furtar a uma reavaliação e conseqüente reorientação do processo de descentralização.

As formas assumidas pelo desenvolvimento recente do Estado do Paraná, os padrões históricos de ocupação, a intensificação do crescimento econômico diferenciou e diferencia cada vez mais, a divisão espacial do trabalho do Estado. As alterações contínuas e bruscas quanto à estruturação do espaço determinaram, na sua trajetória de expansão, um sistema de cidades

que ultrapassou a fase de estruturação, exigindo políticas específicas e seletivas para a sua organização e disciplinamento. Em pouco mais de vinte anos, novos padrões funcionais e espaciais foram estabelecidos e consolidados, não apenas na hierarquia urbana e nos parâmetros demográficos, assim como o "mercado potencial" subjacente, principalmente para os serviços e bens "públicos". Esta demanda requer, por parte do Governo, esforços redobrados na geração de uma oferta qualitativa e quantitativamente condizente, "compensando" as desutilidades e as deseconomias geradas, através da formalização de uma estratégia espacial global, cuja essência ao nível da concepção pode ser definida (...) "possibilitar que as proposições de planejamento para o Estado não fiquem apenas num nível genérico, mas sim que possam ser ajustadas às peculiaridades de cada uma das regiões que o compõe" (...) através da (...) "descentralização ordenada do Governo, de modo a atender mais eficazmente todo seu território, com a efetiva descentralização da capacidade de decisão, da percepção do Governo para problemas de cunho regional e uma intervenção mais "rápida" pelo Governo". (*)

Fixada a concepção estratégica das inter-relações entre o Plano de Desenvolvimento e a Descentralização contida na Lei 6636 /74, examinam-se a seguir, as formulações pertinentes e uma proposta de formalização e de operacionalização.

(*) Extraído da entrevista do Secretário de Planejamento, Doutor Belmiro Valverde Castor Jobim; Jornal Indústria e Comércio de 03/09/76, p.3.

3. FORMULAÇÃO DA PROPOSTA DA DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

Considerada em si, a Regionalização Administrativa de toda a máquina pública caracteriza uma estratégia de "concentrações dispersas", ou seja, repousa sobre os fundamentos básicos da Teoria de Polarização. Esta forma de focar a problemática, implica necessariamente na escolha de "regiões polarizadas" que embora não sejam substitutivas às "regiões homogêneas", enfatiza a região enquanto unidade espacial com dinamicidade e unicidades próprias, em contraposição à noção parcial de eficiência fundamentada em critérios apenas setoriais.

A um nível de abstração menor, enquanto a homogeneidade traduz traços característicos com desvios reduzidos quanto ao grau de semelhança, a interdependência imposta pela polarização permite a identificação de uma hierarquia urbana ao nível do subsistema de cidade associado a cada Região, permitindo maior eficácia das decisões alocativas.

Nesse sentido, na medida em que as eficácias de cada unidade funcional sejam importantes, a "découpage" em regiões polarizadas introduz um novo critério, desta vez macrolocacional, que busca a convergência das decisões setoriais/funcionais para um subsistema espacial. Este critério inova porque as somas das partes não dá o total. Em outra perspectiva, em um primeiro momento, a descentralização administrativa permite a regionalização

do plano estadual, permitindo, em um segundo momento, a elaboração de planos regionais.

Relacionando agora essa breve fundamentação com o disposto na Lei 6636/74, já se observou que esta fornece um modelo, cujo contorno é bastante claro, pois exige, em primeiro lugar, que a "representação básica comum" ocorra em diversos pontos do Estado, em cidades - sedes escolhidas pela delimitação das regiões polarizadas ou nodais. Em uma formulação alternativa: os Núcleos Regionais de cada pasta deverão ser implantados com poder de decisão, capazes de influenciar no "curso das ações", pela prestação de serviços diretos. Na medida em que a escolha - estratégica - destes diversos centros for procedida segundo critérios compatíveis, a "ação regional" será conduzida a partir de um conjunto de centros urbanos cujas posições na hierarquia da rede urbana do Estado, somada à posição espacial relativa (entendida como a localização de um centro com relação às localizações de todos os demais centros), irradiando e propagando os efeitos de indução para todo o espaço das subunidades espaciais respectivas.

Após esse enquadramento e seleção inicial, segue-se a sub-regionalização, segundo as exigências e as especificidades de cada Secretaria, tendo-se, porém, a centralização do "comando", ao nível regional. Convém frisar que estas cidades-sedes serão em número necessariamente reduzido, para não restringir e tampouco limitar a liberdade e a autonomia de cada órgão descentralizado, enfim, evitar que se venha a tolher a flexibilidade necessária ao desempenho da programação setorial e funcional.

A partir dessa articulação, supera-se a visão meramente se-

torial e parcial das ações descentralizadas, passando-se a compatibilização destas intervenções espacializadas, ao nível de cada Região. As interdependências administrativas serão exploradas, maximizando-se todas as possíveis complementariedades em uma atuação multissetorial e plurifuncional, caracterizando-se, por um lado, a "ação regional", e, por outro lado, a integração e a consolidação do próprio Sistema Estadual de Planejamento pela geração de novos subsídios, gerados, processados e emitidos a partir dos Núcleos Regionais.

As observações aqui sumarizadas indicam as grandes diretrizes de uma política voluntarista na estruturação e na organização do território. Dada a rigidez imposta pela Lei 6636/74 quanto à formulação da descentralização administrativa, a margem de manobra para formulações alternativas, praticamente, inexistente. Por esta razão, após a listagem dos resultados da "regionalização" procedida, formaliza-se a proposta institucional para a implantação da Regionalização Administrativa, separando da proposta propriamente dita, as suas inter-relações com o Sistema Estadual de Planejamento, a fim de se visualizar com a máxima clareza, as articulações entre o subsistema regional com o sistema estadual.

4. DELIMITAÇÃO DAS REGIÕES POLARIZADAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por se constituir em um projeto de pesquisa per se, a discussão detalhada da base teórica e da aplicação dos diversos modelos analíticos estão apresentadas no volume II. Por esta razão, apresenta-se a seguir apenas a síntese dos resultados apurados.

Segundo a pesquisa retromencionada, foi possível identificar no Estado do Paraná, uma macrodivisão em dois setores diferenciados em sua coesão interna. Uma no norte, tendo como centros principais Londrina e Maringá e outra no sul, com Curitiba, Ponta Grossa e Cascavel como centros.

Constatou-se ainda a existência de cinco regiões, duas no norte e três no sul; catorze sub-regiões, sete no norte e sete no sul, além de uma série de zonas e subzonas.

4.1. Graus de Centralidade das Cidades Pólo

Partindo-se do princípio de que o centro urbano que mantém, com outro, associações dominantes, pode ser definido como localidade central ou ponto nodal do grupo, de unidades de área voltadas para ele, foi possível identificar os centros polarizadores nos diversos níveis de influência considerados.

Assim, são pólos de nível regional:

CURITIBA
PONTA GROSSA
LONDRINA
MARINGÁ
CASCAVEL

Pólos de nível sub-regional:

PARANAGUÁ
UNIÃO DA VITÓRIA
GUARAPUAVA
JACAREZINHO
CORNÉLIO PROCÓPIO
PARANAVAÍ
UMUARAMA
CAMPO MOURÃO
PATO BRANCO

4.2 Composição dos Municípios em Suas Áreas de Influência A Nível Regional e Sub-Regional

A delimitação da área de influência dos centros, considerando-se limites administrativos, torna-se imprecisa à medida que diminui o nível de influência desses centros. Portanto, julgou-se oportuno delimitar - considerando-se limites administrativos, municipais - apenas as áreas de influência a nível regional e sub-regional, cuja visualização gráfica pode ser apreciada no mapa.

Segunda Parte:

FORMALIZAÇÃO E OPERACIONALIZAÇÃO
DA PROPOSTA INSTITUCIONAL

5. FORMALIZAÇÃO DA PROPOSTA DE IMPLANTAÇÃO INSTITUCIONAL

Segundo o disposto da Lei 6636/74, a implantação da Regionalização Administrativa seguirá as duas grandes etapas abaixo destacadas:

- 1) Oficialização da regionalização.
- 2) Ajustamento de cada Secretaria em função da regionalização oficializada.

Dada a rigidez quanto ao modelo "genérico" de regionalização, a segunda etapa passa a comportar alternativas possíveis, que serão apontadas e analisadas.

5.1 Oficialização da Regionalização

No que diz respeito a esta primeira etapa, a Lei 6636/74 é clara e explícita quanto ao procedimento. Por competência legal, cabe ao Governador do Estado fixar, através de decreto, a divisão espacial do Paraná em Regiões Administrativas, listando os resultados apurados pela pesquisa apresentada em Anexo.

A partir daí, nesse mesmo Decreto, deve constar que cada Secretaria se ajustará às Regiões Administrativas oficializadas, cujas alterações eventuais requeridas serão objeto de Decretos particulares, para cada Secretaria. Se por um lado, isto conduz

à segunda etapa, abre-se também, por outro lado, um leque de alternativas operacionais, não mutuamente exclusivas, por se referirem a diferentes critérios classificatórios, possibilidades de enquadramento — secretarias instrumentais ou substantivas —, com ou sem representações regionais já implantadas, além dos problemas de "vinculação" funcional intra-Secretaria em termos de decisão.

Visando uma análise a mais completa possível, o subitem seguinte procura examinar as possibilidades combinadas destes diversos elementos listados, de tal forma que a sub-regionalização prevista, possa ser formalizada em decorrência.

5.2 Ajustamento ao Nível de cada Secretaria.

Para uma visualização mais clara, utilizam-se os elementos principais para a montagem de uma matriz de pertinência simples:

	SECRETARIAS SUBSTANTIVAS		SECRETARIAS INSTRUMENTAIS	
	JÁ REGIONALIZADA	AINDA NÃO REGIONALIZADA	JÁ REGIONALIZADA	AINDA NÃO REGIONALIZADA
AO NÍVEL REGIONAL	0000	XXXX	0000	XXXX
AO NÍVEL SUB REGIONAL	0000		0000	

A adequação de cada Secretaria de Estado após a oficialização do Decreto a ser assinado pelo Governador, deve levar em devida conta, os principais grupos de relação de cada pasta.

Na disposição dada à matriz, onde em linha estão fixados os níveis geográficos - regional e sub-regional - e em coluna, uma dupla classificação das Secretarias, primeiro segundo a sua natureza - substantiva ou instrumental - e em seguida subdivididas segundo a existência ou não de ações espacializadas, algumas conclusões podem ser obtidas, para subsidiar a análise.

Lendo-se esta matriz, de pertinência em linha, ressalta uma primeira questão, a de todas as secretarias, independentemente de sua natureza manterem representações ao nível regional. A resposta pode ser dada, em função da observação feita no item anterior, sobre a macrodefinição fixada pelo Plano de Desenvolvimento. A mesma questão, em definitivo, pode ser assim apresentada: ou se maximiza a função - objetivo estadual, isto é, regionaliza-se o Plano Estadual, ou gradativamente passa-se à elaboração de Planos Regionais. Neste aspecto, a Lei 6636/74 é taxativa: todas as pastas deverão manter uma representação ao nível regional, com a liberdade de adotar (ou não), o enquadramento à escala sub-regional. Evidentemente, para as representações existentes, trata-se aqui de "ajustar-se" à regionalização oficializada, enquanto que, para as instrumentais que não possuem ainda unidades descentralizadas, pode-se perfeitamente alocar apenas um representante, ao invés de um "Grupo Regional". Já para o caso das substantivas que ainda não estão regionalmente representadas, tal fato se deve, obviamente, à sua criação recente. Neste caso, a divisão oficial auxiliaria a sua implantação espacial, após a sua estruturação e a consolidação desta a nível central.

Conforme se pode depreender, trata-se aqui de um "conflito" apenas aparente, uma vez que pode ser perfeitamente contornada

através da programação da seqüência, na qual se deverá orientar por Decreto a estruturação e a descentralização de todas as Secretarias. Esta argumentação é reforçada, pelo fato de que, se a hipótese fundamental for correta e o entendimento do problema compatível com o grau de complexidade apresentado, trata-se nitidamente de um caso em que a integração multissetorial e plurifuncional formalizada pela Lei 6636/74, deve conter uma estrutura e uma representação mínima ao nível regional. No primeiro caso, tem-se a Secretaria de saúde e Bem Estar Social, enquanto que a própria Secretaria de Planejamento se constitui no exemplo mais ilustrativo do último.

Estabelecidas as condições ao nível regional, no que concerne à escala sub-regional, a sua implantação para as pastas ainda não representadas dependerá dos objetivos e critérios específicos de cada uma delas, podendo progressivamente, vir a acontecer. Volta-se, portanto, à mesma conclusão de etapa do caso anterior.

Um último argumento em favor da proposta: pretendendo-se integrar as atribuições parciais segundo critérios multissetoriais e plurifuncionais, os efeitos indiretos pedem — como requerem de fato — atuações complementares para garantir a eficácia de certos programas de alocação, para se maximizar os efeitos totais ao nível regional. As atribuições de coordenação por parte da SEPL, por exemplo, aparecem mais uma vez para servir de argumento.

Analisada a primeira dúvida, consideram-se agora, os aspectos específicos intra-Secretarias, no que se refere à hierarquia funcional e ao processo decisório.

Considerando-se que um dos pontos essenciais da Lei 6636/74 reside na delegação de poder decisório, que passa do Secretário ao Diretor Geral e deste aos Diretores - Coordenadores ao nível da execução programática e nos assuntos técnicos específicos de cada campo funcional, cabe examinar o tipo de vinculação do responsável pelo Núcleo Regional à hierarquia decisória da Secretaria da qual é representante. A questão que se coloca aqui, consiste basicamente na opção entre duas alternativas, se para o desempenho de suas funções, o chefe do Núcleo Regional deve estar diretamente vinculado ao Diretor-Geral, ou então à Coordenadoria de Núcleos Regionais (CNR).

Aqui, abre-se uma discussão das vantagens e desvantagens da opção por uma ou outra alternativa e a seguir expõe-se os argumentos pertinentes.

PRIMEIRA ALTERNATIVA - Embora a Lei se refira que as tarefas a serem executadas sejam determinadas pelo Diretor-Geral de cada Secretaria, e, apesar de que uma intermediação via CNR possa, eventualmente, burocratizar os fluxos de informação, convém lembrar que, além dos aspectos que se constituem o centro da análise aqui procedida - Regionalização Administrativa -, o Diretor-Geral acumula outras funções, tanto - ou até mais relevantes do ponto de vista estritamente setorial ou funcional -, de tal forma que uma centralização excessiva acabaria por gerar uma sobrecarga, além de se caracterizar um processo de centralização incompatível com a "filosofia" da administração moderna e conflitante com a Lei. Nesta perspectiva, é mais conveniente a vinculação formal com a CNR, por parte dos chefes de cada Núcleo Regional. Além disso, esta alternativa traz a vantagem indiscuti-

vel de se permitir uma melhor compreensão da realidade regional/estadual, na medida principalmente em que se conseguir desmultiplicar contatos entre as CNR das Secretarias, pois podem imprimir um grau de detalhamento e de seletividade maior em suas discussões e análises. Uma variante que deve ser acionada igualmente, é aquela fornecida por contatos intra-Secretarias e entre o Coordenador dos Núcleos Regionais e a Assessoria de Controle de Resultados, cuja simplificação permitiria uma visão cada vez mais integrada da realidade regional.

Alterando o enfoque, do ponto de vista de cada Núcleo Regional, devem ser considerados os órgãos vinculados à Administração Pública, quer indiretos, quer autarquias, quer fundações. Neste contexto, um exemplo eloqüente é dado pela Fundação de Assistência aos Municípios do Paraná (FAMEPAR), a qual, de um lado, integra o Sistema Estadual de Planejamento, e, de outro lado, possui laços privilegiados com os municípios, na função básica de articulação pela prestação de serviços de assessoramento nos domínios de urbanismo, programação orçamentária e fiscal, além de um amplo espectro de atividades relacionadas com a qualificação e o aperfeiçoamento de recursos humanos locais. Desta forma e dentro do raciocínio apresentado, além de uma ponderação entre o "tamanho" do Núcleo Regional (no caso, da SEPL), estes demais instrumentos podem e devem ser acionados, podendo inclusive servir de delimitação de atribuições específicas, no sentido de se "separar" o político (stricto sensu) do administrativo propriamente dito. Estas articulações permitem canalizar, a partir da centralização no Núcleo Regional, informações quanto às aspirações, necessidades, detectadas e sistematizadas a partir de abordagens diferentes, ou seja, do local, microrregional e re-

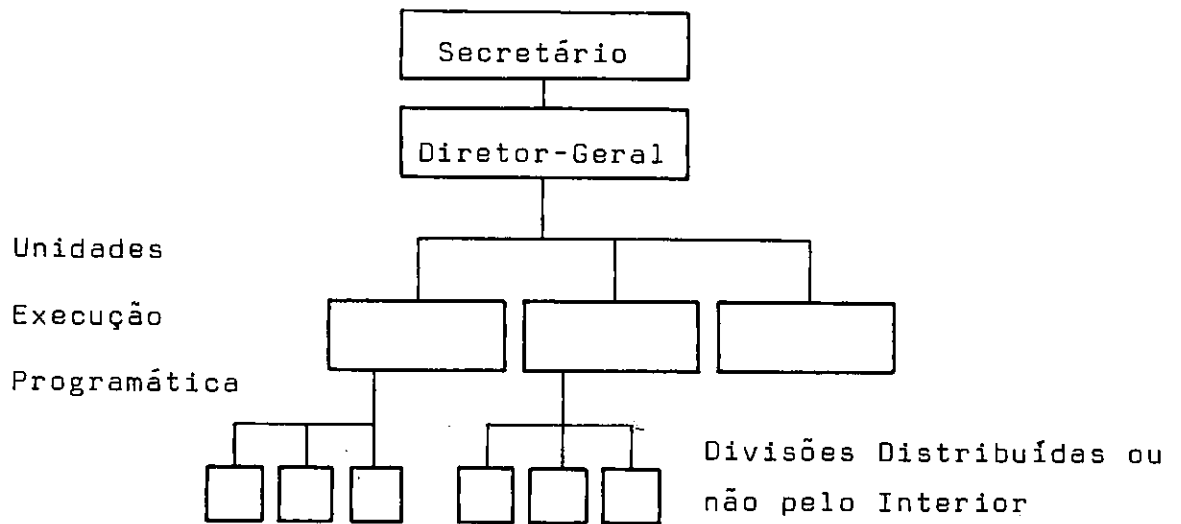
gional para compor a "contra-informação" ao nível estadual, regional, etc., isto é, daquelas informações no sentido inverso.

Com relação a este subitem, é preciso que se examine a montagem de um aparato institucional de "ação regional", agora ao longo da dimensão temporal. Segundo a Lei 6636/74, os Núcleos Regionais são considerados como "unidades transitórias". Em função da articulação aqui esquematizada, parece claro que não se deve estruturá-los enquanto unidades permanentes, ou seja, unidades orçamentárias. Pelo contrário, ao longo da dimensão temporal, o seu fortalecimento e desenvolvimento dependerão muito mais das atribuições que possam ser determinadas e integradas. Desta forma, ao invés de unidades orçamentárias, sugere-se que os Núcleos sejam unidades que possuam atribuições para contribuir decisivamente à regionalização do orçamento estadual. Esta diferença de abordagem é fundamental, pois não é válido que se negue ou que se altere uma disposição legal, sem que tenha sido ainda implantada. Como medida complementar, que reforça esta formalização, pode-se simultaneamente buscar, sistematicamente, o fortalecimento das Coordenadorias de Núcleos Regionais, que são unidades orçamentárias, podendo chegar até a estruturar uma espécie de "colegiado" entre as CNR, para que as interfaces entre diferentes programas possam ser determinadas de forma mais clara e articulada. Observe-se que esta formalização é coerente, principalmente com relação à inserção dos NR na hierarquia decisional referida nos parágrafos anteriores.

Em função dessas considerações quanto à formalização da proposta institucional de implantação da Regionalização Administrativa, além da seqüência ao nível de Secretarias, as propostas comentadas podem ser visualizadas pelos gráficos seguintes:

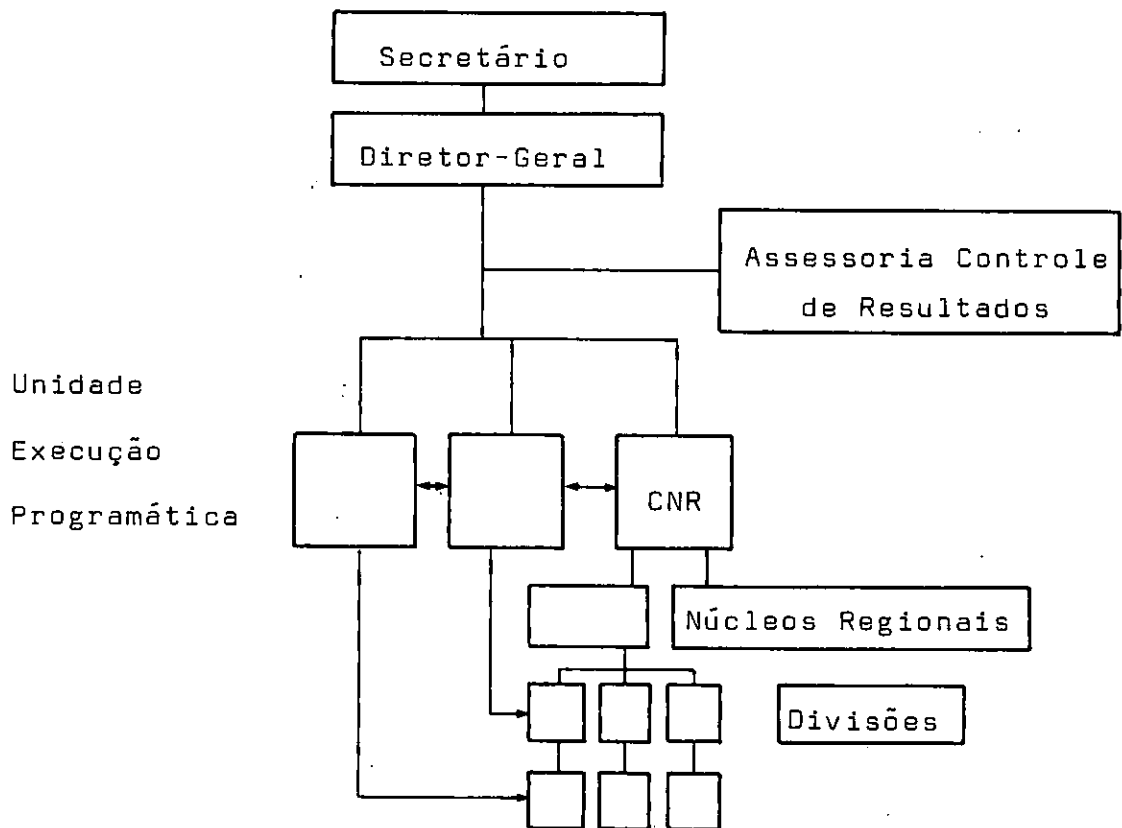
SITUAÇÃO ATUAL

Sem Núcleos Regionais

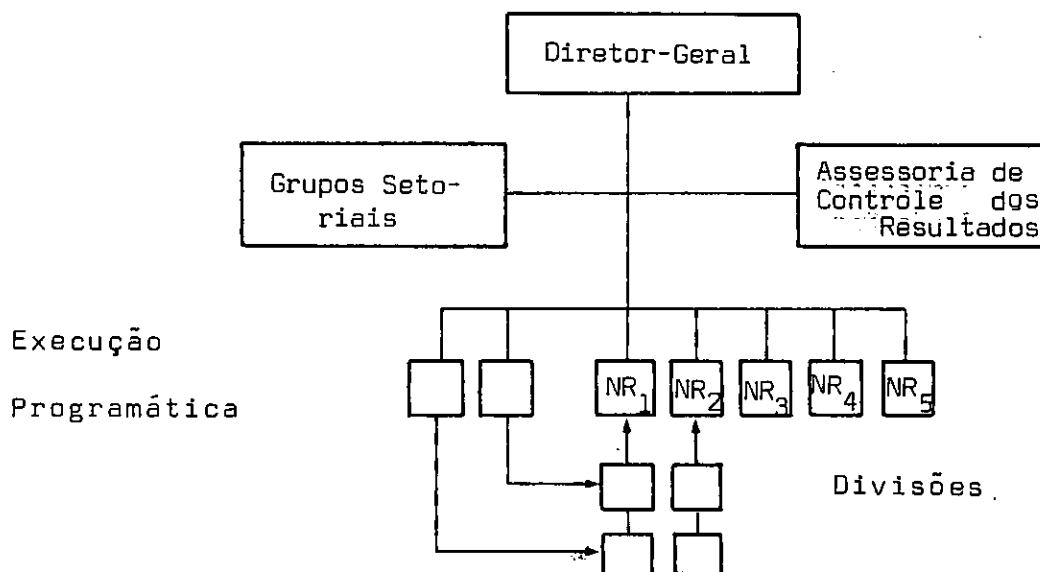


PRIMEIRA ALTERNATIVA PROPOSTA

Com Núcleos Regionais



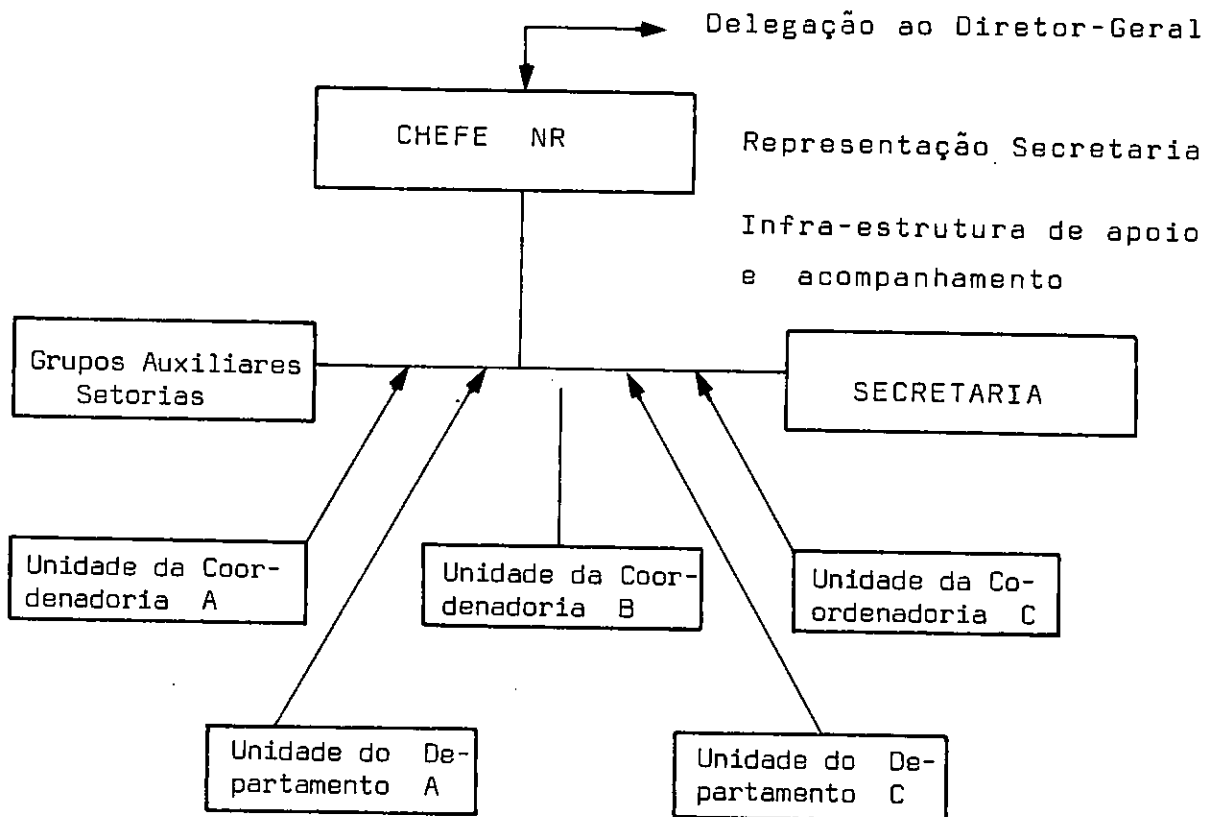
SEGUNDA ALTERNATIVA - Uma segunda alternativa é apresentada, cabendo algumas anotações quanto aos objetivos específicos que cada Núcleo Regional deverá cumprir, basicamente a gradativa economia de deslocamentos de funcionários, processos, equipamentos, materiais e da população demandatária dos serviços prestados pelos atuais e/ou futuras unidades descentralizadas. Assim, para Região as unidades instaladas naquele espaço receberão contínuo apoio administrativo - operacional em suas atividades diárias. Conforme visualiza-se no gráfico a seguir.



A implantação dos Núcleos Regionais não deve nem pode criar maiores distúrbios e/ou entraves ao andamento das atividades rotineiras das Secretarias, pois sabe-se que os responsáveis técnicos pelo nível de execução programática atribuem tarefas pelas unidades "divisionais", e assim gradativamente até as unidades executivas. A regionalização visa distribuir, de forma racional e flexível, as unidades divisionais proporcionando maior apoio e

operatividade às unidades de prestação de serviços diretos à população, o que pode ser visto através do seguinte gráfico.

UNIDADES DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS
DIRETOS A POPULAÇÃO



Assim a delegação partirá dos responsáveis técnicos pelos Coordenadores, Departamentos, etc., para as unidades de seu comando - Divisões - agora localizadas em pontos estratégicos, cobrindo todo o território do Estado conforme as necessidades e especificidades de atuação de cada Secretaria.

Os chefes das divisões serão técnicos da Secretaria, ou

melhor, do Departamento/Coordenadoria a quem enviarão relatórios, comunicarão dúvidas, enfim, o controle de suas atividades fins será de quem lhe delegou tal tarefa. Entretanto, a filosofia da modernização administrativa é a de enquadrar e direcionar as organizações estaduais para a consecução eficaz de resultados, voltando todo seu esforço para fins explícitos do órgão.

Concebeu-se, assim, as específicas funções dos Núcleos Regionais - a representação e coordenação das atividades da Secretaria conforme as características e necessidades regionais, a coleta de dados e informações para avaliação e controle programático, o apoio e a prestação de serviços descentralizados, a intensificação dos contatos do Governo com as regiões e populações estaduais, a elaboração de perfis sócio-econômicos da população, segundo ótica regional, o fornecimento de subsídios, dados e informações acerca dos desequilíbrios regionais.

As funções básicas do Núcleo Regional correspondem à necessidade de apoio administrativo mais próximo às unidades regionalizadas, levantando informações, recolhendo dados indicativos do desempenho da Secretaria na região, conhecendo as "aspirações e demandas regionais face aos programas, serviços e atuação da Secretaria", "prover os meios de ação, apoio e infraestrutura necessários ao funcionamento da Secretaria da Região", "solucionar os problemas administrativos da respectiva jurisdição em consonância com as diretrizes emanadas da Secretaria", "outras tarefas compatíveis com a posição e determinadas pelo Diretor-Geral". Enfim, toda a delegação de poder para o chefe do Núcleo Regional virá do Diretor-Geral.

Desta forma, os Núcleos Regionais elevarão seu status - e terão assegurado sua permanência como requisito importante para transformar-se em unidades orçamentárias - ligando-se diretamente ao Diretor-Geral, "limpando" os canais de comunicação, possibilitando maior rapidez nas decisões e melhores condições à execução tempestiva das mesmas.

Por outro lado, os grupos setoriais representam um mecanismo a ser explorado no relacionamento entre os dois tipos de Secretarias - por meio dos quais as instrumentais fornecerão os meios e condições do bom funcionamento das substantivas. O chefe do Núcleo Regional poderá contar assim com uma assistência, nas áreas respectivas, dos grupos auxiliares, pois a jurisdição de cada Núcleo Regional será bem ampla - e em cada qual deverá concentrar-se o esquema de apoio-meios - às unidades executivas. Conforme o volume de atividades envolvidas, comportando sub-regionalização ou não - o chefe do Núcleo Regional necessitará de pessoal auxiliar nos "campos funcionais" das Secretarias instrumentais - Grupos Auxiliares.

Outro ponto: a atuação da Secretaria das Finanças via Delegacia da Receita, no cumprimento de suas atribuições quanto à arrecadação dos tributos estaduais, deverá também contar com o esquema de Núcleos Regionais, embora se constitua numa Secretaria instrumental.

Sintetizando, os Núcleos Regionais receberão toda orientação técnica e normativa diretamente dos Diretores Gerais e estes, assessorados tecnicamente pelos departamentos ou unidades no nível de execução programática, controlarão os resultados através de unidade correspondente prevista nos regulamentos e em algumas

já instaladas (Assessoria de Controle de Resultados). Trata-se de sugestões visando reforçar os Núcleos Regionais.

Explicitadas as alternativas, caberá às próprias Secretarias a definição desses aspectos mais condizente com suas necessidades. As Secretarias deverão providenciar a sub-regionalização, quando for necessária e, assim se poderia dividir as linhas hierárquicas: chefe do Núcleo Regional teria funções administrativas, de apoio, coordenando os grupos auxiliares setoriais nas áreas administrativas, financeira, recursos humanos e de planejamento, enquanto as decisões técnicas seriam tomadas pelos departamentos e/ou coordenadorias respectivas. A opção por esta ou aquela forma dependerá dos próprios circuitos administrativos internos de cada Secretaria, do volume de atividades interiorizadas, da qualidade dos recursos humanos alocados nos Núcleos Regionais, do grau de desconcentração decisória, elementos hoje imprevisíveis, quando o Estado está somente desencadeando o processo de regionalização administrativa.

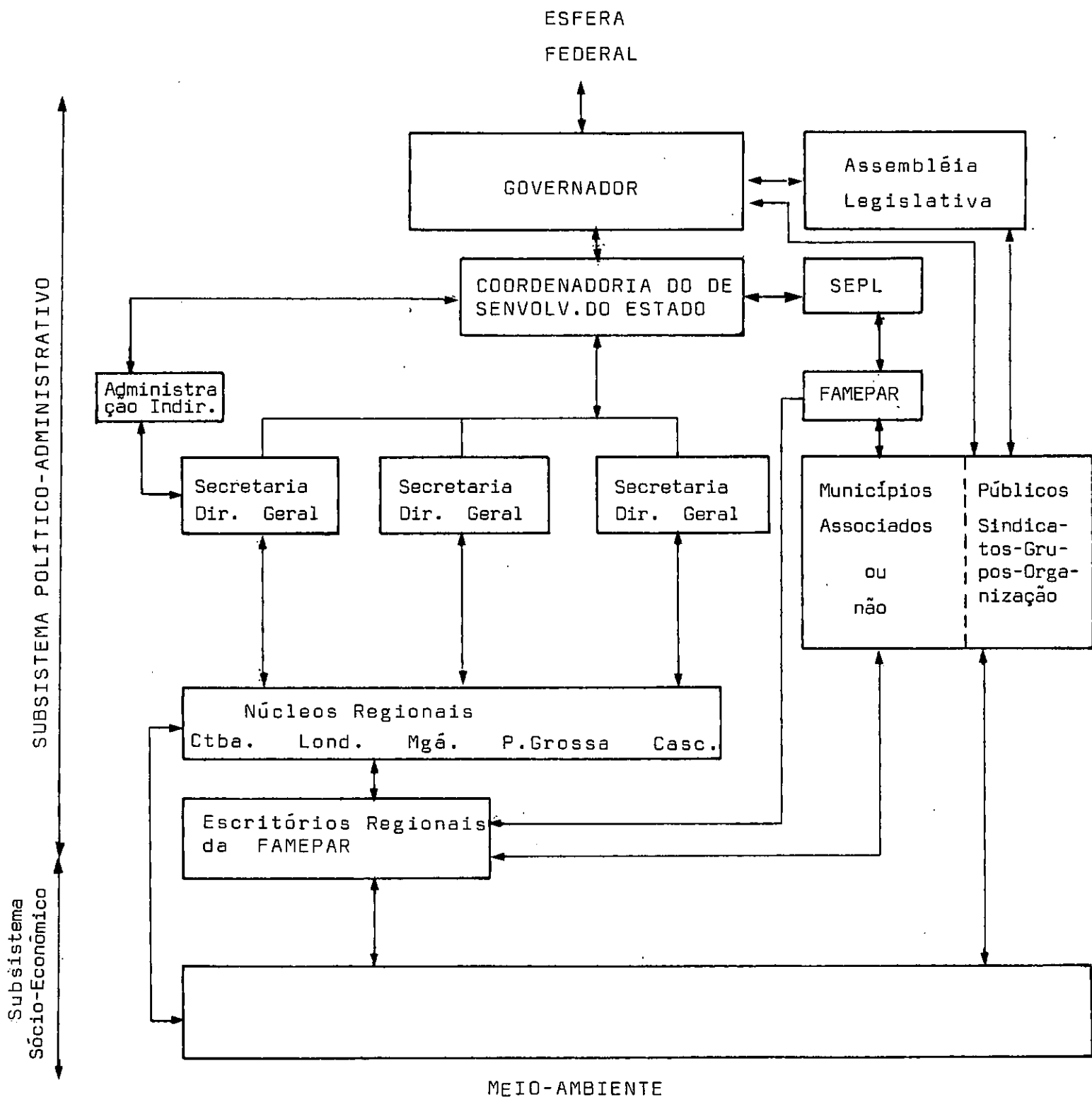
6. INSERÇÃO DA "AÇÃO REGIONAL" NO SISTEMA ESTADUAL DE PLANEJAMENTO.

Após a formalização da proposta para a implantação da Regionalização Administrativa, cabe mostrar agora, como se processa a inserção do aparato institucional que consubstancia a "ação regional", no Sistema Estadual de Planejamento.

Além da combinação harmoniosa dos objetivos e metas de desenvolvimento estabelecidos para o Estado do Paraná com os instrumentos de política econômica, além da "ação regional" comentada, formulada e formalizada nos itens anteriores, é preciso evidenciar o mecanismo de articulação multissetorial e plurifuncional existente ao nível estadual: trata-se da Coordenação de Desenvolvimento do Estado (CDE).

A CDE cabe, basicamente, definir e reavaliar estratégias e políticas, além de funções de supervisão e coordenação geral, envolvendo todos os agentes e agências governamentais — inclusive a administração indireta —, com o objetivo precípuo de montar e executar programas e projetos de alocação de recursos. O órgão técnico da CDE é a própria SEPL, responsável pela preparação das pautas e temas, bem como pelo acompanhamento e avaliação contínua dos resultados globais decorrentes da implementação das decisões tomadas e das diretrizes fixadas.

É fácil perceber que, pela essencialidade das funções a CDE, se constitui no elemento central e nevrálgico do próprio Sistema Estadual de Planejamento. Neste sentido, a interação e a sua função podem ser graficamente indicadas:



Infere-se por este diagrama, as interações entre os subsistemas sócio-econômico e político-administrativo. A integração e a convergência de ações multissetoriais e plurifuncionais garantidas pela CDE é, resguardadas as devidas proporções, perfeitamente comparável ao subsistema regional, cujos traços característicos da proposta formal, fora tratados e resumidos nos itens anteriores. No entanto, por abranger este último, uma articulação entre a Regionalização Administrativa e a própria CDE pode subsidiar de forma decisiva a seleção e a avaliação dos critérios de alocação de recursos, dando à última uma dimensão espacial enquanto que permite ao primeiro, uma visão mais sistêmica das relações de caráter "intra" e "inter" que condicionam os padrões de crescimento e de desenvolvimento regional.

Posto em outros termos, frisa-se que, sem uma incorporação sistemática e abrangente dos aspectos urbano-regionais, o detalhamento dos programas e projetos associados aos objetivos e metas, dificilmente, pode ser espacializado, e muito menos avaliado e reavaliado, enquanto que esta falta de espacialidade nas alocações, acaba por minimizar os impactos da "ação regional".

Considerando, pois, as funções dos Núcleos Regionais, por um lado, e, por outro, as características essenciais da CDE, pode-se inferir que a operacionalização da Regionalização Administrativa permite proporcionar aos órgãos e agentes decisórios ao nível estadual, informações fidedignas e sistemáticas sobre a "situação" ao nível regional, pelo estabelecimento e implantação de canais de comunicação, funcionando tanto no sentido região-capital como vice-versa, permitindo um desempenho mais ágil entre a necessidade social e a ação do Setor Público Estadual. Is-

to tudo dentro de um quadro onde o processo de descentralização reverte tanto em benefício dos "usuários" quanto na consecução dos objetivos estaduais e, as Secretarias independentemente de sua natureza - instrumental ou substantiva -, terão ampla margem de manobra e flexibilidade mais do que suficientes para se pautar pelos critérios de eficácia e eficiência, pela sub-regionalização de seus programas, fortalecendo, estruturando e/ou organizando o espaço paranaense.

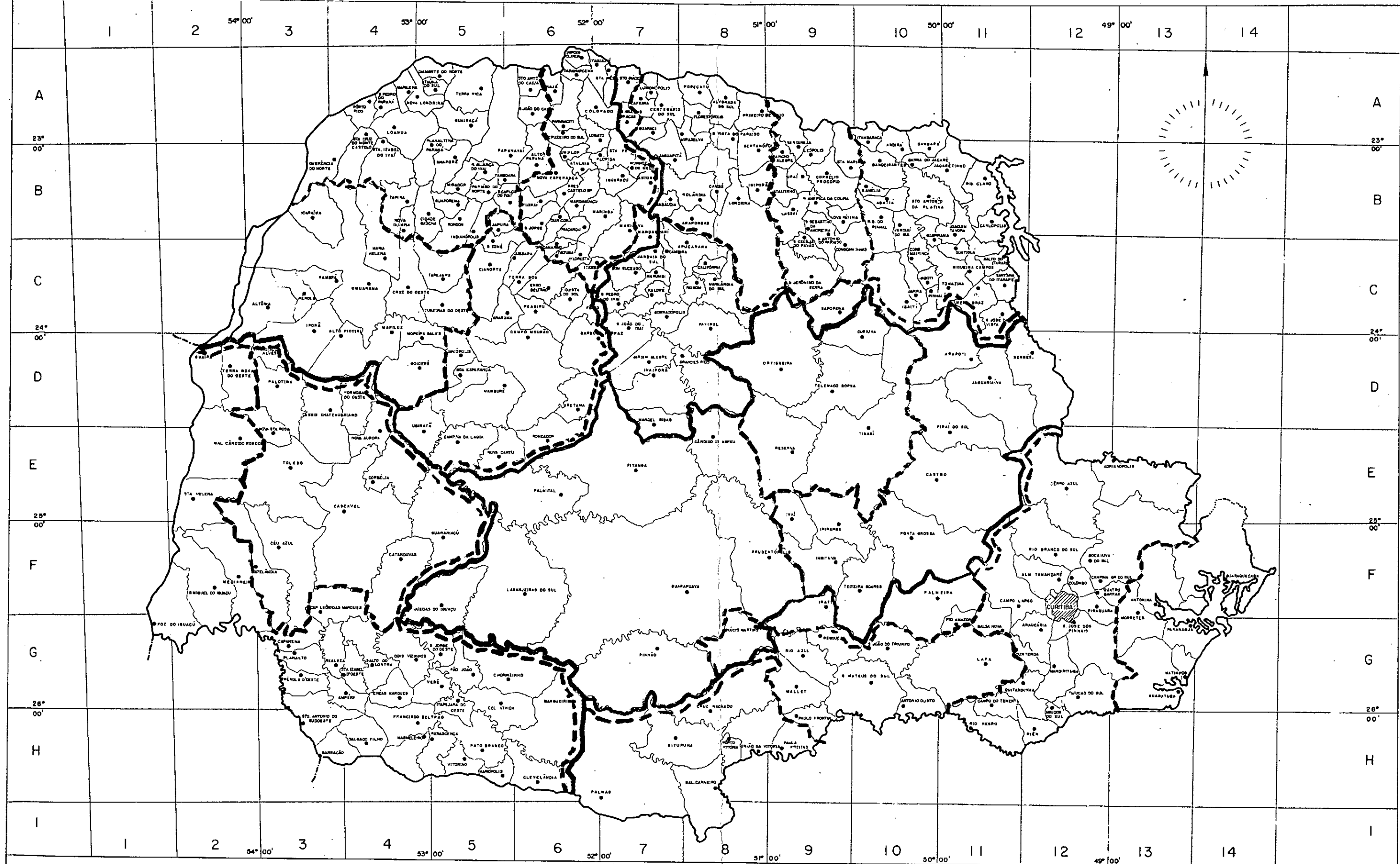
7. IMPLICAÇÕES AO NÍVEL DAS SECRETARIAS

Quanto à relação entre a regionalização proposta e as implicações ao nível de cada Secretaria, convém frisar desde logo, que não se trata de compatibilizar — para aquelas que já dispõem de unidades descentralizadas — na busca de uma eficiência "ótima". Pelo contrário, na medida em que se incorpora a dimensão espacial de forma explícita e direta, surgem conflitos ao nível da eficiência da ação pública, em acréscimo aos custos adicionais para implantação dos Núcleos Regionais.

Entretanto, convém destacar, por outro lado, que mais vale a eficácia com ineficiência, do que o oposto, isto é, eficiência sem eficácia. Na medida em que uma política voluntarista de organização do espaço for integrada a um Plano de Desenvolvimento, decorrem desta interação conseqüências vantajosas, representadas por benefícios sociais, embora difíceis ou até impossíveis de serem mensurados, superam quaisquer análises sofisticadas de custos monetários.

Partindo dessas premissas, examinando-se a regionalização proposta com as divisões territoriais adotadas atualmente pelas diversas Secretarias, as diferenças estão indicadas pelo quadro e mapas apresentados a seguir, acompanhadas dos critérios adotados. (*) Mesmo um exame superficial desses mapas revela que a su-

(*) Encontram-se em anexo a superposição da regionalização proposta e a delimitação das associações de municípios e das microrregiões homogêneas.



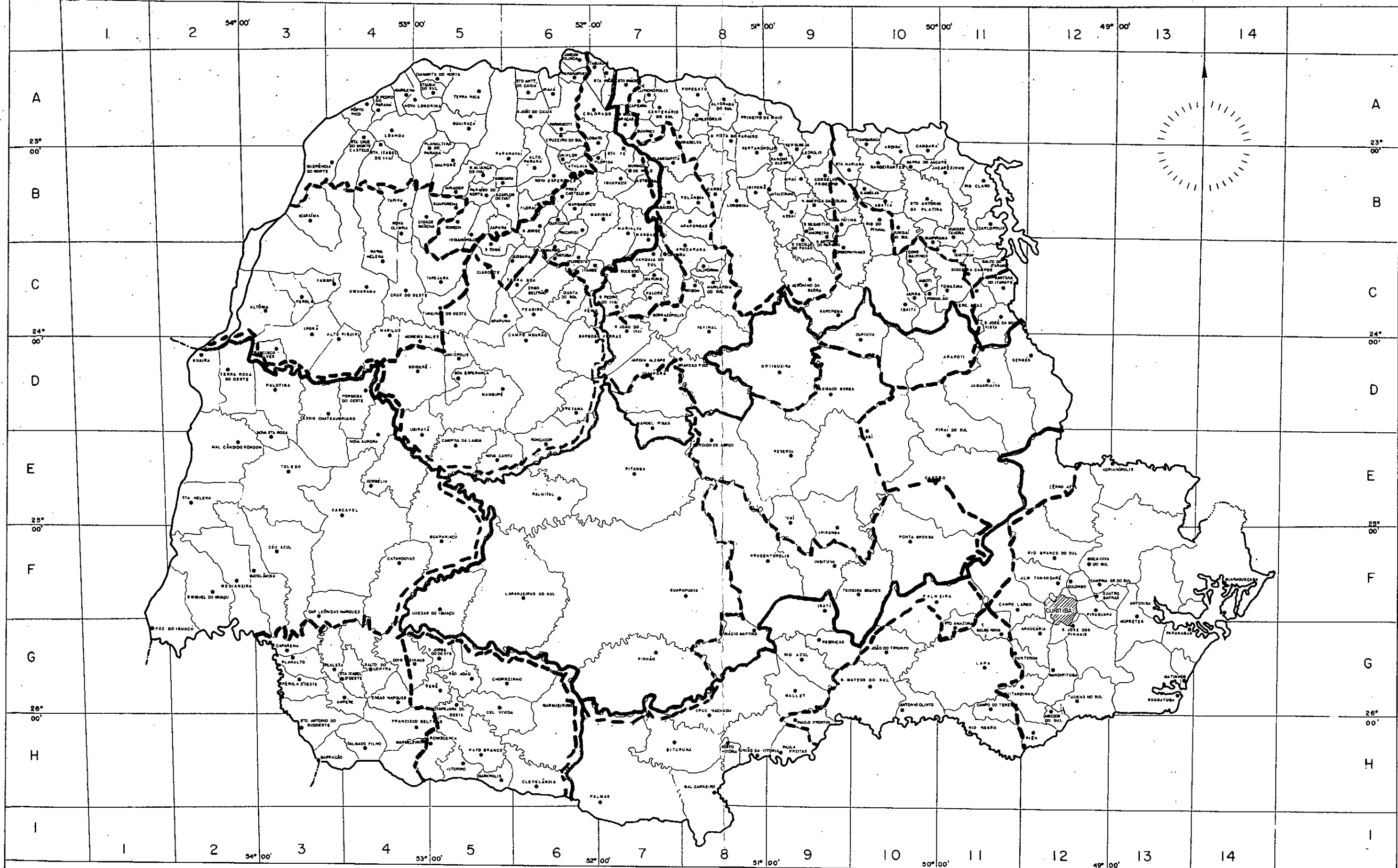
REGIONALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

ju/hc/1976-novembro/1976 governo do estado do paraná secretaria do planejamento

ipardes

- SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA
- REGIONALIZAÇÃO PROPOSTA

escala gráfica em km



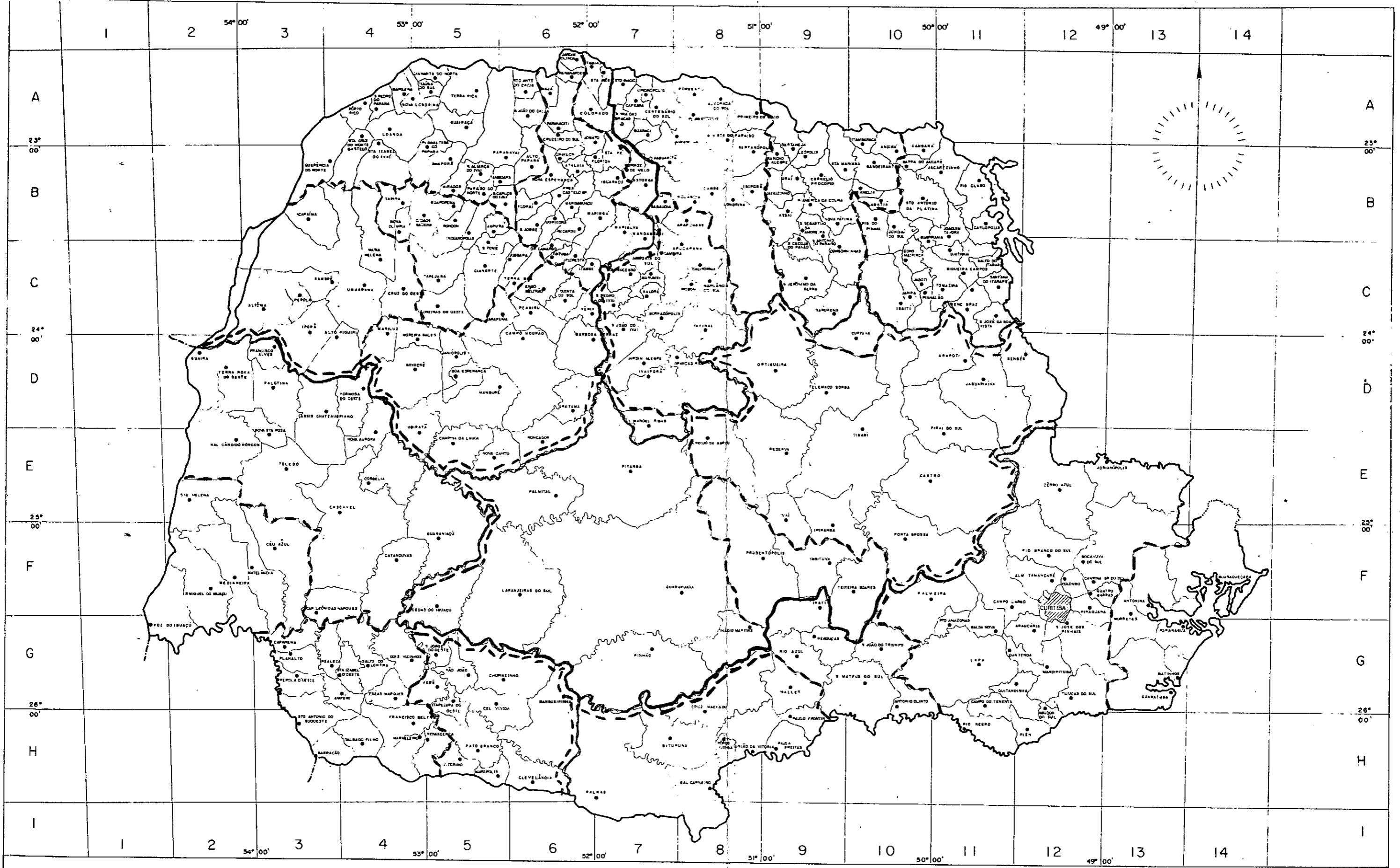
REGIONALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

ipardes

julho/1976-novembro/1976 governo do estado do paraná secretaria do planejamento

- SECRETARIA DOS TRANSPORTES
- REGIONALIZAÇÃO PROPOSTA

escala gráfica em km
0 10 20 30 40



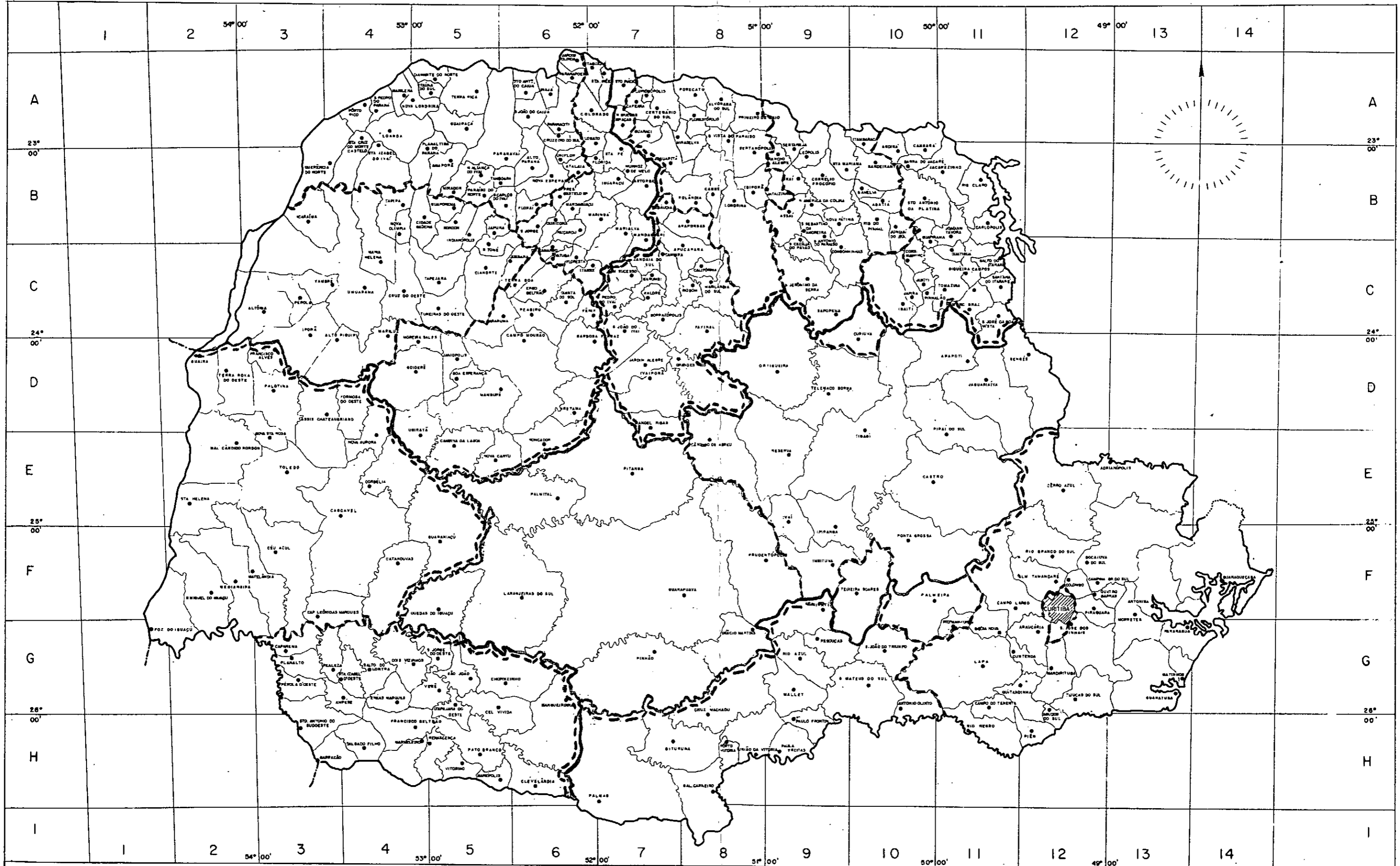
REGIONALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

1976/1976-novembro/1976 governo do estado do paraná secretaria do planejamento

ipardes

- SECRETARIA DA SAUDE E DO BEM ESTAR SOCIAL
- _____ REGIONALIZA O PROPOSTA

escala gráfica em km
0 10 20 30 40

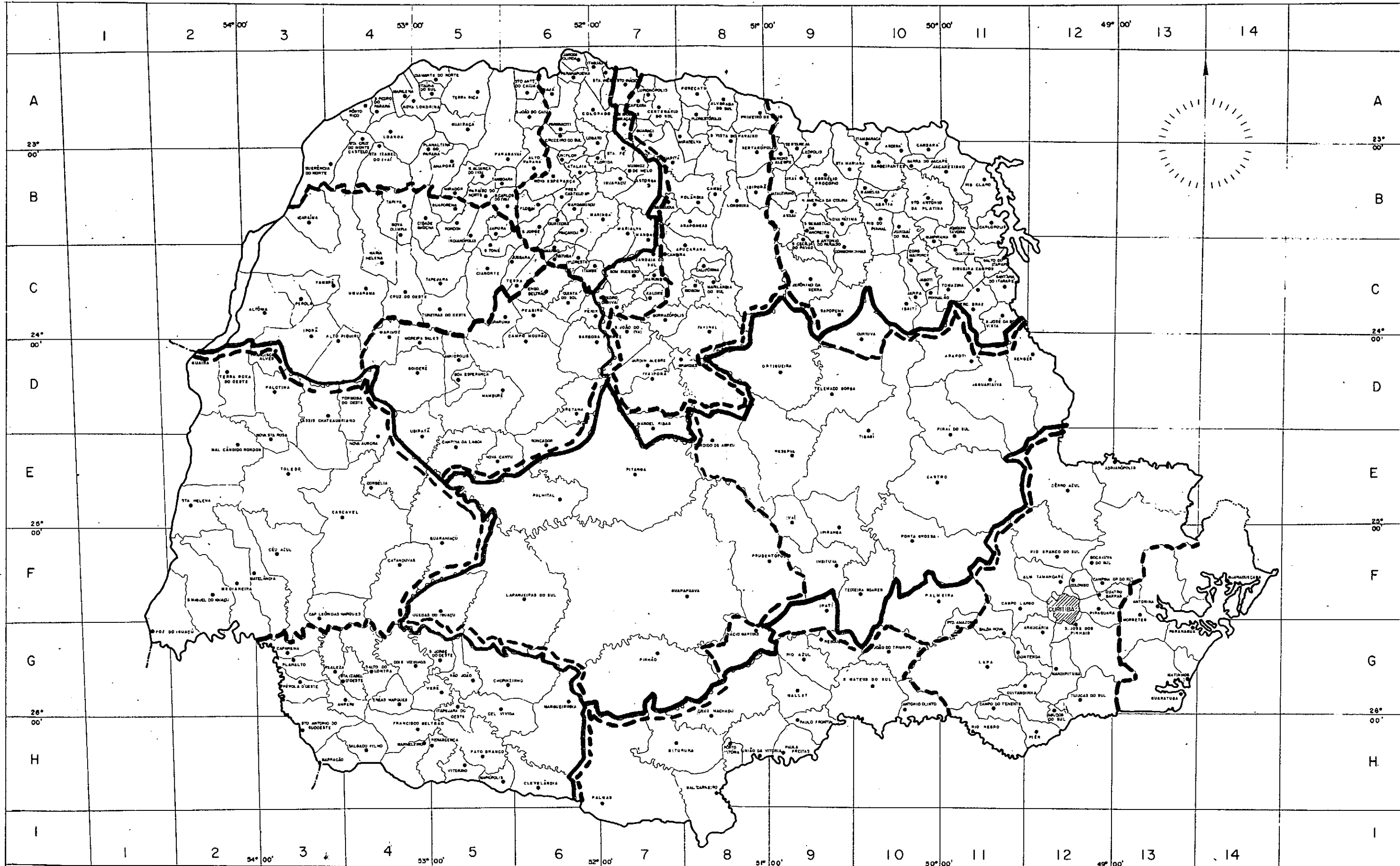


REGIONALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

junho/1976-novembro/1976 governo do estado do paraná secretaria do planejamento

- SECRETARIA DAS FINANÇAS - DELEGACIAS REGIONAIS
- REGIONALIZAÇÃO PROPOSTA

escala gráfica em km
0 10 20 30 40

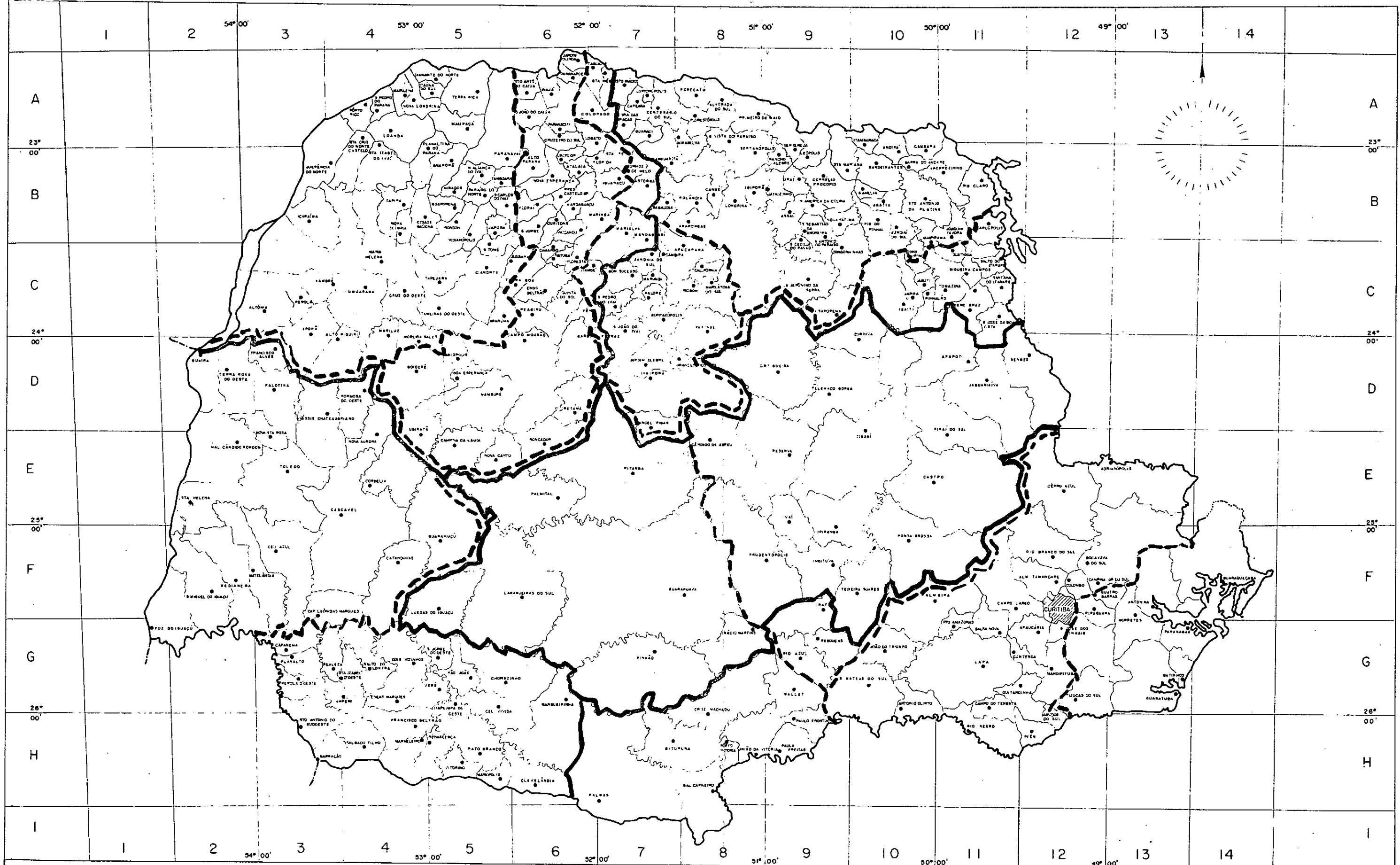


REGIONALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

junho/1976-novembro/1976 governo do estado do paraná secretaria do planejamento **ipardes**

- SECRETARIA DA AGRICULTURA
- REGIONALIZAÇÃO PROPOSTA

escala gráfica em km
0 10 20 30 40



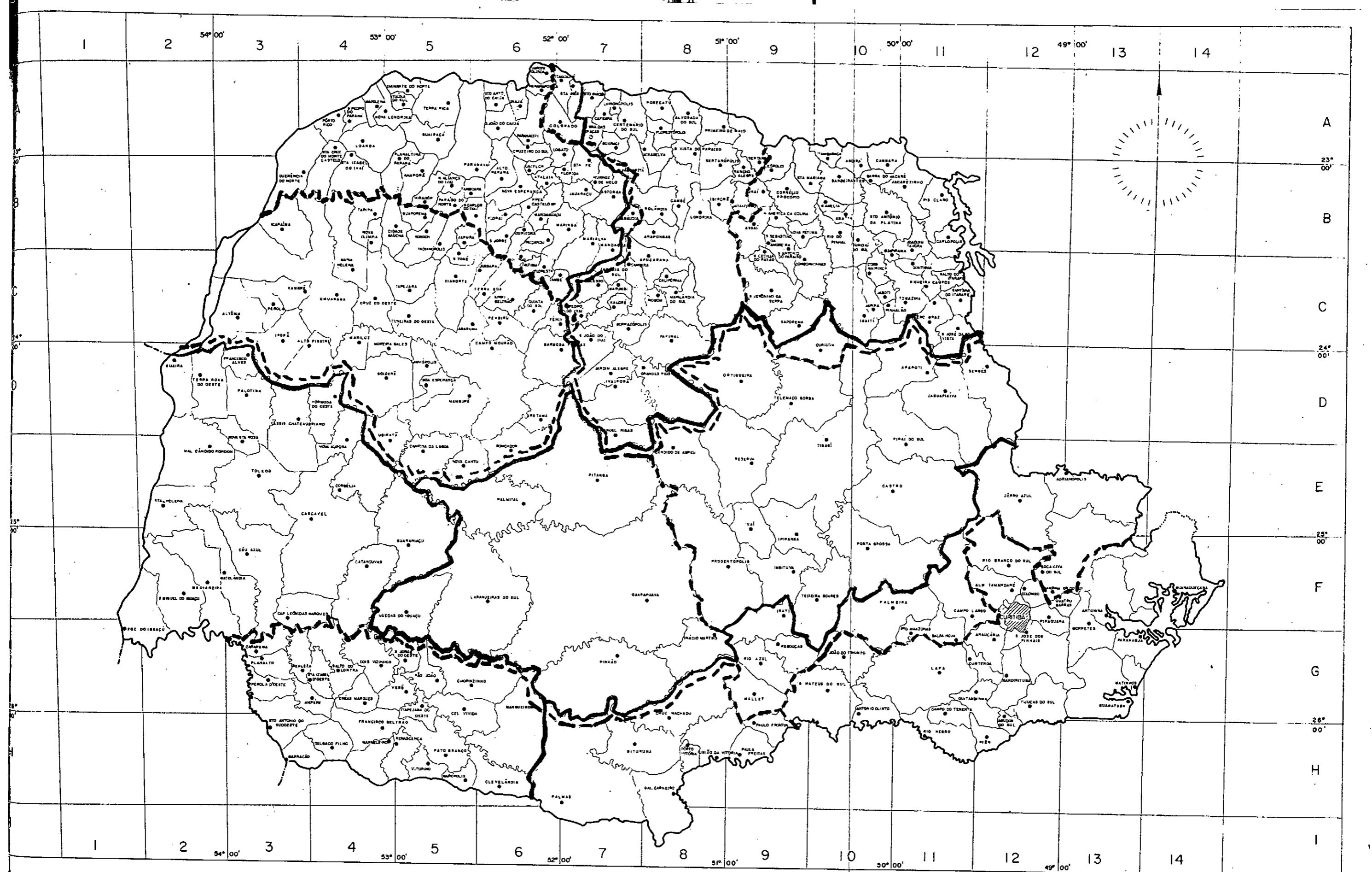
REGIONALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

julho/1976-novembro/1976 governo do estado do paraná secretaria do planejamento

ipardes

- SECRETARIA DE INDÚSTRIA E COMÉRCIO
- REGIONALIZA O PROPOSTA

escala gráfica em km



REGIONALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

1976/1976-novembro/1976 governo do estado do paraná secretaria do planejamento

ipardes

- SECRETARIA DE EDUCA O E CULTURA
- _____ REGIONALIZA O PROPOSTA

escala gráfica em km

SECRETARIA	FUNÇÕES	CRITÉRIOS DE REGIONALIZAÇÃO	NÚCLEOS
1. Finanças	Supervisionar, coordenar, controlar e executar os serviços inerentes à arrecadação de tributos estaduais, bem como a fiscalização do cumprimento das leis, decretos, regulamentos sobre esses serviços.	Instrução nº SP-169/69 critérios próprios da execução dos serviços de fiscalização e arrecadação, levando em conta fatores econômicos, físicos e administrativos.	15 delegacias regionais da Receita: Curitiba (município), Curitiba, Ponta Grossa, União da Vitória, Guarapuava, Jacarezinho, Cornélio Procópio, Londrina, Maringá, Paranavaí, Cruzeiro do Oeste, Campo Mourão, Cascavel, Pato Branco, Apucarana.
2. Recursos Humanos (IPE)	atendimento previdenciário	sem lei ou regulamento que discipline a matéria maior número de funcionários e dependentes + agência central, os demais são satélites.	53 agências centrais 114 agências satélites
3. Educação e Cultura		correspondem quase totalmente com as Regiões de Planejamento	8 núcleos regionais (59 inspetorias regionais)
4. Saúde e Bem Estar Social	- integração dos serviços de saúde e assistência social na comunidade; - aplicação do código sanitário do Estado; - produção e distribuição de medicamentos; - supervisão e assistência técnico-administrativa para o cumprimento dos programas	- facilidade de comunicação com as unidades vinculadas; - proximidade das inspetorias regionais e demais setores do Estado; - adequação às regiões homogêneas do FIBGE	19 distritos sanitários e 1 distrito metropolitano: Curitiba, Paranaguá, Curitiba, Ponta Grossa, Irati, Guarapuava, União da Vitória, Pato Branco, Francisco Beltrão, Foz do Iguaçu, Cascavel, Campo Mourão, Umuarama, Cianorte, Paranavaí, Maringá, Apucarana, Londrina, Cornélio Procópio, Jacarezinho.
	setores de educação, saúde e social	nenhum critério	6 núcleos sociais: Curitiba, Cruzeiro do Oeste, União da Vitória, Porecatu, Maringá, Ponta Grossa.
5. Segurança Pública	DETRAN	nº de veículos nos polos urbanos e eixos rodoviários.	31 circunscrições regionais
	POLÍCIA CIVIL	divisão da organização judiciária do Estado como base	18 subdivisões policiais
	POLÍCIA MILITAR	Plano de Defesa Interna das Forças Armadas	10 batalhões policiais militares
	CORPO DE BOMBEIROS		8 destacamentos
6. Agricultura	ACARPA COPASA CAFÉ DO PARANÁ DEPARTAMENTO DE PRODUTIVIDADE, ECONOMIA RURAL e FISCALIZAÇÃO	Resolução nº 43 - 27.2.76 - homogeneidade de exploração, facilidade de comunicação, importância no contexto agrícola, facilidade de locomoção, existência de outras atividades, planos de expansão governamental, solicitação de prefeituras e cooperativas	13 núcleos regionais: Curitiba, Ponta Grossa, Jacarezinho, Londrina, Maringá, Paranavaí, Umuarama, Campo Mourão, Cascavel, Pato Branco, Guarapuava, União da Vitória, Paranaguá.
7. Indústria e Comércio	PARANATUR	Regiões turísticas + agregamento de uma ou mais regiões das Associações de Municípios	9 regiões turísticas: Paranaguá, Curitiba, Ponta Grossa, Londrina, Apucarana, Maringá, Paranavaí, Foz do Iguaçu, Guarapuava
8. Interior	Administração de Recursos Hídricos (ARH)	zonas hidrográficas: - limites de bacias não respeita divisões municipais	6 zonas: Alto e Médio Iguaçu, Baixo Iguaçu, Piquiri, Ivaí, Tibagi, Vertente Atlântica
9. Transporte	DER (coordenadorias rodoviárias)	distribuição da rede rodoviária	18 coordenadorias rodoviárias: Curitiba, Ponta Grossa, Piraí do Sul, União da Vitória, Guarapuava, Jacarezinho, Londrina, Cascavel, Francisco Beltrão, Maringá, São Mateus do Sul, Pato Branco, Campo Mourão, Paranavaí, Irati, Ibaiti, Cruzeiro do Oeste, Apucarana

Secretaria		SEGURANÇA PÚBLICA	FINANÇAS - DEL. REGIONAIS	TRANSPORTES	Saúde e Bem Estar Social	AGRICULTURA	INDÚSTRIA E COMÉRCIO	EDUCAÇÃO E CULTURA
Proposta								
REGIÃO DE CURITIBA	ENTRADA	IRATI (P G) PALMEIRA (P G) PORTO AMAZONAS (P G) (3)	INÁCIO MARTINS (P-G) PALMEIRA (P G) PORTO AMAZONAS (P G) (3)	INÁCIO MARTINS (P G) IRATI (P G) REBOUÇAS (P G) PORTO AMAZONAS (P G) Parte de MALLETT (P G) Parte de PALMEIRA (P G) Parte de Balsa Nova (P G) Parte de CAMPO LARGO (P G) Parte de CERRO AZUL (P G) (9)	MALLETT (União da Vitória) INÁCIO MARTINS (P G) Microrregião 24 - menos Mangueirinha e Clevelândia Microrregião 8 REBOUÇAS; IRATI; RIO AZUL (Irati)	PORTO AMAZONAS (P G) INÁCIO MARTINS (P G) IRATI (P G) PALMEIRA (P G) (4)	PALMAS G BITURUNA U GENERAL CARNEIRO A CRUZ MACHADO R PTO. UNIÃO A UNIÃO DA VITÓRIA P PAULA FREITAS U PAULO FRONTIN A MALLETT V INÁCIO MARTINS A (13)	Microrregião 24 - menos Mangueirinha e Clevelândia (U V); INÁCIO MARTINS (Cascavel); IRATI (P G); RIO AZUL (P G); REBOUÇAS (P G); MALLETT (P G); PALMEIRA (P G); PTO. AMAZONAS (P G); Balsa Nova (P G); CAMPO LARGO (P G); CERRO AZUL (P G); ADRIANÓPOLIS (P G); BOCAIÚVA DO SUL (P G) (26)
	SADA		TEIXEIRA SOARES (1)	PRUDENTÓPOLIS IMBITUVA TEIXEIRA SOARES (3)	PRUDENTÓPOLIS IMBITUVA TEIXEIRA SOARES (3)			
REGIÃO DE PONTA GROSSA	ENTRADA		TEIXEIRA SOARES (Ctba) CURIÚVA (Londrina) (2)	ORTIGUEIRA (Londrina) CURIÚVA (Londrina) Parte de TIBAGI (Londrina) Parte de ARAPOTI (Londrina)	CURIÚVA (Londrina) PRUDENTÓPOLIS (Ctba) IMBITUVA (Ctba) TEIXEIRA SOARES (Ctba) GUARAPUAVA, Pinhão, Pitanga, Palmital, Laranjeiras do Sul, Quedas do Iguaçu	CURIÚVA (Londrina) (1)	Quedas do Iguaçu G Laranjeiras do Sul u Palmital a Pitanga r Guarapuava a Pinhao p u a v a (6)	Quedas do Iguaçu (Cascavel) Laranj. do Sul (Cascavel) Pinhão (Cascavel) Palmital (Cascavel) Pitanga (Cascavel) Guarapuava (Cascavel) Curiúva (Londrina) (7)
	SADA	SAPOPEMA PALMEIRA PORTO AMAZONAS IRATI (4)	INÁCIO MARTINS PALMEIRA PORTO AMAZONAS	MANOEL RIBAS INÁCIO MARTINS; IRATI; REBOUÇAS; PORTO AMAZONAS; Parte de MALLETT; Parte de PALMEIRA; Parte de Balsa Nova; Parte de CAMPO LARGO; Parte de CERRO AZUL; Parte de RONCADOR; Parte de WENC. BRAZ; SANTA DO ITARARÉ; SÃO J. DA B. VISTA; IVAIPORÁ (15)	INÁCIO MARTINS MANOEL RIBAS (2)	INÁCIO MARTINS IRATI PALMEIRA PTO AMAZONAS MANOEL RIBAS (5)	Irati; Rebouças; Rio Azul; Ibaiti; Japira; Pinhalão; Jaboti; Tomazina; Quatiguá; Siqueira Campos; Cartópolis; Salto do Itararé; Sant'Ana do Itararé; Wenceslau Braz; São José da Boa Vista; Conselheiro Mayrink (16)	Irati; Rio Azul; Rebouças; Mallet; Palmeira; Balsa Nova; Porto Amazonas; Cerro Azul; Campo Largo; Adrianópolis; Bocaiúva do Sul (11)
REGIÃO DE LONDRINA	ENTRADA	SAPOPEMA (P. Grossa) S. INÁCIO (Maringá) N.S. DAS GRAÇAS (Maringá) (3)	SANTO INÁCIO (Maringá) N.S. DAS GRAÇAS (Maringá) (2)	N.S. DAS GRAÇAS (Maringá); STO. INÁCIO (Maringá); JANDAIA DO SUL (Maringá); B. SUCESSO (Maringá); S. PEDRO DO IVAÍ (Maringá); XALORÉ (Maringá); MARUMBI (Maringá); IVAIPORÁ (P G); MANOEL RIBAS (P G); SANTANA DO ITARARÉ (P G); SÃO JOSÉ DA B. VISTA (P G); Parte ENC. BRAZ (P G) (12)	MANOEL RIBAS (P G) (1)	MANOEL RIBAS (P G) STO. INÁCIO (Maringá) JANDAIA DO SUL (Maringá) BOM SUCESSO (Maringá) S. PEDRO DO IVAÍ (Maringá) MARUMBI (Maringá) XALORÉ (Maringá) (7)	Ibaiti/Japira (P G) Pinhalão/Jaboti (P G) Tomazina/Quatiguá (P G) Siqueira Campos/Salto do Itararé (P G) Cartópolis/Sant'Ana do Itararé (P G) Wenceslau Braz (P G) S. José da Boa Vista (P G) Conselheiro Mayrink (P G) (13)	SABAÚDIA (Maringá) (1)
	SADA	MANDAGUARI (1)	CURIÚVA (1)	Parte de ASTORGA ORTIGUEIRA CURIÚVA Parte de TIBAGI Parte de ARAPOTI (5)	COLORADO SANTA INÊS ITAGUARÉ CURIÚVA (4)	CURIÚVA (1)	Itambé Itaguare Marialva Mandaguari Astorga Munhoz de Mello Colorado Santa Inês (4)	CURIÚVA COLORADO SANTA INÊS ITAGUARÉ (4)
REGIÃO DE MARINGÁ	ENTRADA	MANDAGUARI (Londrina) (1)		Parte de ASTORGA (Londrina) Parte de RONCADOR (P G) (2)	COLORADO (Londrina) SANTA INÊS (Londrina) ITAGUARÉ (Londrina) (3)		Itambé (Londrina) Itaguare (Londrina) Marialva (Londrina) Mandaguari (Londrina) Astorga (Londrina) Munhoz de Mello (Londrina) Colorado (Londrina) Santa Inês (Londrina)	COLORADO (Maringá) SANTA INÊS (Maringá) ITAGUARÉ (Maringá) (3)
	SADA	SANTO INÁCIO N. S. DAS GRAÇAS	SANTO INÁCIO N. S. DAS GRAÇAS	SANTO INÁCIO N. S. DAS GRAÇAS JANDAIA DO SUL BOM SUCESSO SÃO PEDRO DO IVAÍ XALORÉ MARUMBI (7)		SANTO INÁCIO JANDAIA DO SUL BOM SUCESSO S. PEDRO DO IVAÍ MARUMBI XALORÉ (6)		SABAÚDIA (1)
REGIÃO DE CASCAVEL	ENTRADA						Microrregião 22 - incluindo os municípios de: Mangueirinha e Clevelândia (U V) (26)	
	SADA						LARANJEIRAS DO SUL PINHÃO PALMITAL PITANGA GUARAPUAVA CURIÚVA União da Vitória (U.V) (6)	

perposição dos critérios puramente setoriais ou funcionais das unidades especializadas não apresentam traços característicos comuns com relação à regionalização proposta. Na medida em que uma política regional-urbana for esquematizada e articulada, é absolutamente imperativo que se institucionalize um processo de planejamento que viabilize a montagem de "ação regional", que por sua vez, aprimora e ajusta o próprio processo de intervenção.

Deve-se considerar, igualmente, Secretarias que não dispõem ainda de um enquadramento espacial e que aguardam a oficialização da Regionalização Administrativa. Estas se somam ao caso das que já possuem representações regionais, e que desejam reavaliar a sua atuação descentralizada sob novo enfoque, sob nova delimitação regional. Qualquer que seja o caso, portanto, apesar de eventuais custos, a proposta se justifica ainda plenamente, pois a montagem de um esquema articulado como está proposto permite ao Governo, por um lado, uma visualização das potencialidades sócio-econômicas de suas diversas Regiões, através da sistematização de estudos e pesquisas e pelos programas e projetos setoriais/funcionais procedidas segundo uma perspectiva espacial, e, por outro lado, facilitar as condições operacionais de execução descentralizada, através da delegação de competências, ao nível de cada Secretaria.

Neste sentido, a implantação do processo de descentralização administrativa representa uma melhor adequação entre seus objetivos específicos — setoriais/fatoriais/funcionais — com relação aos meios instrumentais de política econômica, tanto com relação a este último ajustamento, é preciso que se frise, que de acordo com teorias administrativas e a filosofia expressa

pela Lei 6636/74, que seja evitado a priori, que se imprima à estrutura formal, uma burocracia excessiva, bem como prever ex-ante, mecanismos de controle e de regulação, dentro da hierarquia funcional da estrutura administrativa.

O encaminhamento formal, conforme salientado, se baseia em uma seqüência de delegações sucessivas, centralizando ao nível de Diretor-Geral, apoiado por um lado, pela Coordenadoria de Núcleos Regionais, e, por outro lado, na Assessoria de Controle de Resultados. Dentro desta formalização, ficam assegurados, os dois aspectos cruciais acima discutidos que, em definitivo vinculam-se aos critérios de eficácia e eficiência.

SÍNTESE DA PROPOSTA :

ALGUMAS CONCLUSÕES DE ETAPA

8. SÍNTESE DA PROPOSTA: ALGUMAS CONCLUSÕES DE ETAPA.

Apesar das restrições quanto ao prazo disponível para a elaboração e a formalização desta primeira etapa do Projeto de Regionalização Administrativa e dos condicionantes legais específicos impostos pela Lei 6636/74, a proposta formulada é suficientemente simples, porém abrangente, que atende aos objetivos específicos da descentralização, abaixo resumidos:

1) adequação de cada Secretaria quanto às diretrizes gerais que regem a matéria no Estado, ou seja, da Lei 6636, enquanto instrumento principal para a consecução do Plano Estadual de Desenvolvimento;

2) estruturação e organização do espaço estadual, pela implantação de unidades-descentralizadas, capazes de agilizar as atividades de cada Secretaria bem como do conjunto delas, sob forma de Núcleos Regionais que venham a atender às aspirações e necessidades, com maior eficácia e eficiência;

3) progressivamente, com a consolidação destes Núcleos Regionais, ampliar as suas funções, passando de um modelo de descentralização para a regionalização do Plano Estadual, alterando-o para a possibilidade de que as especificidades regionais, diferenciadas dos traços comuns ao processo de desenvolvimento estadual, venham a permitir a elaboração de Planos Regionais propriamente ditos, de modo a promover uma integração espacial, assumindo-se todos os efeitos decorrentes do processo de integra-

ção — positivos e negativos —, por meio de uma estratégia concertada dos diversos níveis geopolíticos de decisão (Estado-Municípios que compõem uma dada região).

Para a consecução plena destes objetivos específicos correspondentes e diferentes graus de generalidades — isto é, situados em diferentes horizontes temporais —, é que deve ser entendida a descentralização da capacidade decisória do Governo, cuja proposta formal de implantação foi apresentada nos itens anteriores. Isto implica em uma mudança significativa quanto à estruturação formal-funcional das diversas Secretarias, já ou a serem localizados no "hinterland" do Estado.

A idéia central, em um segundo detalhamento, consiste no provimento de condições operacionais, para as unidades que já ou que venham ser instaladas, pela implantação dos Núcleos Regionais, os quais apoiados em uma infra-estrutura comum, possibilitem a ampliação, a continuidade e a integração das unidades descentralizadas, para uma prestação de serviços pautada nos critérios de eficácia e de eficiência. Estas unidades passam a decidir e resolver, a nível regional, sub-regional e local, problemas de natureza e dimensão específicas que, no presente, tendem quase sempre a ser submetidas aos escalões superiores, concentrados na Capital, congestionando os canais de informações e de decisão.

Uma dicotomia a ser considerada é aquela que divide as questões envolvidas em "gerais" e "específicas". As primeiras se referem às macrodefinições políticas e sua implementação e a este nível de atribuição e competência legal, deve ser destacado a im-

portância fundamental da Coordenação do Desenvolvimento do Estado (CDE), instrumento-chave para uma ação concertada e global por parte do Estado, de onde devem partir orientações específicas para todos os domínios (setorial, fatorial e funcional) e para todos os níveis geográficos (principalmente o regional). As macrodefinições tomadas pela CDE devem mobilizar todos os recursos organizacionais necessários na formulação, execução, reavaliação de políticas (incluindo-se os órgãos da Administração Indireta). Formaliza-se, assim, um nível de decisão comum às Secretarias Substantivas e Instrumentais. Neste contexto, o papel da Secretaria de Planejamento é fundamental no acionamento, na preparação das formulações e decisões das aludidas macrodefinições políticas por parte da CDE.

Por outro lado, pela impossibilidade de contactos mais frequentes e até sistemáticos (ou sistematizáveis) entre os Diretores-Gerais, tem-se um segundo nível de articulação da "ação-regional" por serem aqueles, os responsáveis diretos dos Núcleos Regionais, devidamente assistidos, ou não, tanto pela Coordenação dos Núcleos Regionais, quanto pela Assessoria de Controle de Resultados de cada Secretaria. Estabelece-se assim, mais um canal de comunicação, de circulação de informações e de preparação de decisões, isto é, ligações entre as Secretarias Substantivas e Instrumentais.

Um terceiro ponto se refere à necessidade anteriormente referida, ainda dentro da dicotomia "gerais-específicos". Trata-se da função da FAMEPAR nesta formalização, que deve ter uma presença marcante ao nível regional, com o objetivo de intensificar as relações entre o Estado e os Municípios. Como parte integrante do esforço do Governo de interiorizar o desenvolvimento, de

especializar políticas seletivas em vários setores e níveis geográficos, urge integrar a contribuição dos municípios neste esforço comum. Daí, a importância dos Convênios entre Estado e Municípios que possibilitam atribuir à FAMEPAR, funções específicas e amplas de articulação, contatando e formação de recursos humanos junto aos poderes locais. Por estar integrada ao Sistema Estadual de Planejamento, cabe à FAMEPAR um papel importante, podendo cumprir inúmeras tarefas em todos os níveis e escalas geográficas, como por exemplo, de coordenação horizontal no espaço comum de ação de diferentes Secretarias, com dois campos específicos de atuação. O primeiro, vinculado aos municípios que por meio dela, encaminham reivindicações e demandas junto aos demais órgãos da Administração direta e indireta, enquanto que o segundo se refere ao acionamento da estrutura administrativa ao nível regional, tanto nos seus aspectos "intra" quanto "inter". Da mesma forma, o movimento pode ser visto de forma inversa, qual seja, a FAMEPAR sendo acionada tanto pelas Secretarias, quanto pelos Núcleos Regionais, no pleito desta ou daquela contribuição dos municípios.

Já se insistiu que a seqüência da regionalização das diversas Secretarias é importante para a operacionalização de um sistema de planejamento regional. Com relação à prioridade, a regionalização deve iniciar por aquelas Secretarias cuja ação e presença no interior é de relevância tal para o Estado, que se torna imprescindível ajustar a sua atual regionalização. Neste sentido, não necessariamente deve ser uma Secretaria Substantiva, pois o papel da Secretaria de Planejamento — de coordenação global do Sistema Estadual de Planejamento — continua e se acentua ainda mais ao nível regional. Além disso, a prioridade é concebida como um reforço às unidades já descentralizadas. Em uma pri-

meira etapa, esta categoria engloba as Secretarias de Finanças, Agricultura, Segurança, Educação e Cultura, Saúde e Bem-Estar Social e Transportes. Em função das considerações tecidas anteriormente, os Núcleos Regionais devem se concentrar nas cidades-sedes de Regiões, quais sejam: Curitiba, Londrina, Ponta Grossa, Maringá e Cascavel, e, ao nível de análise das conveniências de cada Secretaria, cada uma poderá adotar uma sub-regionalização que melhor atenda aos seus objetivos específicos.

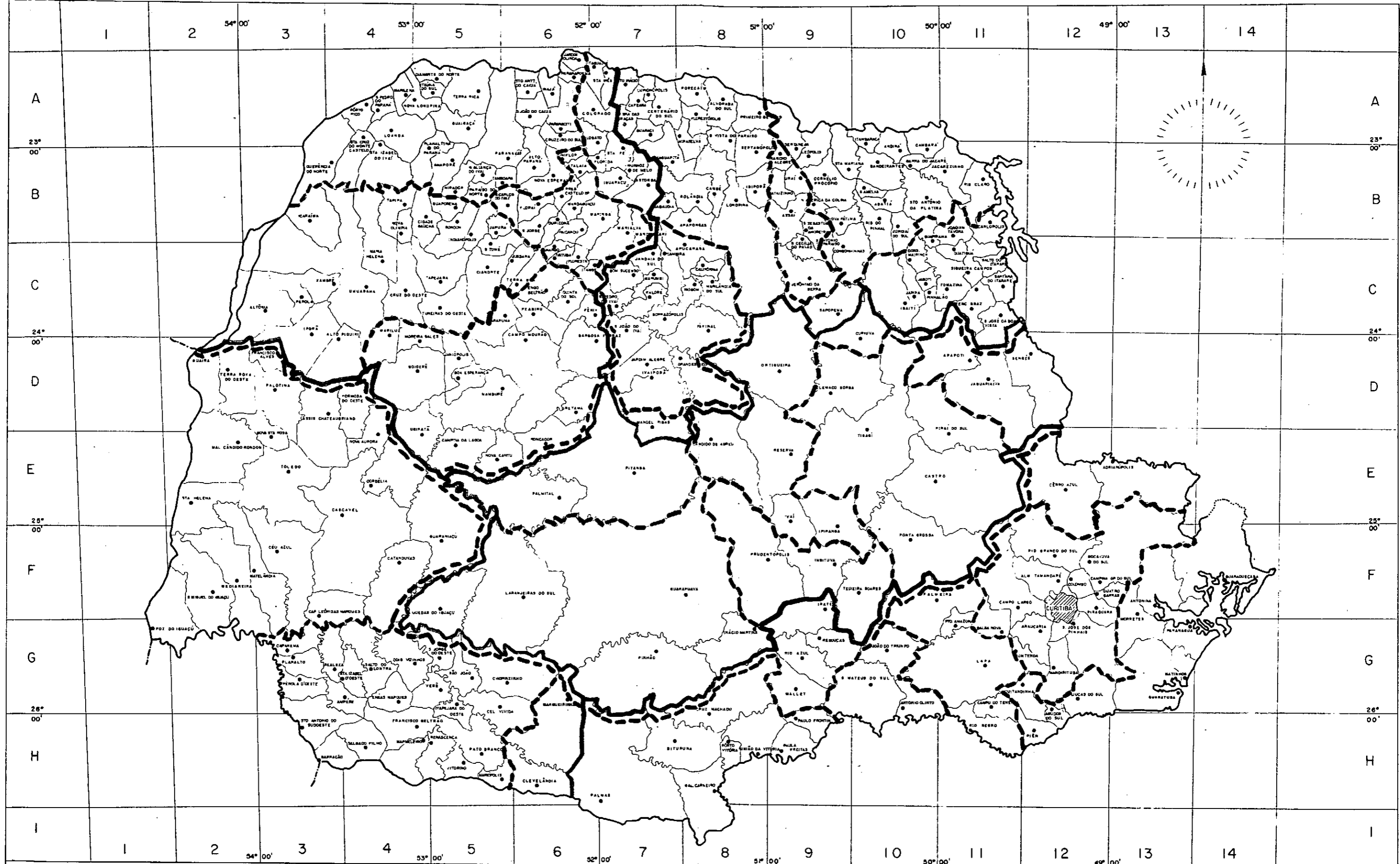
Em uma segunda etapa, acompanhando o processo de Regionalização e do aparecimento de novas demandas qualitativa e quantitativamente diferenciadas, as demais Secretarias deverão "regionalizar-se". Neste sentido, no caso particular da Secretaria de Administração, esta deverá procedê-lo após a consolidação de sua estruturação.

Enfatiza-se que o problema da descentralização administrativa foi considerado apenas para os órgãos da Administração Direta, uma vez que os de Administração Indireta, pelas suas vinculações funcionais e hierárquicas, acompanharão as Secretarias Centrais, dependendo de diferentes graus de flexibilidade e autonomia. Além do mais, como a vinculação formal destas entidades se relaciona diretamente com o Secretário, diferencia-se assim da subordinação dos Núcleos Regionais, que se vinculam, ou não, à Coordenação dos Núcleos Regionais e ao Diretor-Geral.

Cabe ressaltar, por fim, a importância da articulação entre as Secretarias Substantivas e Instrumentais, que, alocando grupos auxiliares junto ao Chefe do Núcleo, configuram canais de informações, principalmente dos Grupos Setoriais respectivos. Dentro da formulação adotada, os Grupos Auxiliares poderão cres-

cer de acordo com o volume das atividades do próprio Núcleo.

Em definitivo, em todas as épocas e em todas as sociedades, sempre se verificou um certo grau de inadequação entre o processo de organização social — em particular o da produção — e a organização do território. Situar as decisões e as ações planejadas dentro de uma perspectiva de tempo e espaço, se revela como sendo a única abordagem que, apesar das dificuldades metodológicas e institucionais, pode dar sentido e subsidiar as funções do Governo, em todos os seus aspectos e implicações. Neste sentido, a Regionalização Administrativa a ser implantada e operacionalizada pelo Estado do Paraná, constitui-se em um imperativo para a consecução dos objetivos e metas de desenvolvimento estabelecidos, com uma articulação e combinação de meios instrumentais, diminuindo a defasagem entre as modificações extremamente dinâmicas vividas pelo Estado e as condições qualitativas e quantitativas das necessidades e aspirações geradas, e, principalmente dos novos desafios criados, por uma redefinição funcional-institucional, consubstanciada na Lei 6636/74. Pelas suas implicações, pelas alternativas que são abertas, pela sistematização do conhecimento da realidade paranaense, a Regionalização Administrativa surge como um imperativo, como a condição necessária, para a promoção do desenvolvimento estadual, ao longo do tempo e — principalmente — do espaço geográfico que se constitui no suporte material da interação social.



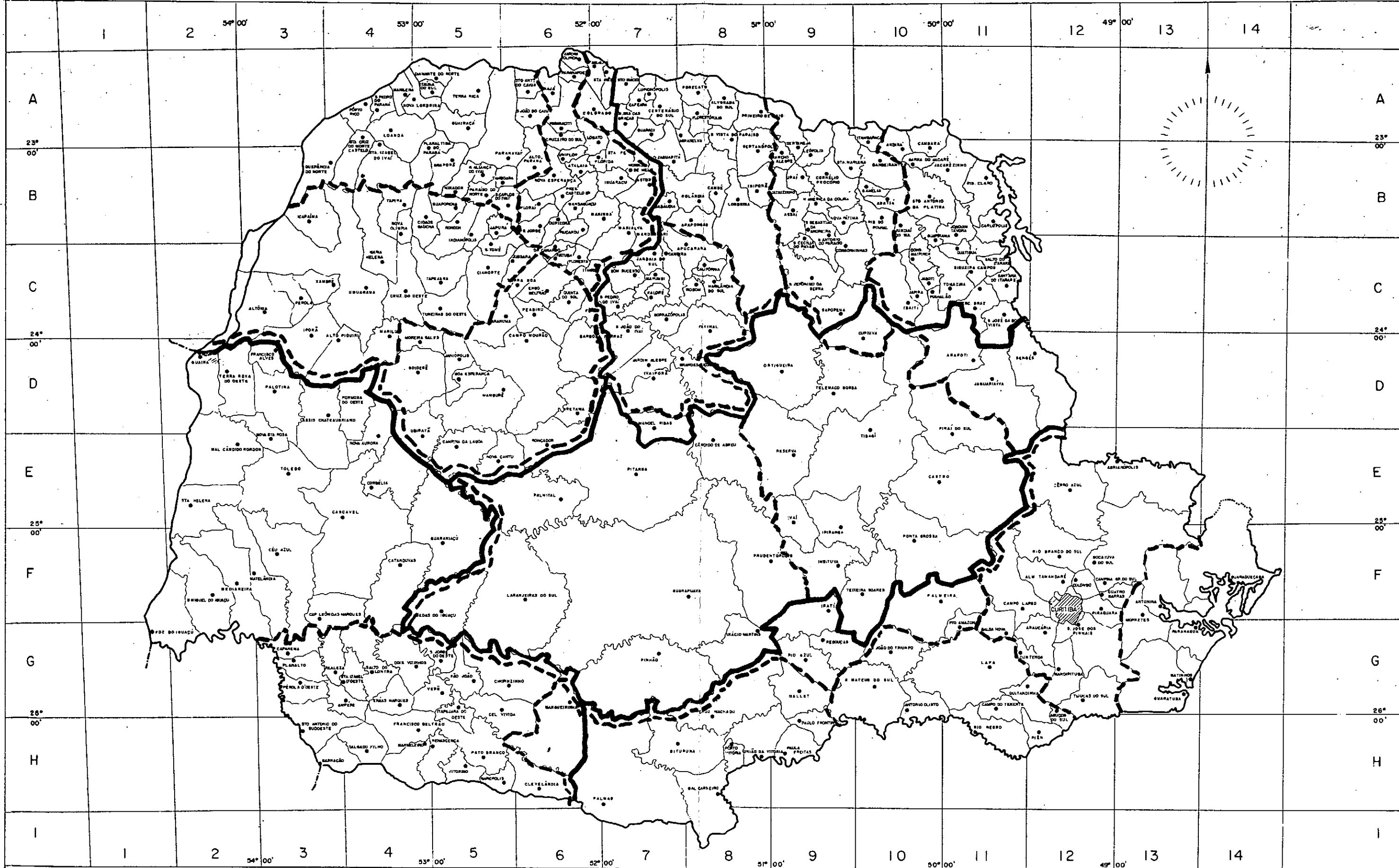
REGIONALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

ipardes

julho/1976-novembro/1976 governo do estado do paraná secretaria do planejamento

- · MICRORREGIÕES HOMOGÊNEAS
- REGIONALIZAÇÃO PROPOSTA

escala gráfica em km
0 10 20 30 40



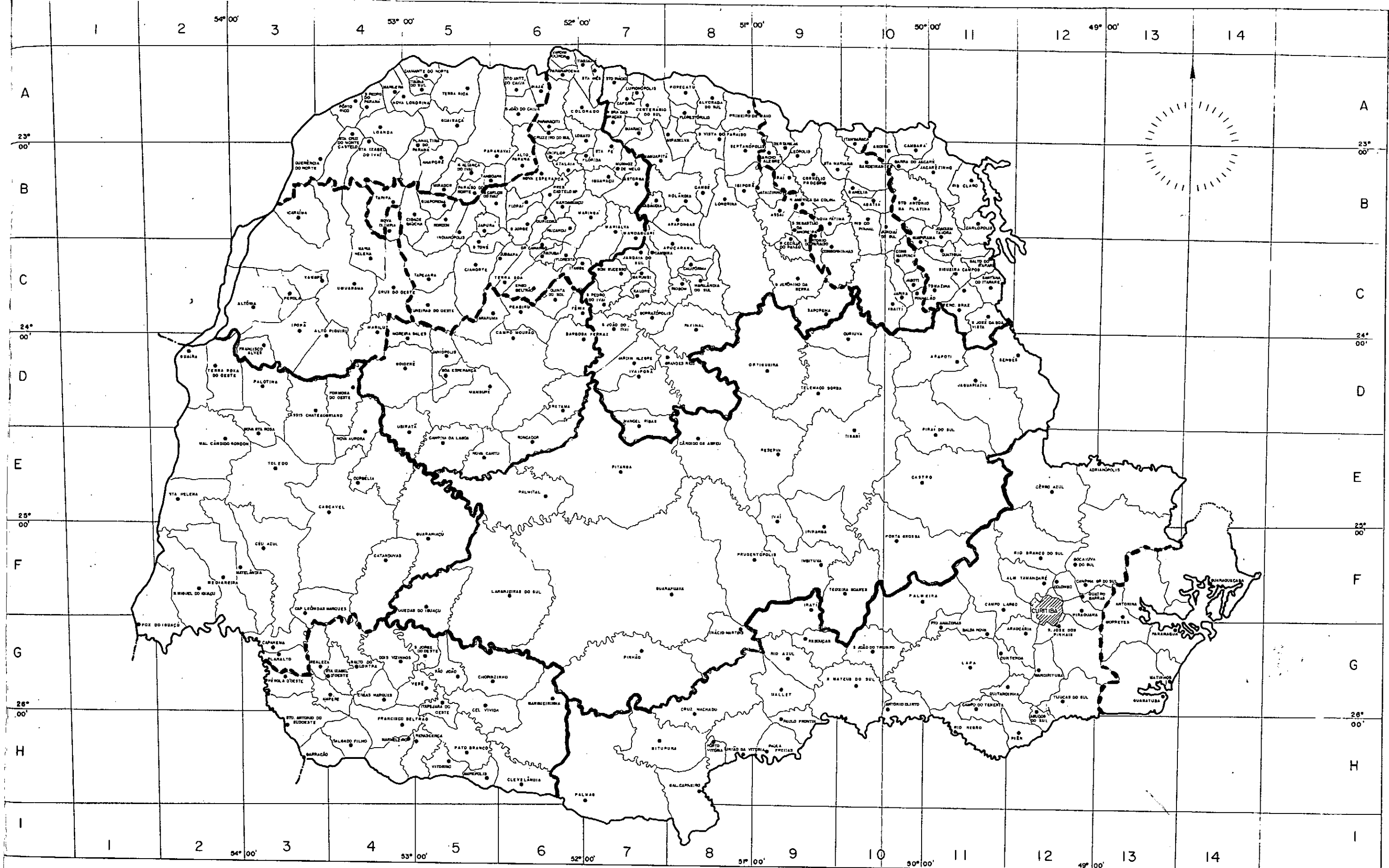
REGIONALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

ipardes

10/ho/1976-novembro/1976 governo do estado do paraná secretário do planejamento

- ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS
- REGIONALIZAÇÃO PROPOSTA

escala gráfica em km
0 10 20 30 40



REGIONALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

juízo/1976-novembro/1976 governo do estado do paraná secretaria do planejamento

ipardes

- REGIONALIZAÇÃO PROPOSTA
- - - SUB - REGIONALIZAÇÃO PROPOSTA

escala gráfica em km