

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS

BENITO FRANCISCO VASQUES

A DIVISÃO REGIONAL DO BRASIL

Limites, propósitos e resultados a partir do Estudo para a Dimensão Territorial do
Planejamento – Regiões de Referência

São Paulo
2016

BENITO FRANCISCO VASQUES

A DIVISÃO REGIONAL DO BRASIL

Limites, propósitos e resultados a partir do Estudo para a Dimensão Territorial do
Planejamento – Regiões de Referência

Trabalho de Graduação Individual apresentado
ao Departamento de Geografia da Faculdade
de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da
Universidade de São Paulo para obtenção do
título em Bacharel e Licenciatura em
Geografia.

Orientador: Prof. Dr. Élvio Rodrigues Martins

São Paulo
2016

Banca Examinadora

Prof. Dr. Élvio Rodrigues Martins

Prof.a Dra,

Profa. Dra.

Dedico este trabalho aos meus filhos:
Heitor e Sofia.

Agradecimentos

Se ordenamentos são possíveis ao agradecimento, eu ainda os procuro. Evitaria os primeiros, os segundos, os terceiros. Nossas hierarquias desprezam a subjetividade, a enormidade e a grandeza de papel que cada ajuda pode ter tido na consecução de um esforço.

À força e incentivo que obtive de todos os parceiros da geografia, companheiros do curso noturno, o único turno possível a um estudante trabalhador que, fatigado pela jornada do dia roubado, pode usufruir somente uma pequenina parte do conhecimento acadêmico que a ele não é destinado;

A todos da turma “Billi Hits”, a mais saudosa e eterna amizade;

Ao meu orientador e professor Élvio Martins pela compreensão mais que humana, jazzística;

Aos de sangue, pelo calor natural e corrente;

Aos que ajudaram praticamente: Diogo, Bianca, Luís.

E o agradecimento mais que especial a minha companheira Bruna Moreira, que me fez morar consigo, faz morada comigo e participou da realização de todas as linhas deste trabalho. Debaixo da árvore que ela planta comigo encontrei a sombra mais terna.

RESUMO

Este Trabalho de Graduação Individual – TGI – tem como objetivo introduzir o debate acerca da categoria geográfica de Região apresentada no “Estudo para Dimensão Territorial do Planejamento – volume III – Regiões de Referência” de 2008 publicado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. O documento em questão, referenciado em concepções pragmáticas oferece um paradigma fundamental para a realizar a discussão teórica a que esta pesquisa de gabinete se propôs, qual seja, a de localizar as ideias regionais que se oficializaram na Geografia do Brasil.

Palavras-Chave: Região – Regionalização – Planejamento – Território – Desenvolvimento.

ABSTRACT

This Individual Final Paper aims to introduce the discussion about the geography category of Region presented in the 2008 “Estudo para Dimensão Territorial do Planejamento – volume III – Regiões de Referência” published by Planning, Contingency and Management Department. This document referenced on pragmatic issues, referenciado em concepções pragmáticas offers a fundamental paradigm to accomplish the theoretical debate about this ministry research has proposed, wich is to localize the regionals ideas officiated by the Brazilian Geography.

Keywords: Region – Regionalization – Planning – Territory – Development.

LISTA DE IMAGENS E MAPAS

Página 14: *Mapa 1- Mapa da divisão regional proposta por Delgado de Carvalho em 1913.*

Página 28: *Imagem 1- Infográfico representando a disposição paradigmática regional no território brasileiro.*

Página 34: *Imagem 2- Representação da ideia de região econômica.*

Página 35: *Imagem 3- Representação de um enclave econômico.*

Página 37: *Mapa 2- Rede urbana brasileira (IBGE, 2007).*

Página 40: *Imagem 4- Escalas de análise e suas correspondentes regionalizações.*

Página 42: *Mapa 3- Territórios da Estratégia.*

Página 43: *Mapa 4- Macrorregiões e Macro Polos.*

Página 45: *Mapa 5- Sub-regiões.*

Página 46: *Imagem 5- Equação do índice de terceirização.*

Página 47: *Infográfico 2- Transformação da dimensão espacial.*

Página 49: *Mapa 6- Bacias Hidrográficas.*

Página 50: *Imagem 6- representação do índice de interação.*

Página 50: *Gráfico 1- Hierarquização das 20 maiores microrregiões segundo o ICTR.*

Página 51: *Infográfico 3- Lógica funcional da estratégia de repolarização e dispersão produtiva.*

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	7
CAPÍTULO I – A Trajetória do Conceito de Região a partir das principais divisões regionais brasileiras.....	10
CAPÍTULO II – Estudo para a Dimensão Territorial para o Planejamento – Regiões de Referência: propósitos.....	29
CAPÍTULO III – Resultados do “Estudo de Dimensão Territorial para o Planejamento”: dissensões teóricas e práticas.....	52
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	67
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	69

INTRODUÇÃO

O lastro explicativo do pensamento regional brasileiro não se deu de alguma maneira original ou distinto de outras tantas introduções teóricas dadas neste território. A condição de terra nova, de receptáculo de tempos e espaços pretéritos advindos de territórios outrem, dominadores, pela técnica moderna, dos espaços e tempos autóctones, se verifica na história como marca inexorável de sua constituição e ontogênese.

A própria natureza da questão encontra-se nessa premissa: regionalizar o pensamento, parcelar a paisagem, imaginar em unidades o território, todas elas abstrações que possuem como objetivo a planificação pragmática do espaço, seriam operações imperceptíveis entre homens e mulheres para quem o todo era algo completo e sem fronteiras tendo por delimitação a sobrevivência e o bem comunitário?

Esse questionamento introdutório se apresenta para, duplamente, dar conta das indagações pessoais de quem escreve este trabalho e sinalizar sobre suas inclinações com relação à geografia do Brasil. Sim, somos seres dotados de uma natural geografia e é mediante a uma elaborada localização e orientação que pudemos desenvolver socialmente nossa cultura e sim, a política geográfica, qualquer que seja ela, modela e impõe uma espacialidade de interesses.

Tanto os questionamentos, as escolhas e as afirmações se deram principalmente após o curso de Teoria da Região e da Regionalização, proferido pelo professor Élvio Rodrigues Martins, orientador deste trabalho. Foi em contato com as abordagens do curso e, principalmente, com as diversas teorias regionais com as quais dialogamos que se reforçou a opção pela temática regional.

Por essas vias chegou-se ao “Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento – Volume III – Regiões de Referência”, publicação de 2008 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. O Estudo foi elaborado por um conjunto de acadêmicos com o objetivo de constituir uma carteira de investimentos de âmbito nacional e que tinham como metas de realização o ano de 2027. O Volume III, sobre o qual nos debruçamos, dá conta das tais “regiões de referência”, uma proposta de regionalização econômica do território, a geografia dos futuros investimentos estratégicos.

Considerou-se a discussão acerca do Estudo uma possibilidade rica para que se pudesse dialogar teoricamente com as diversas correntes do pensamento geográfico e

regional, bem como enredar-se pelas problemáticas que dizem respeito à concretude da questão brasileira. Somaram-se aos questionamentos introdutoriamente já apresentados, questões que viemos considerar as norteadoras deste Trabalho de Graduação Individual: qual o diagnóstico geográfico do Brasil de então? Qual regionalização nasce da proposição do Estudo? É possível estabelecer um paradigma? Qual a relação da regionalização proposta com a trajetória do conceito no território nacional brasileiro?

Para que essas respostas fossem perseguidas, não encontramos outro caminho de início que não o da discussão da trajetória do conceito de região. No primeiro capítulo buscamos discutir, por meio das principais regionalizações oficiais do Estado Nacional, qual fossem as de 1913, 1942, 1970 e 1989, as permanências, diferenças e correntes teóricas que se contrapuseram ou se complementaram no decorrer do século XX. Foi no bojo dessas leituras e na construção dessa trajetória que verificamos que as continuidades foram e são muito mais presentes nos traçados regionais adotados. Foi uma característica que passou a ser muito importante durante a redação do TGI, passou a fazer parte de uma hipótese de conclusão: o continuísmo é uma força das mais consideráveis na história e na geografia do Brasil e elemento central no relativo atraso econômico e tecnológico do país.

No segundo capítulo adentrou-se às entranhas do Estudo propriamente dito, mais especificamente no seu Volume III. Aqui há algo a ser dito: a considerável presença das citações. Foi impossível, no âmbito do tratamento a que nos propusemos dar ao TGI, qual seja o de discutir uma proposição de regionalização, que na parte dedicada unicamente à dissecação dessa tarefa, as citações não se fizessem constantes. Somente assim pudemos localizar, detalhar e apontar os propósitos do Estudo, suas escalas de análise, suas limitações e suas ligações teóricas com o funcionalismo. Por meio de seus mapas, esquemas, equações e até de suas leituras críticas e teóricas acerca das teorias regionais, procuramos mostrar que o Estudo apresentava a questão urbana como central; propunha a manutenção dos centros geopolíticos dentro do território, uma realocação geográfica da indústria e uma maior e melhor mobilidade de capitais dentro do território.

No terceiro e último capítulo passamos a verificação das metas práticas do Estudo, se a as mesmas se concretizaram e o porquê da não concretização. Sobre a inviabilidade de boa parte das proposições sociais do Estudo, alocadas que estão em difusas bases de interpretação (mas erigidas solidamente numa verdade pragmática), dialogamos com a abordagem de David Harvey sobre o empreendedorismo urbano, procurando demonstrar que a sociabilidade das

trocas, premissa das mais caras ao Estado, se realiza numa geografia dominada pela desigualdade e pela concentração cada vez maior dos poderes decisórios sobre o território, produzindo regiões e regionalizações muito distantes das projetadas pelo Ministério do Planejamento.

Concluimos apontando uma aproximação ainda maior com os questionamentos e afirmações com os quais iniciamos esta introdução: a regionalização é um ato político expresso por meio do poder político sobre uma determinada geografia.

CAPÍTULO I – A Trajetória do Conceito de Região a partir das principais divisões regionais brasileiras.

A análise da trajetória de um conceito não poderá ser um feito com reverberações unicamente abstratas. Um conceito é uma imbricação de ideias conjuntivas que visa sintetizar uma explicação e ser uma chave para entendimentos complementares. Sua utilização, apresentação e transformação acompanham o desenvolvimento ou o retroceder de mentes concretas em sociedades e geografias concretas¹, portanto passíveis de interesses diversos, objetivos incongruentes ou plenos, e consecuições nebulosas.

Assim sendo, deve-se assentar uma análise de trajetória conceitual na observação que determinado conceito refletiu em sua implementação praxica². Em sendo o conceito a *Região*, essa premissa ganha contornos de obrigatoriedade, pois se trata talvez de formulação das mais políticas e transfiguradas no decorrer da história.

Neste capítulo busca-se uma compreensão da trajetória histórica do conceito de região, por meio das principais regionalizações oficiais perpetradas pelo executivo brasileiro, mais especificamente falando, estudadas, propostas e resolvidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a fim de identificar os principais paradigmas teóricos que as nortearam. Desta forma o recorte histórico a dar início a essa trajetória não poderia ser outro que não o período em que o planejamento estatístico, geográfico e econômico do Brasil ganha contornos de uniformidade e de política de estado.

1 “A posição da totalidade, que compreende a realidade nas suas íntimas leis e revela, sob a superfície e a casualidade dos fenômenos, as conexões internas, necessárias, coloca-se em antítese à posição do empirismo, que considera as manifestações fenomênicas e casuais, não chegando a atingir a compreensão dos processos evolutivos da realidade. Do ponto de vista da totalidade, compreende-se a dialética da lei e da casualidade dos fenômenos, da essência interna e dos aspectos fenomênicos da realidade, das partes e do todo, do produto e da produção e assim por diante. Marx se apossou desta concepção dialética, purgou-a das mistificações idealistas e, sob este novo aspecto, dela fez um dos conceitos centrais da dialética materialista.” – Kosík, Karel. *Dialética do Concreto* – Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1976.

2 “A dessacralização da natureza e descobrimento da natureza como conglomerado de forças mecânicas, como objeto de exploração e domínio, acompanha *pari passu* a dessacralização do homem, no qual se descobre um ser que é possível modelar e formar, ou então – traduzido em linguagem correspondente – que se pode manipular.” Kosík, Karel. *Dialética do Concreto* – Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1976.

Isso se verifica no Estado Novo, quando a política realiza, de forma mais radical, a adequação moderna e burguesa do “nacional”, concernente com a ordem mundial de um capitalismo de Estado interventor, mesmo que permanecessem atrasos e interesses oligárquicos travestidos como vocação e tradição “dos filhos deste solo”.

Para tanto, a ciência geográfica veio cumprir, como igualmente escalada foi em todo o mundo, a função modeladora-justificadora dessa realidade em transformação. A criação do IBGE fez parte de um movimento mais amplo em que o executivo centralizador viria a ser o espaço político adequado para as decisões, por meio de seus órgãos técnicos, no contexto de um novo Estado, em que o intervencionismo surgia como resposta à crise liberal. Há que se acrescentar que tal onipresença e adulação do estado nacional originaram-se da fragilidade objetiva das classes e dos grupos de interesses de se organizarem por si próprios frente à crise mundial e a então desmoralização das instituições democráticas e liberais.

Foi o período histórico da afirmação nacional brasileira, e sua geografia, em todas suas dimensões, foi fundamental como cimento ideológico. Como bem resume o geógrafo Eli Alves Penha baseando-se nos estudos de Otávio Ianni,

... o nacionalismo, nos anos 1930-45, se torna um elemento importante que permeia todos os debates sobre processos políticos e econômicos da sociedade brasileira. O Tenentismo, a nascente burguesia industrial, os setores mais politizados do proletariado e alguns grupos de classe média, todos apoiavam de alguma forma as propostas de solução nacionalista para os problemas da sociedade como um todo. O autor observa também que o nacionalismo já estava presente em todos os movimentos artísticos surgidos na década de 20: como no verde-amarelismo, no antropofagismo, no movimento pau-brasil, na revalorização do folclore, na revisão da história cultural do país, na literatura, etc.³

Para o pensamento político então vigente, o nacional, o unitarismo, a coesão e a “nação grande” eram incompatíveis com o regionalismo e o federalismo, marcas constitutivas da história territorial brasileira:

Seja na República velha, seja na República nova, puras nomenclaturas de conjuntura pactual de mesmos sujeitos, é o formato de federação instituído na transição monárquica o que temos. Tudo do todo permanecendo assentado no poder rural-local dos coronéis, agora federativamente pactuados na Política dos Governadores, a cujo centro está a união coronelista do café e do leite. Um bloco provincial de municípios cafeeiros paulistas e pecuários mineiros, formado já visivelmente no final do federalismo monárquico, põe-se como centro do federalismo republicano, este diferindo apenas pela prevalência do mando desconcentrado sobre o mando concentrado do Estado monárquico”⁴.

3 Penha, Eli Alves – *A criação do IBGE no contexto da centralização política do Estado Novo* – Rio de Janeiro: IBGE, 1993.

E foi no brado retumbante da unidade e do ufanismo que a ação política sobre o território nacional passou por ser o escamoteador da manutenção autoritária, em novos arranjos, da coalizão das classes tradicionais e dos poderosos industriais emergentes:

A unidade do território nacional tornou-se o recurso simbólico fundamental para a legitimação do Estado, e a política territorial, incorporando e acelerando as tendências da dinâmica sócio-espacial, constituiu-se num dos alicerces de sua prática. A disponibilidade de terras mais uma vez sustentou o autoritarismo, agora num novo contexto: a industrialização feita com baixos salários graças a uma fronteira dinâmica. Ao mesmo tempo, o governo Vargas deu início à campanha da “Marcha para o Oeste”, isto é, a conquista dos “espaços vazios” brasileiros, incluindo todo o interior “vizinho” à costa.⁵

No ensejo do mesmo paradoxo constituidor das alterações político-econômicas da história brasileira, a realização do projeto da “Revolução de 30” e sua radicalização no Estado Novo, o qual seja a constituição de um Estado tão vasto quanto o território, embebido na ideologia do nacionalismo moderno⁶, passava pela necessidade de compartimentação espacial do território, em outras palavras, por sua regionalização, mas um tal que atendessem ao planejamento do executivo, que fosse demonstração de suas ações, e não revelação duma realidade político-regional de poder. A regionalização, a partir do verbo e chegando à política, antes passando pela teoria, é mais do que um instrumento de controle e manutenção de uma específica ordem, é uma inteligente apropriação dum ato humano de sobrevivência. Para Vargas e seus seguidores, regionalizar o Brasil era estratégico, conciliador e resolutorio.

Dessa feita, o IBGE é instituído, da junção do Conselho Nacional de Geografia e do Conselho Nacional de Estatística, com funções muito claras:

O IBGE é criado sob a forma de um sistema – através de um racional engendramento e de progressiva adaptação de órgãos técnico-administrativos já existentes, mas que até então eram imprópriamente utilizados, movidos que eram por diretrizes sem sistemas, mas que fragmentário, desconexo, incoerente e de

4 MOREIRA, Ruy A *FORMAÇÃO ESPACIAL BRASILEIRA – Contribuição crítica aos fundamentos espaciais da geografia do Brasil* - Rio de Janeiro: Consequência, 2012.

5 Becker, Bertha K. e Claudio A. G. Egler – *Brasil, uma nova potência regional na Economia-Mundo* – Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 1993

6 “Desde o nascimento do Estado moderno, na Europa, o patriotismo, como uma emoção, poucas vezes está ligado a uma localidade específica: por um lado é evocado por categorias abstratas de orgulho e poder e por outro, por certos símbolos, como a bandeira. O Estado moderno é muito grande, suas fronteiras muito arbitrárias, sua área muito heterogênea para infundir o tipo de afeição que surge da experiência e do conhecimento íntimo.

O homem moderno conquistou a distância, mas não o tempo. Durante a sua vida, o homem agora – como no passado – somente pode estabelecer raízes profundas em uma pequena parte do mundo.” – TUAN, Y-fu, *Topofilia* – DIFEL.

resultados quase nulos e não raro contraditórios (...). Em todas as unidades federadas, e em todos os distritos de cada município, estão lançadas as atividades estatísticas, censitária e geográfica. Essa atuação é unificada, tem um sentido nacional, mas, através de diferenciações coerentes e que não quebram a unidade do sistema, ela atende a todos os interesses e a todas as necessidades de cada região, de cada zona, de cada localidade.⁷

Se o contexto histórico político brasileiro era norteado pelas ideias do nacionalismo, o pensamento geográfico do período localizava-se num rico embate teórico que, por vezes polissêmico, defrontava as bases sólidas do cientificismo, a realocação dos métodos idiográficos e a busca em situar-se adequadamente e com assento nas novas verdades racionalistas. Neste território, receptáculo privilegiado das correntes europeias, do positivismo e seus congêneres, o pensamento geográfico francês, ou, como se convencional chamar, da “Escola Francesa de Geografia”, norteavam o raciocínio dos geógrafos daqui.

Em que pese o projeto integrador do Estado Novo ser aprimorado por meio de um sofisticado instituto geográfico e estatístico, a regionalização do Brasil tem suas bases lançadas muito anteriormente a 1942, ano da primeira regionalização oficial, ainda via CNG, e aqui iniciamos a atenção à sua trajetória conceitual, pois foi exatamente pelas ideias e elaborações de um geógrafo franco-brasileiro que a regionalização do Brasil conheceu suas linhas demarcadoras quase indelévels.

Carlos Delgado de Carvalho nasceu em Paris em 1884, filho de diplomata monarquista brasileiro, realizou todos os seus estudos acadêmicos na França onde se graduou, e veio ao país de seus pais estudar o Brasil, tema dos seus estudos (*Le Brésil Meridional*). Sua obra, *Geografia do Brasil*, de 1913, foi o primeiro trabalho, em ciência geográfica, que buscou compreender e apresentar a geografia pelo prisma do nacional de forma unificada e não mais pela interpretação dos estados da federação, como a refletir capitanias de poder e visões coronelizadas.

Foi um trabalho com objetivos didáticos, e não por menos: a compreensão ideológica do nacional, o construto mental de uma imagem cartográfica, de um território (que no caso brasileiro sempre disse absolutamente mais do que qualquer outro recurso de ideias acerca da identidade nacional, talvez dividindo postulado com a língua portuguesa), muito mais do que hoje, nos séculos XIX e XX passavam pelas salas de aula secundárias e primárias. Foi via sala

⁷ Macedo Soares, José Carlos de. *Diretrizes fundamentais da estrutura e atuação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – Revista Brasileira de Estatística*. Rio de Janeiro, IBGE, ano 1, v. 2, 1940.

de aula, em compêndios e em livros didáticos, que o moderno, as fronteiras, regiões e meridianos passaram a existir.



Mapa 1: Mapa da divisão regional proposta por Delgado de Carvalho em 1913.

Em *Geografia do Brasil*, Delgado de Carvalho regionalizou o Brasil tendo como guisa, além da “missão” da ideia nacional, a teoria e o método de Região Natural compreendido *in loco* em sua educação geográfica em França e na Suíça. Essa Região Natural de Delgado de Carvalho era de coloração distinta daquela postulada pelo determinismo⁸ ambiental:

⁸ Há que se fazer aqui uma ressalva para o uso do termo, para além das justificativas teóricas que os próprios termos trazem consigo mesmo. Procura-se, no texto e nas leituras, no entendimento e na investigação, escapar da armadilha histórica a que foram encarcerados alguns autores e geógrafos, confinados a uma “cartilha determinista”, que lhe reduzem atômicamente a produção teórica, muito mais desenvolvida, rica e permanente que as celeumas perpetuadas pelas violentas mudanças de paradigmas. Aqui se trata do primeiro a balizar a ciência geográfica moderna, no final do século XIX, que entende ser as condições naturais determinantes no comportamento, história e desenvolvimento de grupos humanos,

Mesmo para um geógrafo francês como Camille Vallaux, de um país onde o determinismo ambiental não fez carreira, as regiões naturais e as humanas conciliam-se quando consideradas em termos de grandes regiões da superfície da terra, como aquelas da floresta equatorial, das zonas desérticas, mediterrâneas, temperadas e polares. Nestes amplos quadros naturais, caracterizados por uma enorme estabilidade quando comparados à história do homem, o referido autor admite que os efeitos das condições naturais sobre o ser humano sejam significativos, traduzidos, em cada uma dessas grandes regiões, por modelos próprios de ação dos que nelas habitam. Daí a coincidência, nesta escala territorial, entre regiões naturais e humanas. Estamos frente a uma forma amenizada, filtrada, de determinismo ambiental, não considerado de modo absoluto.⁹

Delgado de Carvalho definiu assim sua acepção do termo em 1924:

A “região natural” é uma subdivisão mais ou menos precisa e permanente que a observação e a investigação permitem criar numa área geográfica estudada, no intuito de salientar a importância respectiva das diferentes influências fisiográficas, respeitando o mais possível o jogo natural das forças em presença e colocando a síntese assim esboçada sob o ponto de vista especial do fator humano nela representado.¹⁰

O gesto inaugurador de Delgado de Carvalho está em buscar permanência e unidade e a consecução de uma regionalização afinada com o interesse pátrio, portanto, a serviço do planejamento estatal. E, para, além disso, se fundamentar na ciência geográfica, conhecer o território, dar gabarito aos geógrafos sobre o trabalho geográfico.

Seu principal objetivo foi, por meio da ideia de Região Natural, conceber grandes regiões que se estabelecessem com a maior permanência possível, vinculadas que foram em características múltiplas, da natureza e das tipologias humanas, que exprimisse uma verdadeira *síntese* do território e as expressões indelévels de notas e feições características, únicas, de cada porção constituidora das regiões:

Para explicar uma região, é preciso reunir todos os traços fisionômicos que servem a caracterizá-la. A nossa Amazônia, brutalmente cortada em duas partes, sob pretexto que dois Estados, que duas divisões administrativas a partilham, a nossa Amazônia sem sua bela harmonia geológica, sem a majestade de sua grande artéria central, cuja unidade, cuja economia constitui um mundo por si só, sem a sua climatologia própria, sem sua produção e suas riquezas que, num povo imigrado e homogêneo também distribuem as mesmas ocupações, as mesmas cogitações, os mesmos

regionalizados, sendo assim fundamentada a dominação econômica do expansionismo imperial por grupos humanos caracterizados segundo determinações naturais mais acertadas a um futuro pródigo. Embalsamar todos os pensadores e geógrafos deste período e imediatamente posteriores a ele nessa cláusula histórica é não proceder com responsabilidade básica na investigação teórica.

9 Corrêa, Roberto Lobato – *Região e Organização Espacial* – Editora Ática. São Paulo, 2007.

10 Carvalho, Delgado de – *Uma Concepção Fundamental da Geografia Moderna: a “Região Natural”* in *Geografia e Geopolítica – A contribuição de Delgado de Carvalho e Therezinha de Castro* – Documentos para disseminação – Memória Institucional 16 – IBGE.

perigos, as mesmas esperanças, a nossa Amazônia fica desmembrada, dissecada, morta; umas listas de rios, umas nomenclaturas de cidades não a tornarão menos muda: faltar-lhe-á a alma, a vida que só uma geografia lógica, científica poderá trazer-lhe, no mais elementar compêndio. O que é verdade para a Amazônia é verdade para o Nordeste brasileiro, para o planalto são-franciscano, para o Brasil meridional, para todas as nossas grandes regiões brasileiras.¹¹

O caráter de permanência buscado por Delgado de Carvalho, a indelével marca que sua regionalização veio deixar, está intimamente relacionada com a constituição teórica a que a ciência geográfica brasileira esteve ligada em seus começos institucionalizados. Carvalho, no esteio de Vidal de La Blache, entendia a região como um verdadeiro organismo¹², resultado sintético de diversos fatores naturais, reunidos no meio, numa possibilitada porção da superfície terrestre, pela ação humana. O organismo realiza-se por si só, detém uma circularidade que o explica por suas próprias características e funções.

Tanto Vidal de La Blache quanto Delgado de Carvalho foram homens e geógrafos ainda muito mais ligados à interpretação e à percepção da natureza. No que produziam teoricamente e no que o “meio” os mostrava (mesmo que totalmente inseridos no contexto da modernidade), não havia entre eles uma disparatada distância entre a materialidade do mundo e o pensamento sobre o mundo¹³.

As noções de organismo e as demais categorias do pensamento vidaliano explicam teoricamente a permanência que é uma marca característica nas futuras regionalizações do Brasil. Mas não podem ser as únicas explicações, já que se tratam de realizações oficiais, desenvolvidas por órgãos públicos, ligados ao planejamento do Estado, representantes de diversos interesses. Há que se tratar de conflitos e dualidades preeminentes na essência das intenções e dos projetos. Esses atendem a constituições igualmente teóricas e políticas, em que o pragmatismo pauta o resultado, elaborado pela ciência geográfica.

11 Carvalho, Delgado de – *Geografia e Geopolítica – A contribuição de Delgado de Carvalho e Therezinha de Castro* – Documentos para disseminação – Memória Institucional 16 – IBGE.

12 “Esta concepção de organismo aparenta-se muito ao conceito aristotélico de *physis*. Esse conceito foi traduzido em latim, a partir do grego antigo, em termos de “natureza”. Na verdade, a *physis* é um movimento de vir a ser, a forma reunindo a matéria e a finalidade em um conjunto sintético e total. Convém notar que, nesta tradição metafísica, a natureza já era concebida como uma matéria em movimento de auto-realização permanente, definida como sua própria essência” – Gomes, Paulo Cesar da Costa – *Geografia e Modernidade* – Bertand Brasil; 3ª edição. Rio de Janeiro, 2003.

13 Martins, Élvio – *Curso Teoria da Região e da Regionalização* – FFLCH/DEGEO – USP.

E o principal objetivo da primeira e permanente regionalização oficial brasileira foi a unicidade estatística para o levantamento de dados pelo estado com visa ao planejamento governamental. Isso o deixa de forma muito clara Fábio Macedo Soares Guimarães em seu seminal texto *Divisão Regional do Brasil*. Como também a circular oficial do executivo aos ministérios em janeiro de 1942:

Circular N* 1/42

Senhor Ministro:

O excelentíssimo Senhor Presidente da República, tendo presente sugestão que lhe apresentou o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, resolveu *determinar* que, para os trabalhos e estudos procedidos por esse Ministério, nos quais não se imponha uma peculiar divisão do território nacional, se adote a organizada pelo referido Instituto, transcrita em seguida:

I – Região Norte: Território do Acre e Estados do Amazonas e Pará;

II – Região Nordeste: dividida em duas partes: Nordeste Ocidental: Estados do Maranhão e Piauí e Nordeste Oriental: Estados do Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Alagoas;

III – Região Leste: dividida em duas partes: Leste Setentrional: Estados de Sergipe e Baía e Leste Meridional: Estados de Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro e Distrito Federal;

IV – Região Sul: Estados de São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul;

V – Região Centro-Oeste: Estados de Goiás e Mato Grosso

Aproveito o ensejo para apresentar a Vossa Excelência os meus protestos de elevada consideração e distinto apreço.

Em 31 de Janeiro de 1942 – Alberto de Andrade Queiroz, Secretário da Presidência da República, interino.

Expedida a todos os Ministérios.

No já referido texto *Divisão Regional do Brasil*, Fábio Macedo Soares Guimarães fundamenta a regionalização apresentada e determinada pelo Estado brasileiro como oficial, em 1942. Fábio Macedo apresenta debates fundamentais¹⁴ à ciência geográfica como um todo

14 “Os geógrafos há muito já fixaram o conceito de região natural, de modo relativamente simples. Deriva de dois grandes princípios que servem de base à Geografia moderna: o *princípio de extensão*, que serve de base ao estudo da distribuição dos fenômenos pela superfície terrestre, respondendo às perguntas “onde” e “até onde”, aliado ao *princípio de conexão*, do qual resulta o estudo das inter-relações existentes entre os fenômenos que ocorrem no mesmo local. Uma região natural só pode, pois, ser determinada, após análise da distribuição dos fatos geográficos e das influências recíprocas que esses fatos exercem entre si numa dada extensão. Ela é definida assim, por um conjunto de caracteres (nunca por um único isoladamente) correlacionados entre si, pois tal correlação é que confere a cada região natural a sua unidade característica” – Guimarães, Fábio Macedo de – *Divisão*

(muitos relegados ao esquecimento metodológico), apresenta o compêndio da regionalização já realizada no país por autores diversos, aponta a Região Natural como única possível para os propósitos nacionais e opta pelo traçado sugerido por Delgado de Carvalho, com algumas alterações:

Na realidade, o trabalho do geógrafo e engenheiro Fábio de Macedo Soares Guimarães (1941) foi feito levando em conta cinco variáveis físicas para a grande divisão do espaço brasileiro – estrutura geológica, relevo, hidrografia, clima e vegetação –, ignorando o processo de ocupação deste espaço e até os ciclos econômicos em que era dividida a História do país, na ocasião muito prestigiada, face à publicação do trabalho de J. Normano (1945). E esta classificação regional era feita pouco antes dos estudos de Cholley (1951), em que o mestre francês chamava a atenção para o fato de que na elaboração das regiões geográficas se deveria levar em conta os domínios físicos, o meio natural e a organização feita pelo homem. Apesar de geógrafo, trabalhando em um instituto de Geografia, Fábio Macedo Soares Guimarães, naturalmente influenciado por sua formação técnica de engenheiro, preferiu partir para uma divisão em regiões naturais, ao invés de uma divisão em regiões geográficas; uma divisão em que se consideraria a importância da atuação do homem, criando e modelando paisagens. Posteriormente (1956), em vista da grande extensão das regiões naturais e da grande diversificação existente em cada uma delas, foi que o IBGE partiu para uma subdivisão dessas regiões em zonas fisiográficas, levando em consideração a atuação do homem.¹⁵

Com propósitos estatísticos e pragmáticos tão claramente estabelecidos, Fábio Macedo Soares Guimarães procederia de forma mais acertada regionalizando o mais naturalmente possível o território brasileiro. Primeiro porque era essa a sua matriz teórica, segundo porque a menor interferência das questões sociais poderia comprometer o objetivo principal, ao menos para o IBGE e os geógrafos brasileiros ligados ao instituto: ter o país uma única regionalização, uma uniformidade, uma identidade geográfica. Essa identidade Fábio Macedo a buscou em Delgado de Carvalho, como já se viu, um já respeitado geógrafo e idealizador duma geografia à brasileira. A região, vista como um dado do real, deveria ser apropriada pelos geógrafos com o intuito da unidade nacional.

No entanto é preciso salientar a dicotomia presente nas intenções científicas, muito mais nas geográficas, tão sujeitas às demandas políticas no decorrer da história. Em *Divisão Regional do Brasil*, o autor e propositor da regionalização oficial brasileira não consegue escamotear um conflito igualmente permanente, o que versa sobre os limites do acadêmico e o do planejamento. Os propósitos analíticos, ligados à interpretação do processo geográfico

Regional do Brasil – IBGE – 1942.

15 Andrade, Manuel Correia de – *O Pensamento Geográfico e a Realidade Brasileira* in Boletim Paulista de Geografia 68: 40 anos (edição comemorativa) – AGB São Paulo

passam então a servir de base técnica para os propósitos do planejamento estatal e administrativos, com critérios definidos segundo os interesses pautados pelo privado.

Fábio Macedo Soares Guimarães expressa textualmente essa dicotomia com a intenção elaborativa de unificá-las, exatamente pela regionalização proposta, já que de proporções territoriais gigantescas e ausentadas da processual interferência do homem:

Como já fizemos notar, a divisão prática ideal é a que se aproxime o mais possível da divisão em ‘regiões naturais’. Mesmo, porém que tal aproximação ideal não seja possível, por motivos de ordem administrativa e econômica, o que é sobretudo essencial é que haja *uniformidade*, principalmente para fins estatísticos. É indispensável que, quando houver referência a uma região (por exemplo, o Nordeste), não haja dúvidas quanto aos Estados que nela estão incluídos. Seria desejável que chegássemos à situação dos Estados Unidos que há muito já adotaram uma única divisão prática, estabelecida pelo U. S. Census Bureau, em nove regiões. Quando um autor americano se refere, por exemplo, a *New England*, não há dúvida que ele queira indicar o conjunto dos Estados de Maine, New Hampshire, Vermont, Massachusetts, Rhode Island e Connecticut, e fato análogo acontece com outras regiões.

O essencial – não é de mais repetir – é que se fixe *uma única divisão regional prática*, para que não continue a dominar a presente situação, que redunde em grande desperdício de esforços de parte de todos os que procuram cooperar no melhor conhecimento da Terra e do Homem brasileiros.¹⁶

Como se fosse possível a sobreposição de *layers* hologrâmicos que se fundissem nas intenções, os propósitos do planejamento estatal e a elaboração da ciência geográfica se coadunaram no alcance dos mesmos objetivos. Se o objetivo duma regionalização única foi conquistado ele se fez, como já visto na exemplificação da constituição federativa do território, à base da manutenção de imensos latifúndios e da representação apropriativa da terra que as demarcações estaduais sempre representaram; se a permanência buscada tanto por Delgado de Carvalho como por Fábio Macedo Soares Guimarães e os geógrafos técnicos do IBGE ocorreu, foi traçando etereamente uma imagem de “país” por meio de grandes regiões a emprestar seus fundamentos na natureza, na constituição “natural” da posse da terra, e sua nomenclatura da Rosa dos Ventos, porque Norte, Nordeste ou Sudeste assim o são desde que as direções são direções e as regiões são regiões. A naturalidade da qual beberam foi a mesma pela qual se estabeleceu a tatuagem regional que até hoje, em suas macro linhas, se verifica no território nacional.

As citadas reflexões de Manuel Correia de Andrade e Roberto Lobato Correa, sobre a ausência dos aspectos sociais na primeira regionalização oficial e sobre a matriz teórica

16 Guimarães, Fábio Macedo Soares – *Divisão Regional do Brasil* – IBGE, 1942.

distinta da ideia de Região Natural aportada no pensamento geográfico brasileiro reafirmam as subseqüentes transformações (ou complementações) que a Divisão Regional de 1942 veio receber, corroborando igualmente a assertiva aqui feita sobre os seus propósitos fundamentais. Realizada do todo para a parte, do macro para o micro, as macro regiões brasileiras não tracejavam sobre um estrato geográfico intocado pelo homem. Seria improvável pensar que as radicais contradições da geografia humana brasileira não se fizessem ler.

As subseqüentes 79 sub-regiões e as 228 Zonas Fisiográficas, elaboradas em 1950, sob um segundo governo Vargas, agora de feições democráticas, eram planejadas segundo variáveis distintas das grandes regiões. Procuraram preencher a naturalidade das grandes regiões com a dinâmica que as Regiões Geográficas buscavam compreender. A premissa censitária apresentada como objetivo primordial da macro-regionalização brasileira era agora complementada com variáveis sócio-econômicas que buscavam dar mais apoio e precisão para as pesquisas censitárias. Os objetivos práticos dão as cartas na definição dos resultados quando se fala do Planejamento de Estado.

Deriva-se assim a possibilidade de se apontar que o primeiro grande paradigma teórico a municiar a regionalização brasileira desembocava na ideia das *regiões geográficas* recebendo as águas contemporâneas da *new geography* e a libertação conceitual da região do estrato natural. A região como construto mental, projeção do pesquisador e resultado analítico passa por ser o segundo grande momento definidor do pensamento regional na geografia brasileira. Assim a definiu o professor Jorge Zarur ainda em 1946:

Os regionalistas estáticos foram e são seriamente criticados por considerarem a Geografia uma ciência passiva, contrária portanto à filosofia moderna da “ciência da Terra”, que preconiza o regionalismo dinâmico como um meio de apresentação ou processo de regionalização de trabalho, permitindo a regionalização dos dados, facilitando a classificação, a descrição e a análise dos mesmos. Sob o ponto de vista estático as áreas aparecem personificadas em regiões agrícolas, fisiográficas, climáticas, linguísticas, industriais etc. Todas elas de caráter mais unilateral.

Robert Hall, clara e brilhantemente conclui, ao defender a filosofia acima descrita. “Este conceito (estático) regional permitiu à História a concepção da doutrina do “seccionalismo”, à Antropologia a das “áreas culturais”, à Sociologia a da “situação total”, à Economia a do “domínio econômico”, à Biologia a das “áreas bióticas”. Finalmente no campo da política, uma ciência quase que somente especulativa, o “regionalismo” é um instrumento materializante que permite o funcionamento inteligente e racional do governo e suas possibilidades.¹⁷

A região natural, um dado da realidade, com sua fisiografia *de per si*, tendo sua dinâmica analisada na identificação geográfica de distintas regiões, passa a ser questionada

17 Zarur, Jorge – Análises Regionais *in* Revista Brasileira de Geografia, abril-junho de 1946

pela conceituação da região como uma elaboração teórica, uma construção planejada, a serviço dos objetivos técnico-administrativos. O tempo geográfico¹⁸ brasileiro se altera consideravelmente distanciando ainda mais a relação subjetiva dos homens com o meio. A natureza apresenta muito mais amarras que respostas a serem descobertas, e os questionamentos técnicos são as respostas a serem dadas ao processo geográfico brasileiro no domínio de seu estrato natural. A regionalização segundo Zarur e os geógrafos da *new geography*¹⁹, operaria agora mais condizente com as verdadeiras premissas do CNG e do IBGE.

O decorrer de uma redação ou a tentativa de se tracejar um panorama conceitual podem, falsamente, levar a se entender que uma característica de abordagem tida como nova não encontra manifestações ou fundação em outros momentos históricos, ou que, uma observação teórica, algo ainda mais elementar, não tenha sido já praticado ou desenvolvido. Apontar que o ato geográfico de regionalizar parte de uma mente concreta e dela se derivam todas as suas implicações é mais do que óbvio, é a premissa de qualquer premissa. Mesmo uma Região Natural só o é porque um conjunto de pessoas, arcabouçadas de suas respectivas interpretações assim a definiram. O que se procura aqui elucidar é que os paradigmas conceituais por vezes impedem o óbvio de fazer parte do que deveriam ser princípios permanentes de raciocínio.

Assim sendo, Fábio Macedo Soares Guimarães é novamente sujeito imprescindível no entendimento dessa trajetória. Em 1963, seu artigo “Observações sobre o Problema da Divisão Regional”, acerta contas com a sua elaboração teórica de 1942, aqui já discutida. E é ainda em 1942 – como que exemplificando o parágrafo anterior – que o geógrafo do IBGE clarifica suas interpretações futuras:

Divergem os geógrafos quanto à conveniência da delimitação linear, preferindo uns admitir zonas de transição, segundo faixas mais ou menos largas. Argumentam eles que a natureza não apresenta fronteiras, que nela não há mudanças repentinas, mas que as áreas, em que se distribuem os diversos fenômenos, se superpõem

18 Expressão temporal do Processo Geográfico, preponderância do urbano sobre o rural, regionalização do espaço explicando a realidade; *in* Curso de Teoria da Região e da Regionalização – 22/09/09; Martins, Élvio.

19 É interessante notar que, nas elaborações epistemológicas dessa corrente teórica, os estudos geográficos estariam muito mais ligados à idiografia, mais tópicos que nomotéticos, ou generalizantes, com leis gerais tal qual uma ciência. A conceituação da região como resultado de elaboração do pensamento humano acabou por aproximá-la muito mais do funcionalismo e do uso técnico-científico.

parcialmente, num entrecruzamento bastante complexo. E assim é, na verdade; tal é a realidade no domínio dos fatos que se observam na natureza. No entanto, o geógrafo é forçado a delimitar, a estabelecer fronteiras lineares.

Tal contradição facilmente se explica. A delimitação se impõe (embora a natureza não a autorize) devido à nossa organização mental, à nossa maneira de compreender as coisas. Há no espírito humano um certo caráter geométrico, que só nos permite bem compreender os fatos dando-lhes contornos nítidos.²⁰

Em 1963, em um período histórico bastante distinto, mas igualmente caracterizado por fortes embates políticos que viriam a definir consistentemente os rumos da população brasileira, Fábio Macedo, em seu já referido texto do mesmo ano, atesta a validade de seu pensamento de antanho, não retira da Região Natural a sua importância e substância, assim como se reajusta com os novos paradigmas:

As divergências entre divisões devidas a vários autores seriam, assim provenientes do fato de uns conhecerem melhor o território do que outros ou interpretarem mais corretamente os fatos. Uma vez atingido tal grau de perfeição, atingir-se-ia a ‘verdade’, isto é, a verdadeira divisão regional do território.

A mesma opinião era, e é ainda, esposada por geógrafos dos mais eminentes. Trata-se de questão que pertence à filosofia da geografia e talvez a mais importante da metodologia da geografia regional.

A análise desse problema tem sido empreendida por muitos mestres, e, em particular, de maneira extremamente profunda e pormenorizada por Richard Hartshorne em sua monumental obra *The Nature of Geography*. Seus argumentos são plenamente convincentes e demonstram o caráter subjetivo de qualquer divisão em regiões complexas. Salienta ele que tal análise já fora feita com grande profundidade há mais de um século, pelo geógrafo alemão Bucher em 1827, cujas ponderações não tiveram entretanto a devida repercussão e caíram no esquecimento.²¹

As novas observações de Fábio Macedo Soares Guimarães balizam o entendimento que aqui se procura apresentar, fundamentalmente a partir de duas importantes características: o método dedutivo conduz as divisões e subdivisões regionais para a diferenciação de áreas, mas buscando a homogeneidade. De certa maneira, a nova perspectiva se unia à anterior, revelando ambas um preceito marcadamente funcionalista, que dava garantias futuras à objetivação cada vez mais pragmática da compleição espacial do território brasileiro. Isso pode ser ousadamente dito tanto pela quase inalterada regionalização oficial verificada até 1969 (as pesquisas censitárias, até então, se valiam da regionalização de 1946) quanto pelos caminhos teóricos que eclodiram como guisa do pensamento geográfico oficial daqui.

20 Guimarães, Fábio Macedo Soares – *Divisão Regional do Brasil* – IBGE, 1942

21 Guimarães, Fábio de Macedo Soares – *Observações sobre o problema da divisão regional* – Revista Brasileira de Geografia – 1963/ Nº3.

A bipolaridade que veio definir os rumos políticos da totalidade do mundo nos anos de 1960, resultado do pós-guerra, por aqui se manifestou como golpe civil e militar, garantindo o alinhamento (que na verificação do concreto não se via ameaçado) do Brasil (ou dos detentores dos interesses ditos nacionais) como pertencente à região de domínio direto dos EUA, uma das polaridades e a mais poderosa dentre elas. Essa definição duradoura da realidade nacional se propugnava não apenas garantir os interesses da nação polarizadora do Brasil no cenário mundo, mas também em executar um projeto de “nação grande” e de “Brasil Gigante” que em certa medida se assemelhava com o Estado Novo. Mais pela centralização decisória do que pelo liberalismo econômico anti-nacional, as devidas semelhanças deram conta de um pensamento oficial sobre o espaço brasileiro em que o regional estivesse a serviço exclusivo do planejamento estratégico da macro-economia, revelando, muito provavelmente, a grande artimanha das divisões regionais oficiais, segundo o *layer* propositado.

Uma renovação definitiva no pensamento geográfico e regional brasileiros foi possibilitada pelos acontecimentos políticos e econômicos acima descritos (mas não apenas por eles). Se a região deixava de ser natural e identificada na natureza para ser proposta e dinamizada pelo pensamento humano, com as correntes quantitativistas e sistemáticas que então vinham à voga, ela passaria a ser quase que com exclusividade um elemento fatorial.

Num impulso renegador muito mais assertivo que a renovação perpetrada pela *New Geography*, mas epistemologicamente umbilicada a ela, os geógrafos quantitativos, como se convencionou chamá-los, atados ainda mais ao Estado e ao Planejamento Urbano e Estratégico²², propugnaram a prática de planos, divisões, zonas, redes, áreas e polos como a

22 “O planejamento urbano apareceu no fim do século passado como uma resposta aos evidentes e bem documentados problemas das metrópoles industriais. É discutível se as condições de vida eram significativamente piores nas cidades do século XIX do que as que existiam na zona rural antes da industrialização, mas a concentração da carência nos bairros pobres da cidade tornou visível a pobreza e as doenças e, surgindo como ameaças às classes médias e altas, fez com que essas condições fossem definidas como um problema básico para a sociedade. Dois tipos de reações perante essa situação foram apresentados nesse tempo. Uma, representada por Marx e Engels, foi revolucionária e propunha a derrubada do sistema social e político que havia sido estabelecido por Disraeli, o das “duas nações”, de ricos e pobres; a alternativa conservadora envolvia a aceitação básica do sistema urbano-industrial, mas com o uso da intervenção do Estado para melhorar seus piores excessos. Foi essa última argumentação articulada no Reino Unido por reformuladores das condições industriais e sanitárias e reforçada pelos sucessos de vários esquemas dos primeiros planos habitacionais e das novas pequenas cidades, que favoreceu o surgimento de um moderno

realização mesma das possibilidades infinitas que o desenvolvimento capitalista vicejava trazer. A ideia de Região estava, como não poderia ser diferente, no centro do debate.

O principal nome da geografia brasileira a elaborar nesse novo paradigma e vinculado à regionalização oficial foi Pedro Pinchas Geiger. Em seu texto “Regionalização”, de 1969, publicado na Revista Brasileira de Geografia, estão dispostas as principais ideias desse período. A própria definição de região se atrela ao progresso contínuo, sendo ela “uma forma geográfica que surge apenas em determinada fase histórica de um território”.

Derivadas de François Peurrox, economista francês estudioso do Vale do Rhur e da região parisiense, a teoria dos Pólos de Desenvolvimento está na base das elaborações de Pedro Pinchas Geiger, bem como a ideia de Homogeneidade e Polarização, condicionantes elaborativos para uma Hierarquização do território, outra concepção fundamental na expectativa teórica do autor:

Não há regionalização sem desenvolvimento industrial.

Por tudo isso, a regionalização é um processo tanto mais profundo e nítido quanto mais desenvolvido o país e inexistente nos territórios mais subdesenvolvidos, onde permanecem diferenciações tradicionais do espaço. Compreendendo certa autonomia dos territórios, ou vida própria regional, na realidade, a regionalização significa também maior homogeneização do país, pelas razões apontadas, difusão do progresso e das modernas formas de vida, uma vez que cada polo regional imita a metrópole nacional quanto a padrões de urbanização, níveis culturais, etc. Por outro lado, a regionalização moderna não retira o caráter de especialização de algumas regiões em determinada produção ou atividade, que quando voltadas para o mercado interno, assegura a integração nacional.²³

Sua proposta de regionalização, de 1964, se orienta para esse caminho, qual seja o de observar o território nacional por meio de suas potencialidades industriais, regionalizando-o conforme as potencialidades econômicas avaliadas em cada região criada, em zonas específicas, por ramos de atividade, minuciosamente calculadas segundo a polarização que poderiam provocar, orquestrando o território num todo harmônico-econômico aonde o desenvolvimento viria a ser consequência imediata da regionalização-processo, fazendo do Planejamento a técnica teórica cabível no imperativo do privado em que se conforma a economia capitalista:

Embora a regionalização não elimine a hierarquia urbana e posição privilegiada das metrópoles nacionais, retira-lhes, em certa medida, algumas exclusividades e

planejamento urbano.” – Clark, David – *Introdução à Geografia Urbana* - 1982

23 Geiger, Pedro Pinchas – *Regionalização* in Revista Brasileira de Geografia, volume 31 número 1 - 1969

preponderâncias. A regionalização ativa o desenvolvimento das metrópoles regionais dotadas de poder econômico próprio e que possuem os chamados serviços do nível superior (como universidades, clínicas altamente especializadas, comércio de produtos raros, etc.), sem que isto represente uma volta ao antigo fracionamento político e econômico. Ao contrário das pequeninas unidades fechadas do passado feudal, a regionalização moderna pressupõe a organização de regiões de extensão considerável, economias abertas, trocas mais intensas de mercadorias através do conjunto nacional, circulação mais abundante e aspectos de uniformização quanto à difusão da vida moderna pelo país. O país fica mais aberto, embora organizado.²⁴

Como se verificará nos capítulos posteriores, estritamente na resenha do objeto principal desta monografia, as interpretações citadas acima permanecem pautadas nas proposições de regionalização econômica que buscam “redimensionar” a produção e a circulação territorial de mercadorias.

A regionalização aprovada pelo decreto 67.647, de 1970, e publicado no Diário Oficial da União em 24 de novembro do mesmo ano, apresentava duas dimensões na mesma regionalização. O território se dividia agora em **regiões homogêneas**, dando conta da produção, e **regiões funcionais**, buscando dar conta das interações urbanas e da vida social.

O artigo 1º do decreto 67.647 é assertivo: é estabelecida para fins estatísticos a seguinte Divisão Regional:

- 1 – Região Norte: Estados do Acre, Amazonas e Pará e Territórios de Rondônia, Roraima e Amapá;
- 2 – Região Nordeste: Estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia e Território de Fernando de Noronha;
- 3 – Região Sudeste: Estados de Minas Gerais, São Paulo, Espírito Santo, Guanabara e Rio de Janeiro;
- 4 – Região Sul: Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul;
- 5 – Região Centro-Oeste: Estados do Mato-Grosso, Goiás e Distrito Federal.

24 Geiger, Pedro Pinchas – *Regionalização* in Revista Brasileira de Geografia, volume 31 número 1 – 1969.

MACRORREGIÕES	MICRORREGIÕES (nº)
Norte	28
Nordeste	128
Sudeste	111
Sul	64
Centro-Oeste	30

Dados da divisão Regional de 1970 – IBGE.

O desaguar da abordagem geográfica regional na década de setenta foi ainda mais funcional, matemático e abstrato. Speridião Faissol e a análise fatorial deram a tônica dos estudos oficiais, amplamente apoiados na Teoria Geral dos Sistemas²⁵. Amparada igualmente numa concepção abstrata a entender o plano social como que dotado de leis orgânicas, a TGS vigorou na abordagem econômica regional:

...foi no campo do planejamento urbano, regional e nacional, que a teoria dos sistemas teve seu sucesso mais marcante, como “metodologia” predileta na análise e solução dos problemas enfrentados pelo poder público. Sua abordagem técnica, baseada em premissas e conclusões derivadas de outras áreas de conhecimento, parecia qualificá-la como instrumento poderoso e eficaz no equacionamento dos problemas da grande aglomeração urbana, tais como habitação, transportes, abastecimento, segurança pública, etc. Operando com base numa teoria da cidade como um sistema composto por uma série de subsistemas e empregando técnicas quantitativas e modelos de simulação, a abordagem sistêmica tornou-se rapidamente a metodologia mais importante nos programas de formação e treinamento dos planejadores. Confrontada com os métodos usados anteriormente, uma mistura improvisada de teoria psicológica aplicada, de sofisticação política e de práticas econômicas elementares, a análise de sistemas parece atender, da melhor e mais completa forma, aos requisitos de rigor científico, de racionalidade e de neutralidade política. Entretanto, uma análise mais crítica da teoria e da prática sistêmicas revela claramente a presença de juízos de valor no desenho e na formulação dos “sistemas”, não se processando a seleção dos valores por critérios “científicos”, apesar de toda a retórica sobre “eficiência”. Em consequência, os objetivos dos sistemas são derivados dos interesses de autoridades específicas que, geralmente,

25 Em sua obra sobre a temática, “Análise de Sistemas em Geografia”, Antônio Christofolletti centra a abordagem em sistemas naturais, reservando um último subcapítulo para uma leitura urbana.

desconhecem ou não consideram a natureza problemática da satisfação subjetiva e seu condicionamento social.²⁶

O principal legado prático da abstração funcionalista foram a hierarquização de 718 centros urbanos, dispostos em 10 centros metropolitanos, 66 centros regionais, 172 centros sub-regionais, 470 centros locais. Essas mesmas Regiões Funcionais Urbanas, depois de revistas, vieram gerar um permanente estudo do IBGE, Regiões de Influência das Cidades, publicado pela primeira vez em 1987.

A contraposição crítica ao pensamento regional quantitativista não tardou muito a vicejar. Trouxe consigo uma necessária renovação e oxigenação da abordagem teórica, mas, como todo ímpeto renovador, exacerbou na desqualificação e demorou a encontrar uma leitura condizente entre a acertada crítica e o aproveitamento prático do instrumental analítico gerado pelos criticados. Talvez um de seus principais erros tenha sido a não percepção de que veiculavam em suas abordagens uma ligação vigorosa com o positivismo que tanto combatiam.

Temos assim quatro definidores paradigmas que vieram conformar regionalmente o território brasileiro, o paradigma da região natural, o paradigma da região geográfica, o paradigma quantitativista, sobressaltando-se a teoria da Homogeneização e Polarização, e a revisão crítica.

Em suas macro-formas, nas grandes regiões, consagradas historicamente, o território brasileiro ainda possui, ressalvadas alterações protocolares, o tracejado proposto por Delgado de Carvalho e Fábio Macedo Soares Guimarães; em suas micro-formas, primeiramente nomeadas de Zonas Fisiográficas, posteriormente de Micro-Regiões, Sub-Regiões (como também estão nomeadas na proposição visitada por esta monografia), as delimitações do paradigma apresentado pelos geógrafos adeptos das *Regiões Geográficas* pouco se alterou. Elas passaram, sim, por uma renovação conceitual e metodológica, o que alterou fundamentalmente os critérios de escolha, que, por serem calcados na primazia polarizadora da cidade e tendo a otimização do mercado como o elemento homogeneizador, redundaram em redefinições de lugares revisitados, somente alterados pela ampliação numérica dos

26 Rattner, Henrique – Desenvolvimento de Comunidade no Processo de Urbanização: Notas para uma Crítica das Teorias Sociológicas do Planejamento – Boletim Paulista de Geografia 54 – Junho 1977 – Pág. 63.

mesmos, pela proposição regional de 1989, já amparada pela visão crítica, em que a ideia de “mezorregião” antepunha a imposição real do futuro problema metropolitano:

A dinâmica do processo de desenvolvimento capitalista, em nosso País, pode ser traduzida pela inevitável desigualdade na organização espacial que comporta diferentes formas de subordinação do trabalho ao capital e pela atuação crescente do papel do Estado naquele processo²⁷.

A trajetória concreta do conceito de regionalização, por meio de sua consecução estatal, amparada em paradigmas universais adequados à territorialidade brasileira, foi de fundamental importância para o entendimento dos dilemas e permanências que verificaremos nos capítulos seguintes. Dilemas conscritos na matriz planejadora e conservadora do entendimento do espaço geográfico; permanências ante o contínuo retorno às formas sub-territoriais de antanho, ou a não alteração das mesmas. Fundamentalmente porque o *modus constitutor* da geografia brasileira não tenha se alterado, suas bases de concretude apenas, em algumas questões, se sofisticaram.

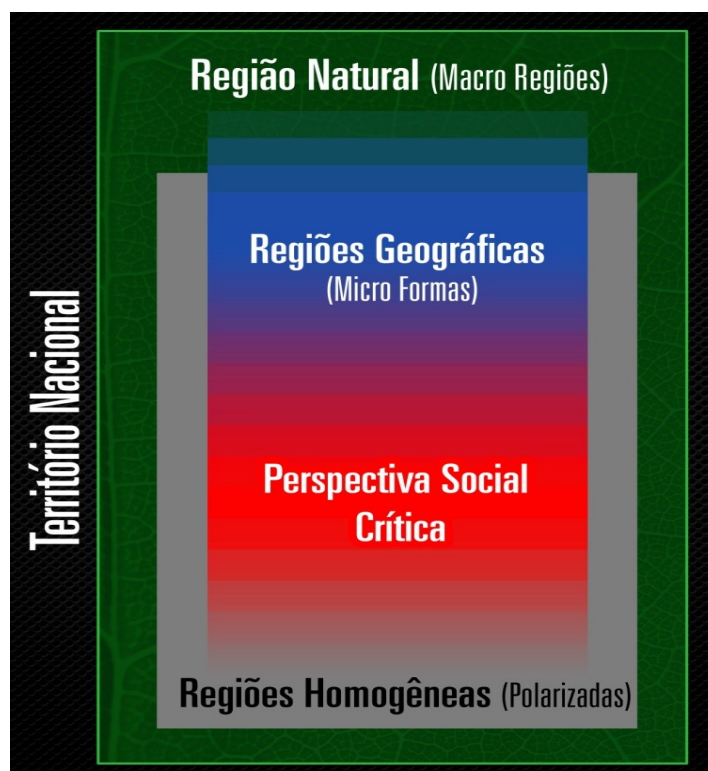


Imagem 1: infográfico representando a disposição paradigmática regional no território brasileiro.

27 DIVISÃO Regional do Brasil em mesorregiões e microrregiões geográficas: Rio de Janeiro: IBGE, 1990, v 1: Brasil

CAPÍTULO II – Estudo para a Dimensão Territorial para o Planejamento – Regiões de Referência: propósitos.

Como parcelarmente vimos no primeiro capítulo, gestar o território, dimensão política da geografia, possui como bálsamo a noção e consecução operacional do Planejamento²⁸. Desde os inícios da intervenção estatal o tema do Planejamento tem sido a linguagem e a norma ocular da ação geográfica brasileira. Muito por isso, o desenrolar da prática regional estatal brasileira, capitaneado ou não pelo IBGE, em suas quatro principais matrizes paradigmáticas conservou, em linhas mestras, as mesmas formas e definições de divisão do território. A pertinência tácita de um explica a persistência impávida do outro.

Neste capítulo, após o panorama fundamentador da regionalização brasileira, adentra-se à descrição do objeto de análise desta monografia, quando por meio de um estudo contemporâneo encomendado pelo Ministério do Planejamento, procurar-se-á mostrar a pertinência da regionalização como prática política e a relativa persistência dos resultados formais das regionalizações propostas.

Apresentado em 2008 com a intenção de ser uma prospecção do Brasil de 2027, o “Estudo para a dimensão Territorial do Planejamento”, segundo suas próprias definições, pautou-se pelas seguintes perguntas: Como estarão distribuídas a capacidade produtiva, a rede de oferta de serviços e a infraestrutura ao longo do território nacional daqui a vinte anos? Onde estarão as pessoas, para onde se darão os fluxos migratórios? Quais os impactos territoriais das novas tecnologias? Enfim, qual o Brasil que queremos ter em 2027? Este estudo se divide na seguinte ordem:

Volume I – Sumário Executivo

Volume II - Visão Estratégica Nacional

Volume III – Regiões de Referência

Volume IV – Estudos Prospectivos - Escolhas Estratégicas

Volume V – Carteira de Investimentos

28 Sobre a contradição idiomática de “Planejamento” no contemporâneo cabe citar Zygmunt Bauman quando diz: “(...) O colapso do pensamento, do planejamento e da ação a longo prazo, e o desaparecimento ou enfraquecimento das estruturas sociais nas quais estes poderiam ser traçados com antecedência, leva a um desmembramento da história política e das vidas individuais numa série de projetos e episódios de curto prazo que são, em princípio, infinitos e não combinam com os tipos de sequências aos quais conceitos como “desenvolvimento”, “maturação”, “carreira” ou “progresso” (todos sugerindo uma ordem de sucessão pré-ordenada) poderiam ser significativamente aplicados.” – BAUMAN, Zygmunt – Tempos Líquidos – Zahar – Rio de Janeiro, 2007.

Volume VI – Impactos Econômicos da Carteira de Investimentos

Volume VII – Avaliação de Sustentabilidade da Carteira de Investimento.

São questionamentos de vulto, concernentes às indagações nacionais e estratégicas; partes constitutivas do agregado lógico e indagador do pensamento político e técnico-administrativo de um país e seu território. Não será, nem de soslaio, intenção desta monografia responder a qualquer uma dessas questões motoras. Mas procuraremos, por meio de indagações mais modestas e reservadas ao universo do entendimento da regionalização como ato político repleto de imbricações, questionar estes propósitos e suas possibilidades.

Conforme apresentado nas primeiras páginas deste trabalho, dar-se-á conta da discussão, propósitos e resultados do Volume III, o que versa sobre dimensão regional de tal prospecção. O volume referido se apresenta com a seguinte proposição:

Este Módulo 3 (Regiões de Referência) construiu uma regionalização em duas escalas (macrorregional e sub-regional) para o território brasileiro que permite subsidiar a escolha e localização de projetos de investimentos, bem como a articulação de políticas públicas. Foram considerados critérios econômicos, ambientais e sociopolíticos na definição das regiões, que têm em conta o papel desempenhado pelas cidades na organização do território, dada a força de polarização em sua área de influência. Ainda, a aposta na estratégia de desconcentração e desenvolvimento mais equilibrado do país levou à escolha de novos polos, vértices de uma rede policêntrica de cidades, estrutural para a nova organização territorial pretendida.²⁹

E é estruturado da seguinte maneira:

- 1 – Para uma Conceituação de Região
- 2 – Considerações Metodológicas
- 3 – Uma Proposta de Regionalização
- 4 – Seleção dos Macro e Mesopolos estratégicos para o reordenamento do Território e Construção de um Brasil Policêntrico.

A busca pelas “Regiões de Referência” do Volume III inicia-se pela conceituação do que vem a ser uma região, esforço demasiadamente já realizado neste trabalho e no decorrer do debate geográfico e econômico, mas importante de ser sublinhado posto que a conceituação resultante determina a visão da equipe técnica formuladora do Estudo. Segundo os mesmos, seria necessário ultrapassar a ideia de região natural e entendê-las (as regiões), a um só tempo, como espaços sociais, econômicos, políticos, naturais e culturais, envolvendo

também dimensões técnicas, econômicas, sociais e culturais. A paisagem natural deve ser considerada especificamente pelo seu estoque de recursos³⁰, sob o olhar da biodiversidade e da sustentabilidade.

Regiões seriam validades marcadas tanto pelas continuidades, quanto pelas mudanças, no sentido que também a paisagem natural se transforme pela ação antrópica; seja pela corrupção e finitude dos elementos naturais, mas, sobretudo, e decisivamente, pela dinâmica histórica das transformações sociais. Região seria, então, tudo aquilo que delimitamos como tal, isto é, tudo dependeria do objetivo a nortear a segmentação do território.

Haveria, segundo os elaboradores do Estudo, uma distinção na fundamentalidade da ‘descrição’ entre Geografia (definida como relações gerais) e Corografia (definida como itinerário e limites). Sendo assim dois problemas sobre o termo região se encerrariam, sendo o primeiro a dimensão do recorte e o segundo a definição de critérios. Um diálogo entre o recorte regional e a totalidade segmentada passa a ser preciso, e uma definição do nível de fracionamento, segundo as variáveis que o orientarão.

O Estudo habilita a já oficiosa noção de “região funcional”³¹ articulada às espacialidades econômicas. Isso se fortalece na importância que a TLC - Teoria dos Lugares Centrais - possui no texto, em como essa engendra a proposta de regionalização. Muito embora a Teoria dos Lugares Centrais tenha sido letra bastante viva, principalmente, nos anos imperiosos da geografia pragmática dos anos sessenta e setenta, sua análise passou ao largo no primeiro capítulo deste trabalho. Deixemos que o próprio Estudo se encarregue da tarefa:

A Teoria do Lugar Central (TLC), desenvolvida por Christaller, e alternativamente o modelo de redes urbanas apresentado por Lösch, baseia-se no princípio da centralidade, sendo o espaço organizado em

30 “A noção de recursos naturais propõe de maneira falsa a questão das relações entre homem e o meio. Como sabemos, não existe recurso em termos absolutos: um ‘recurso’ só é utilizável com relação a um certo nível de desenvolvimento técnico e à situação geográfica de um espaço. Há um século, uma mina de urânio não representava um recurso, o qual, entretanto também pode perder sua utilidade e sua significação.” - DOLLFUS. Olivier. *O Espaço Geográfico*. São Paulo: DIFEL, 1982.

31 As análises funcionais em Geografia fundamentam-se em três postulados, são eles: 1-) postulado da unidade funcional terrestre; 2-) postulado do funcionalismo universal; 3-) postulado da indispensabilidade. O Postulado da Indispensabilidade seja talvez o que mais se aproxima teoricamente do Estudo. Segundo as teorias, são supostas “funções” consideradas indispensáveis à sobrevivência e permanência de grupos de indivíduos no espaço geográfico. São as abordagens do conceito de “pré-requisitos funcionais” ou “pré-condições funcionalmente necessárias”. Ver BRAY, Silvio Carlos. 1977, pág. 35.

torno de um núcleo urbano principal, denominado lugar central. A região complementar, ou entorno, desenvolve relação de co-dependência com o núcleo principal por ser o lócus ofertante de bens e serviços por natureza urbanos.

A base da teoria define que o ritmo de crescimento de um núcleo urbano depende do nível de demanda por serviços urbanos especializados sobre a área atendida pelos lugares centrais. A função primordial de um núcleo urbano é atuar como centro de serviços para seu hinterland imediato, fornecendo bens e serviços centrais. Estes, por sua vez, caracterizam-se por serem de ordens diferenciadas, gerando uma hierarquia de centros urbanos análoga aos bens e serviços que ofertam. Dois são os conceitos-chave para o entendimento da TLC: 1) “limite crítico”, definido em termos do nível mínimo de demanda necessário para estimular a oferta do bem ou serviço, refletindo as economias de escala na prestação do serviço e as economias urbanas de aglomeração; e 2) “alcance”, caracterizado como a distância máxima que se está disposto a percorrer para o usufruto do bem ou serviço, variando de acordo com sua complexidade. Assim, o limite crítico pode ser representado como o menor círculo concêntrico que justifique a oferta do bem ou serviço e o alcance como o maior círculo concêntrico que forma a região complementar do lugar central e define sua área de influência. Esta encontra seu limite na existência de outra área de influência de um centro de igual ou superior hierarquia. Tal círculo exterior varia de tamanho de acordo com os diferentes bens e serviços ofertados, e a demanda no seu interior varia na razão inversa da distância do núcleo urbano.³²

O arcabouço funcional e a racionalização geométrica da geografia são o suporte prático e operacional do Estudo, que reafirma esse apoio teórico, já apontando duas formulações (que se completam) e que identificamos, no primeiro capítulo, como um dos alicerces paradigmáticos do pensamento regional brasileiro:

A tradicional dificuldade para estruturar novas regionalizações tem se agravado com a crescente complexidade e fragmentação do espaço social e econômico, provocadas pela globalização, pela articulação multiescalar em redes (próximas e distantes) e também pela polaridade e exclusão crescentes que aumentam as diferenças internas no território.

A regionalização, que visa principalmente criar regiões-programa para ações de planejamento e políticas públicas, há que continuar se apoiando no referencial teórico clássico, isto é, certo grau de homogeneidade geoeconômica e organização polarizada (PERROUX, 1949; BOUDEVILLE, 1969). A polarização, que acaba por definir uma região programa no contexto urbano-industrial, sofre também

redefinições com os processos globalizantes e fragmentários mencionados.

Na contraposição das citações acima, e na descrição relativamente crítica que o texto do Estudo faz acerca da necessidade de mudar a interpretação conceitual de região, denota-se que não seria possível, por mais crítico que se possa ser em relação à leitura do concreto, alterar as operacionalidades políticas vigentes na regionalização do território.

Sobre Regiões Homogêneas e Regiões Funcionais, como se verá, instrumentais definidores na separação escalar das análises do Estudo, cabe ainda um diálogo com a interpretação da Economia Regional, matriz teórica da Economia Política, muito cara ao Estudo:

Na concepção de **região homogênea**, as unidades espaciais são reunidas quando mostram características tão uniformes quanto possíveis. As características de homogeneidade podem ser estruturas de produção e de consumo semelhantes, uniformidade de renda *per capita*, espécie de recursos naturais existentes, tipo predominante de agricultura, topografia, clima e traços culturais semelhantes.

A macroeconomia regional supõe uniformidade da região, pois a reduz a um ponto. As diferenças inter-regionais (cidade/campo) podem invalidar a suposição de homogeneidade (diferença na renda e nos hábitos de consumo). Além disso, há diferenças de densidade no interior da região, de sorte que ela nunca será perfeitamente homogênea e nem isso seria desejável do ponto de vista econômico. Os centros urbanos e a aglomeração industrial introduzem heterogeneidade no sistema espacial.

Na concepção de **região polarizada**, por suas características de heterogeneidade, a ênfase é colocada na dependência ou interdependência dos diferentes componentes dentro da região. Os modelos gravitacionais consideram a variável distância como inibidora dos fluxos de transação. O conceito nodal acentua igualmente o fator distância, o papel de pontos nodais menores dentro da região e que gravitam em torno do centro de um centro predominante. Os centros nodais menores são interdependentes. Com o auxílio dos modelos gravitacionais, pode-se medir o grau dessa interdependência dos fluxos de pessoas, bens e serviços e comunicações.³³

Conforme se verifica, por meio da fundamentação clássica em Economia Regional, as diretrizes de análise do Estudo a seguem com distanciamento mínimo. São elas que instruem a segmentação regional adotada pelo Estudo. Tendo foco na sociabilidade das trocas, já que essa é entendida como elemento central da dinâmica econômica, pressuposto mesmo da construção de uma racionalidade específica, o texto pontua ser necessário certo cuidado na

33 Souza, Nali de Jesus de – ECONOMIA REGIONAL: CONCEITO E FUNDAMENTOS TEÓRICOS in Perspectiva Econômica – Universidade do Vale dos Sinos – 1981.

avaliação do universo econômico que pretende compreender pela segmentação do espaço, ponderando-o em relação às outras esferas da vida e da história em termos amplos:

Privilegiar a dimensão das trocas e dos fluxos por elas conformados é oposição clara ao que por vezes é indicado como porta de entrada a segmentações históricas do espaço em uma perspectiva econômica, qual seja, a identificação de espaços homogêneos, essencialmente do ponto de vista produtivo — zoneamentos produtivos em outros termos. O critério de homogeneidade, ainda que se preste a caracterizações de cunho produtivo ou de aspectos da paisagem natural — especializações produtivas, coberturas vegetais, relevo etc — não nos permite atentar para uma dimensão crucial em uma sociedade mercantil, isto é, os diferentes níveis de hierarquia, integração e complementaridade que definiriam os sistemas econômicos e seus fluxos de troca no espaço. Seguindo critérios de heterogeneidade na definição da segmentação do espaço, garantiríamos a possibilidade de avaliar a configuração e intensidade de sistemas econômicos e a definição do que poderia ser considerada uma região econômica. Se os coeficientes de abertura restritos às trocas recíprocas em dois pontos do espaço forem superiores a um terceiro ponto qualquer, podemos dizer que os dois primeiros configuram-se na mesma região econômica e o terceiro não.³⁴



Imagem 2: Representação da ideia de região econômica, conforme o texto do Estudo; há trocas e intercâmbio econômico entre limites.

34 ESTUDO DA DIMENSÃO TERRITORIAL PARA O PLANEJAMENTO VOLUME III - REGIÕES DE REFERÊNCIA – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - 2008

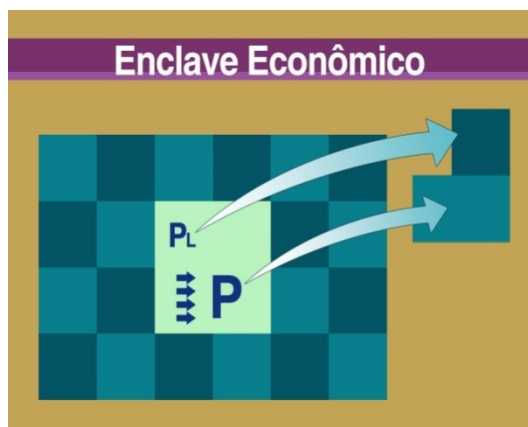


Imagem 3: Representação de um enclave econômico. A região PL produz e exporta o produto P para localidades distantes e sem nenhuma relação limítrofe com as que estão nesta relação consigo mesma, não configurando uma região econômica.

O grau de polarização de uma região estaria então diretamente relacionado com a dinâmica do setor terciário, com o nível da oferta e demanda dos bens e dos serviços. Quanto maiores forem as relações de troca de mercadorias e serviços de uma região, maiores seriam as extensões de sua área de influência.

Elemento teórico estruturante na complementação das teorias clássicas de Homogeneidade, heterogeneidade e TLC, a noção de Redes Urbanas³⁵ e Redes Geográficas³⁶ é fundamental para se entender a regionalização econômica proposta pelo Estudo. Procura demonstrar um sistema de cidades, uma rede inter e intraurbana, caracterizada por uma hierarquia de lugares, que não é fortuita, nascendo essa de relações sócio-espaciais definidas, baseadas no tamanho, nas funções e nas distâncias interurbanas, frisando sempre ser a geografia quem condiciona os condicionantes da não fortuidade.

A aglomeração ou centro urbano só poderia ser entendido como uma confluência e superposição de áreas de mercado que permitiriam a diversificação e a acessibilidade a vários

35 “Em termos genéricos a rede urbana constitui-se no conjunto de centros urbanos funcionalmente articulados entre si. É, portanto, um tipo particular de rede na qual os vértices ou nós são os diferentes núcleos de povoamento dotados de funções urbanas, e os caminhos ou ligações os diversos fluxos entre esses centros.” - CORRÊA, Roberto Lobato – *Trajetórias Geográficas* – Bertrand Brasil – 1997.

36 “Aliás, e em primeiro lugar, nem tudo é rede. Se olharmos a representação da superfície da Terra, verificaremos que numerosas e vastas áreas escapam a esse desenho reticular presente na quase totalidade dos países desenvolvidos. Essas áreas são magmas, ou são zonas de baixa intensidade.” - SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção*. 4 ed. São Paulo, 2008.

tipos de serviços ou bens. Destaca-se que o centro urbano envolve todos os processos de compra e venda de mercadorias ou de serviços de consumo coletivo, sendo o núcleo estruturante do “espaço” localizado, por meio da formação de redes urbanas pelas quais flui o capital. Cabe citar Roberto Lobato Corrêa, num diálogo direto com o texto do Estudo, quando o geógrafo brasileiro versa sobre as condições fundamentais da natureza das redes urbanas:

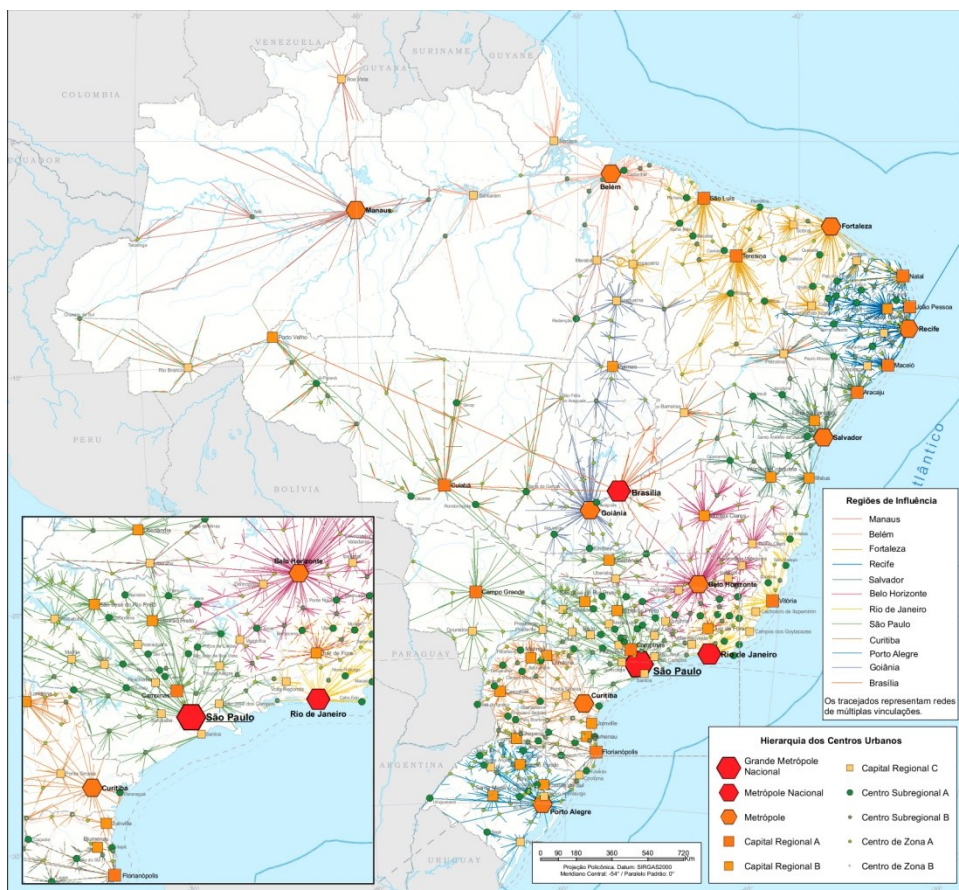
Entendemos que para haver rede urbana três condições mínimas devem ser satisfeitas. Primeiramente tratar-se de uma sociedade vivendo em economia de mercado, com transações comerciais envolvendo bens produzidos localmente e bens produzidos externamente. Isto pressupõe uma mínima divisão territorial do trabalho. Em segundo lugar deve haver pontos fixos no espaço onde, de modo permanente ou temporário, as transações são realizadas. Esses pontos fixos, por outro lado, tendem a apresentar outras atividades que garantem a possibilidade das transações serem realizadas. Em terceiro lugar deve haver um mínimo de interações entre esses pontos fixos, interações que refletem e ratificam uma diferenciação hierárquica e/ou em termos de especialização produtiva entre eles.³⁷

Cabe também um diálogo com a publicação do IBGE, “Região de Influência das Cidades”, de 2007, quase simultânea ao Estudo. Nela o IBGE apresenta uma leitura da Rede Urbana Brasileira onde classifica a hierarquia dos centros urbanos do país. Partindo da leitura de que o território brasileiro convive, ao mesmo tempo, com cidades e centros urbanos exercendo funções globais e locais, onde a concentração de recursos decisórios, equipamentos públicos e infraestrutura financeira irrompem uma arquitetura urbana difusa, na qual convivem dois tipos de sistema urbano - o sistema de localidades centrais, com regiões formadas no entorno dos centros, e o sistema reticular, em que a cidade funciona como nó de uma rede mundial³⁸. O IBGE hierarquiza na seguinte disposição os centros urbanos brasileiros:

1. Metrôpoles
2. Capital Regional
3. Centro Sub-regional
4. Centro de Zona
5. Centro local

37 CORRÊA, Roberto Lobato – Trajetórias Geográficas – Bertrand Brasil – 1997.

38 Região de Influência das Cidades – IBGE - 2007



Mapa 2: Rede urbana brasileira – IBGE - 2007

Como se verificará mais adiante quando da descrição escalar da regionalização aqui discutida, é similar a perspectiva do Estudo à leitura que o IBGE efetiva em sua publicação. A prospecção de uma rede policêntrica baseada numa regionalização capilar que elenque novos polos estratégicos, os Macropolos, enreda uma nota desenvolvimentista que ata todas as linhas do Estudo:

Dentro da perspectiva da busca de um Projeto de Nação guiado pelos objetivos de coesão econômica, social, territorial e política, o país deveria ser pensado no sentido de uma maior integração interna, com redução das desigualdades regionais e sociais e uma maior inserção internacional. Uma melhor integração e um melhor ordenamento do território são funções da distribuição da rede de macropolos com seus equipamentos e atributos, do potencial produtivo regional, da infraestrutura, especialmente do sistema de transportes que determina as condições de acessibilidade intra e inter-regional e, portanto, da capacidade, abrangência e força desses macropolos em termos de

polarização, comando e organização do território. Nesse sentido, o sistema de planejamento deveria ser guiado pela busca ideal de um país policêntrico.³⁹

Complementando o escopo teórico, o processo migratório brasileiro é dimensão muito bem escalonada pelo Estudo e é imprescindível ao tipo de regionalização proposta, segundo a orientação dos fluxos. Os fluxos populacionais são historicamente analisados, cabendo, para os propósitos desta monografia, elencá-los conforme a proposição do Estudo:

- “De 1930 até meados dos anos 1970, transcorridos cinco décadas, o Brasil passou de uma composição populacional rural para uma composição eminentemente urbana; estiveram no cerne desses movimentos dois grandes processos de transformação: a urbanização e a industrialização;”
- “Esse período pode ser caracterizado como o progressivo fortalecimento do modelo de industrialização via substituição de importações. Em termos espaciais, o êxito desse modelo de industrialização e a integração do mercado nacional basearam-se no dinamismo da região econômica dominado pela cidade de São Paulo;”
- “A mudança do eixo dinâmico da economia brasileira colaborou para a desarticulação das antigas formas de produção no meio rural, intensificando a concentração fundiária e o trabalho assalariado no campo;”
- “O Estado passou a atuar mais fortemente na economia, investindo pesadamente na ampliação industrial, meios de comunicação, construção de estradas, visando a integração do território; isso contribuiu para o fortalecimento dos fluxos migratórios em direção às grandes cidades, bem como em direção às regiões de fronteira agrícola;”
- “O modelo de modernização agrícola adotado induziu ao aumento da urbanização via êxodo rural; a concentração da propriedade e do uso da terra e os subsídios à produção agrícola incentivaram a mecanização da lavoura, reduzindo a demanda de força de trabalho rural;”
- “Entre 1980 e 1991 houve uma redução no ritmo do crescimento urbano e também um declínio considerável no processo de concentração em cidades grandes; as regiões mais afetadas em sua rede urbana pelo surgimento de novas cidades foram o norte e o nordeste;”
- “Entre os fatores responsáveis pela diminuição dessa concentração populacional em áreas metropolitanas, destacam-se a relativa desconcentração industrial, a interiorização progressiva da atividade agropecuária, a crise econômica generalizada e a queda da fecundidade;”
- “A desconcentração industrial implica a extensão do raio das atividades econômicas concentradas e do crescimento demográfico intensivo e a centralização do controle financeiro; ocorreu uma assim chamada “desconcentração centralizada” das atividades industriais; significativos fluxos migratórios foram deslocados para outras localidades espaciais que não as regiões metropolitanas;”

39 ESTUDO DA DIMENSÃO TERRITORIAL PARA O PLANEJAMENTO VOLUME III - REGIÕES DE REFERÊNCIA – Pág 115.

- “O avanço das mudanças sócio-demográficas, a complexidade dos novos processos de produção e a reestruturação do espaço econômico geográfico torna necessária a atualização dos conceitos e de estudos sobre uma desejável e nova regionalização do território brasileiro, no âmbito da construção da dimensão territorial para um plano plurianual de investimentos.”

Como em vias de ida e de volta, um ir e vir conceitual e teórico, o texto, tanto cá como lá, desenrola-se, afinal, na demonstração procedimental da regionalização proposta, apresentando uma sólida identificação de objetivos, interessante perspectiva cultural e identitária e receituário econômico pragmático, com um forte viés nacional.

O Estudo apresenta quatro grandes objetivos de integração, palavra chave no norteamento de sua regionalização. A integração nacional é balizada como fator determinante para o alcance de feitos grandiosos de longo prazo, tal qual a coesão social, a redução das desigualdades regionais e sociais, melhor ordenamento do território e uma visão estratégica de geopolítica articulada com os países vizinhos:

1. INTEGRAÇÃO FÍSICO-TERRITORIAL: “A integração físico-territorial baseia-se na construção da infraestrutura física, especialmente transportes, energia e telecomunicações, e na rede de cidades; as cidades e sua capacidade de centralização articulam e comandam o espaço; a combinação de transportes e cidades será base e o elemento decisivo para o desenvolvimento regional e para o ordenamento do território.”
2. INTEGRAÇÃO ECONÔMICA: “Essa deve ser entendida como a complementaridade inter-social e inter-regional das atividades produtivas. É uma integração que permite e induz a criação de cadeias produtivas, reforçando as especializações regionais e potencializando o aproveitamento das vantagens comparativas de cada região e, ao mesmo tempo, aumentando a integração técnica e a solidariedade entre setores, em presas e regiões.”
3. INTEGRAÇÃO SOCIAL: “Deve ser entendida como o processo de incorporação da grande parcela da população brasileira ao mercado e a padrões dignos de vida; incorporação de serviços sociais básicos – saúde, educação, moradia, emprego, gerando um processo de distribuição de renda que elimine a pobreza absoluta e assegure condições de ascensão social pelo esforço individual e/ou coletivo das famílias, comunidades e organizações sociais locais.”
4. INTEGRAÇÃO POLÍTICA⁴⁰: “Passa por ser uma reformulação do quadro normativo do sistema federativo, por uma maior descentralização política e

40 Cabe salientar a presença da perspectiva metropolitana do território, mesmo que seja como apenas um detalhe textual. Em que pese o controle orgânico da macroeconomia global e sua gerência pelo governo federal, a dimensão metropolitana é escala imprescindível para a gestão territorial contemporânea.

financeira do governo e pelo esforço de envolvimento e incorporação da sociedade civil na construção coletiva da nação.”

A busca a essas integrações passaria por uma operacionalização regional que as transmutasse ao território, na qual os resultados fossem uma dinamização econômica articulada a uma suposta concertação dos poderes nacional, regionais e os respectivos interesses representados. Antes do exercício que viesse imaginar tamanha dificuldade, torna-se mais prudente dizer que o Estudo, partindo do escopo teórico até agora apresentado (TLC, Homogeneidade, Heterogeneidade, Polarização, Redes Urbanas), apresenta as três escalas de análise do território que permitem chegar aos resultados regionais que almeja:



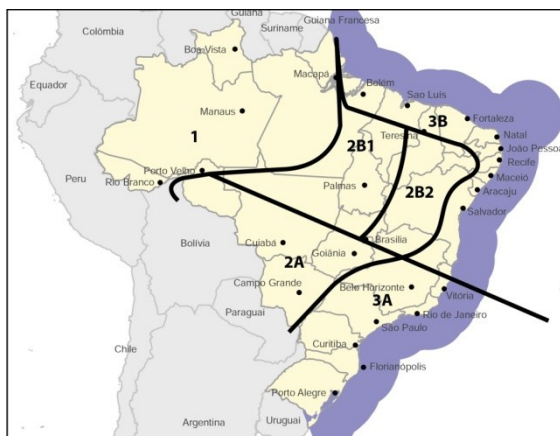
Imagem 4: escalas de análise e suas correspondentes regionalizações

A primeira escala de análise realiza-se pelo método da homogeneização, resultando em territórios onde a dimensão biomática é bastante relevante, principalmente pelo seu potencial produtivo e em seus aspectos ecológicos centrais. Seriam as “Geografias de reserva”, os lugares não integrados às suas primeiras naturezas, a serem integrados às lógicas operadas pela produção e pela acumulação. Evidentemente que tal observação é secundária ao resultado da escala analítica operada pelo Estudo, que versa sobre as principais componentes sociais e políticas de cada nova região. Os “Territórios da Estratégia” seriam os seguintes:

- Bioma Florestal Amazônico: “A garantia de sua sustentabilidade ambiental exige que ela não seja antropizada segundo os padrões produtivos predominantes, especialmente pelas atividades agropecuárias. Não se deve, portanto, induzir a criação indiscriminada de novas cidades e as centralidades atuais precisam ser selecionadas com o objetivo de garantir o controle territorial da região e servir de pontos de suporte à geração de conhecimento

novo, na linha de construção de outro padrão produtivo, baseado em uma revolução científica e tecnológica para o seu aproveitamento”

- Sertão Semiárido Nordeste: “Espaço para alternativas produtivas adicionais que poderiam se basear em atividades industriais de bens de consumo de massa, aproveitando-se da abundância de trabalho na linha de confecções ou outros produtos, a exemplo da China.”
- Litoral Norte nordestino: “De ocupação antiga, está caracterizado por elevado grau de urbanização, alta densidade urbana e baixo nível de renda. O objetivo não é induzir o crescimento urbano.”
- Sudeste-Sul: “A questão se desloca para uma esfera reformista de cunho quase radical, onde a problemática da inclusão social e sustentabilidade ambiental implicam o fortalecimento sociopolítico das comunidades urbanas, assim como a identificação de alternativas econômicas e culturais para a inclusão social.”
- Centro-Oeste: “Composto pelos cerrados ocidentais, de grande dinamismo, com fronteira agropecuária dinâmica, que arrasta consigo forte processo de urbanização e de desenvolvimento da infraestrutura atrelada ao padrão agroexportador baseado na pecuária extensiva, na exportação de recursos naturais e monoculturas, como a soja, entre outras. A não inclusão social e econômica de populações tradicionais que ocupam essa região, por muitas décadas invisíveis aos olhos dos grupos econômicos dominantes, além da depleção dos recursos naturais e da contaminação do solo e da água pelo uso indiscriminado de defensivos agrícolas vem causar danos permanentes e comprometer o próprio bioma do cerrado.”
- Centro-Norte: “Composto pelos cerrados orientais, de maior nível de desenvolvimento, ocupação mais recente, piores condições climáticas e menor nível de renda; pode constituir espaço para experiências e alternativas tecnológicas e socioeconômicas que apontem para soluções mais inclusivas, social e ambientalmente.”



Mapa 3: Territórios da Estratégia⁴¹

A segunda escala de análise caracteriza-se pelo método da heterogeneidade com vistas a uma nova polarização, tendo as cidades como centros nervosos:

O recorte em macrorregiões polarizadas combina a força polarizadora das grandes metrópoles, que constituem as atuais grandes centralidades do país, com suas áreas complementares. Tal regionalização permite visualizar e entender a atual estrutura macrorregional do país por meio da capacidade de comando do urbano sobre os grandes espaços. Serve, também, para avaliação das distorções no ordenamento do território e para indicar opções para o fortalecimento de novas centralidades e das respectivas redes de infraestrutura e de equipamento urbano. As novas centralidades permitiriam a mudança no ordenamento do território, a redução das desigualdades regionais, o aproveitamento das potencialidades regionais e o estabelecimento de políticas que permitam promover a integração macroespacial do território brasileiro e deste com a América do Sul. Uma nova regionalização deve ser vista como etapa necessária para a redução do peso de algumas megametrópoles e fortalecimento de um sistema urbano policêntrico.⁴²

No debate reservado a esta dimensão de análise está o que se pode chamar de cerne da regionalização propositada. Isso se pode dizer tanto pela compreensão que o Estudo tem da imperiosidade econômica ao analisar o território, o que se revela e torna-se fato na dimensão urbana, como pela preponderância que possuem as cidades na articulação da realidade urbana:

A multiplicidade de centralidades urbanas, com variadas formas de nucleação e de extensão sobre o campo e regiões circundantes, redefine o sentido atual da urbanização. Ao fazer isso, também

41 ESTUDO DA DIMENSÃO TERRITORIAL PARA O PLANEJAMENTO VOLUME III - REGIÕES DE REFERÊNCIA

42 ESTUDO DA DIMENSÃO TERRITORIAL PARA O PLANEJAMENTO VOLUME III - REGIÕES DE REFERÊNCIA – Pág. 47 - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – 2008.

redefine e requalifica o conceito de cidade face ao processo de urbanização. Não cabe mais falar de urbanização restrita a cidades e vilas, como determina a definição legal do território urbano no Brasil. A urbanização já se estendeu para além das cidades e vilas, atingiu o campo e o espaço regional como um todo, mudando a natureza do fato urbano na contemporaneidade.⁴³

Assim sendo, as Macrorregiões e Macropolos, se buscam expressar geograficamente uma nova política de interpretação da vida urbana, são também fidedigna expressão da otimização da circulação de bens e capitais:

- Macrorregião polarizada pelo Rio de Janeiro
- Macrorregião polarizada por Belo Horizonte
- Macrorregião polarizada por Fortaleza
- Macrorregião polarizada por Manaus
- Macrorregião polarizada por Recife
- Macrorregião polarizada por Salvador
- Macrorregião polarizada por São Paulo
- Macrorregião polarizada por Belém e São Luiz
- Macrorregião polarizada por Porto Alegre e Curitiba
- Macrorregião bipolarizada por Brasília e Goiânia
- Macrorregião polarizada por Uberlândia, Campo Grande e Cuiabá.



Mapa 4: Macrorregiões e Macro Polos⁴⁴

43 ESTUDO DA DIMENSÃO TERRITORIAL PARA O PLANEJAMENTO VOLUME III - REGIÕES DE REFERÊNCIA – Págs. 49/50 - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – 2008.

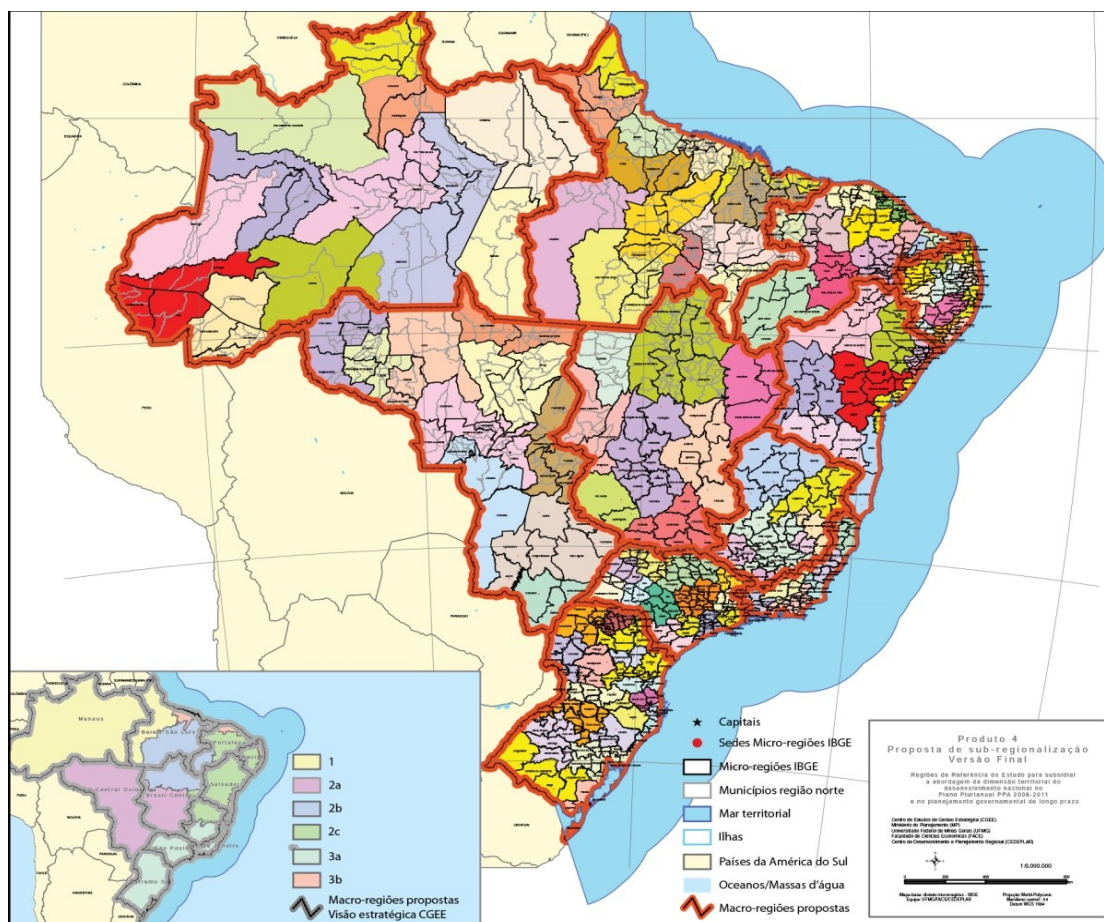
44 ESTUDO DA DIMENSÃO TERRITORIAL PARA O PLANEJAMENTO VOLUME III - REGIÕES DE REFERÊNCIA

A terceira escala de análise é uma complementação da segunda, posto que o método utilizado é o mesmo e a funcionalidade das Sub-regiões seria a identificação da rede de cidades ou centros urbanos com capacidade de articular os espaços sub-regionais⁴⁵ em suas potencialidades e diferenças ambientais e as respectivas identidades culturais. Segundo o Estudo:

Uma escala de tal natureza permite fazer uma tipologia de sub-regiões para efeito de políticas públicas e desenvolvimento regional, quebrando a contigüidade regional que tradicionalmente vem sendo utilizada em macrorregiões com grandes diferenças internas, a exemplo das áreas de atuação da SUDENE e da SUDAM, de forma semelhante à regionalização utilizada pela União Européia. Tal escala permite compatibilizar as políticas de desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas com uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional e da definição ou adequação dos recursos orçamentários ou fiscais para a política nacional com operação à escala sub-regional. Permite, também, identificar e eleger um conjunto de novas subcentralidades que permitam modificar a estrutura da rede urbana, alterar o ordenamento do território, reduzir as desigualdades, aproveitar as potencialidades e mobilizar os agentes sub-regionais e locais para a política de desenvolvimento.⁴⁶

45 ESTUDO DA DIMENSÃO TERRITORIAL PARA O PLANEJAMENTO VOLUME III - REGIÕES DE REFERÊNCIA – Págs. 48 - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – 2008.

46 ESTUDO DA DIMENSÃO TERRITORIAL PARA O PLANEJAMENTO VOLUME III - REGIÕES DE REFERÊNCIA – Págs. 48/49 - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – 2008.



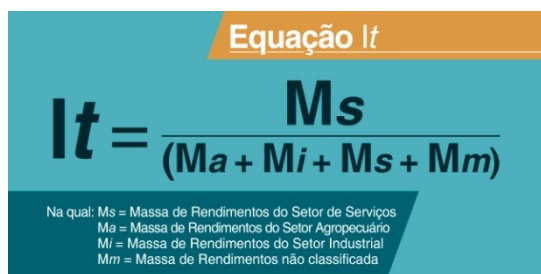
Mapa 5: Sub-regiões⁴⁷

Mesmo sendo os fluxos (migratórios, financeiros) a elementaridade fundamental a guisar a propositura de um resultado afinado a um projeto de nação mais socialmente equânime, a metodologia que permitisse ao Estudo chegar à regionalização acima proposta se baseou em averiguações clássicas, ou “canônicas”, para usar as próprias palavras do texto analisado (recurso exaustivamente obrigatório neste capítulo). Tendo a dimensão urbana como centro e a centralidade das cidades e metrópoles, numa almejada reconfiguração policêntrica partida das microrregiões geográficas do IBGE, a escala sub-regional é, como já apontado, o nó essencial da proposta regional do Estudo, posto que melhor expressa o recurso das aproximações sucessivas de conceitos diversos.

Assim, a base metodológica da regionalização foi a construção de um Índice de Terceirização (IT). O cálculo de IT para a totalidade de áreas de mercado possibilitaria o estabelecimento de uma hierarquia entre as regiões, em suas diferentes escalas, baseada na densidade urbana dessas áreas. O Estudo, funcional e canônico em sua metodologia prática,

47 ESTUDO DA DIMENSÃO TERRITORIAL PARA O PLANEJAMENTO VOLUME III - REGIÕES DE REFERÊNCIA.

tal qual o Estado contemporâneo e suas expressões de ação, resulta em uma diversidade de equações matemáticas. Essas são expressões das concentrações de dados das atividades econômicas e índices estatísticos recolhidos aos diferentes órgãos do Estado Nacional para maior exatidão nos resultados.



Equação 1t

$$It = \frac{Ms}{(Ma + Mi + Ms + Mm)}$$

Na qual: Ms = Massa de Rendimentos do Setor de Serviços
 Ma = Massa de Rendimentos do Setor Agropecuário
 Mi = Massa de Rendimentos do Setor Industrial
 Mm = Massa de Rendimentos não classificada

Imagem 5: Equação do índice de terceirização

Buscando uma hierarquização urbana que se resultasse de forma menos conquífera em relação ao tecnicismo e mais equilibrada em relação aos fatores humanos, a variável migratória, para além de ser uma dimensão analítica importante ao Estudo, também passa a ter um peso determinante nos resultados analíticos e quantitativos de sua matemática aplicada, estando a variável das trocas migratórias relacionados a uma gama diversificada de fatores (não apenas econômicos), que indicariam o nível de influência entre duas regiões geográficas.

As operacionalizações matemáticas expostas em diversas equações foram os instrumentais metodológicos do que classificamos como os três fundamentais critérios utilizados para o alcance dos resultados que explicitam o sentido das escolhas.

O primeiro critério é o que chamamos de *Ligação entre os Lugares da Produção e o Escoamento entre as Regiões*. Trata-se especificamente do que o Estudo chama de Acessibilidade Viária e diz respeito à infraestrutura viária. O preposto econômico regional pondera mais forte do que qualquer outro filtro no tocante a essa questão e isso se pode dizer quando a avaliação é que um sistema de transporte mais eficiente integraria regiões, mas poderia não estimular o desenvolvimento regional. O custo reduzido dos transportes poderia ampliar a concentração regional em detrimento de outras regiões próximas. Faz-se uma analogia entre essa questão com o protecionismo a uma industrialização incipiente. A garantia aos critérios econômicos e ao desenvolvimento de certa economia teria de ser mais considerado e determinante do que a livre circulação populacional que prescindisse de pavimentação, integração e segurança:

Portanto, como proposta de política de desenvolvimento regional, os sistemas de transporte devem integrar inicialmente regiões que são complementares, ou mesmo integrar regiões periféricas depois que sua base produtiva local já estiver em condições de concorrer com as

atividades centrais. Em outras palavras, escopo e escala são determinantes fundamentais do sucesso de economias locais quando integradas via rede de transportes.⁴⁸

Para tanto o Estudo buscou apresentar um índice de acessibilidade viária tendo como indicação o transporte rodoviário e hidroviário, mesmo se sabendo do esgotamento e atraso do primeiro, que possui maior importância às proposições do estudo. Baseou-se em buscar um *proxy* por meio do tempo de deslocamento entre microrregiões:

As distâncias entre as capitais das microrregiões foram segmentadas pelo tipo de pavimento e condições gerais das rodovias e estradas: rodovias duplicadas (tipo 1), rodovias em duplicação (tipo 2), rodovias simples ou pavimentadas (tipo 3), rodovias em pavimentação (tipo 4), rodovias de terra (tipo 5), rodovias em más condições (tipo 6) e trechos cobertos por hidrovias (tipo 7). Para cada uma dessas vias, foi estabelecida uma velocidade de deslocamento, o que nos permitiu definir o tempo de deslocamento entre os pontos de origem e o destino.

O segundo critério classificamos como a *Capacidade Reservada na natureza das Regiões* e faz parte do escopo ambiental e da constante preocupação do Estudo com as questões relativas à sustentabilidade. O Estudo realiza uma classificação sequencial em que procura explicar uma relação conflituosa entre sustentabilidade (*de per se* uma conceituação conflituosa em relação à objetividade objetivada pelo mercado) e a demanda desenvolvimentista por recursos naturais⁴⁹.

Essa classificação se dá na proposta de diferenciação espacial em que o Estudo procura, por meio da categorização, apontar o que pode ser considerado estoque de recursos, ambiente sujeito a sofisticações sustentáveis e a espacialidade das trocas.



Infográfico 2: Transformação da dimensão espacial conforme a definição do Estudo. O espaço visto como absoluto.

48 ESTUDO DA DIMENSÃO TERRITORIAL PARA O PLANEJAMENTO VOLUME III - REGIÕES DE REFERÊNCIA.

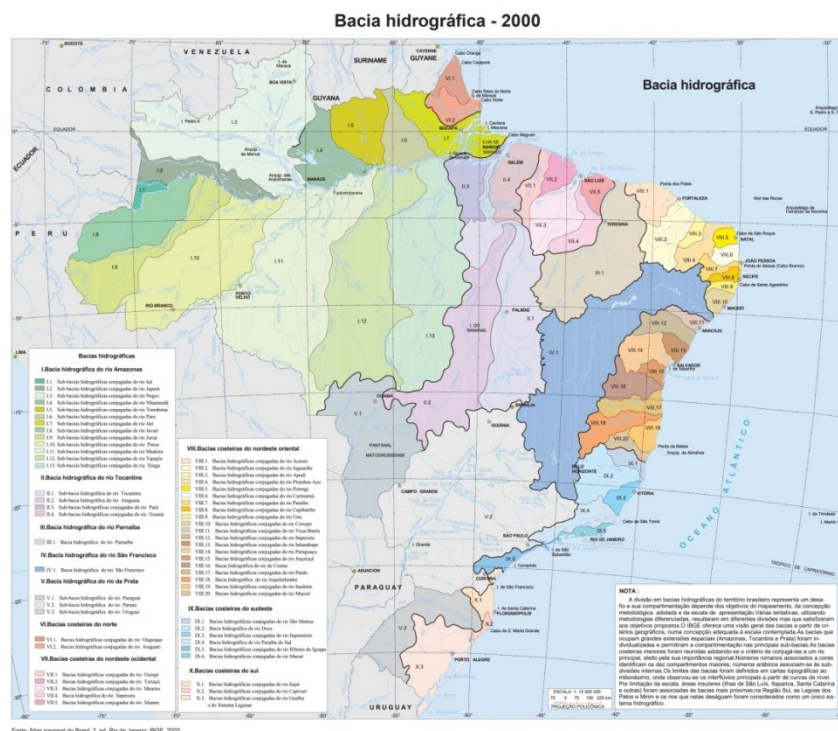
49 Ver nota de rodapé na terceira página deste capítulo.

Dentro do que o Estudo considera *Espaço Natural*, foram delimitadas 16 categorias em Ecorregiões, conforme referência e critérios do IBAMA e do Banco Mundial. A ecorregião representaria, geograficamente, uma reunião de comunidades naturais que compartilham a maioria de suas espécies e sua dinâmica ecológica e apresentariam condições ambientais similares.

ECORREGIÕES:

- Caatinga
- Campos
- Cerrados e Savanas
- Florestas Costeiras
- Florestas de Babaçu
- Florestas Tropicais Secas
- Florestas Tropicais Úmidas
- Florestas do Interior
- Pantanal
- Manguezais
- Várzeas
- Restingas
- Campinarana do Rio Negro
- Chaco úmido e Tepuis.

O Estudo utiliza ainda uma delimitação natural para reforçar, ou “refinar”, a definição das sub-regiões. Baseado nas 78 sub-bacias hidrográficas brasileiras e seus respectivos ‘comitês de bacias’, e atentando à importância da água como recurso natural essencial, o Estudo evidencia uma ligação interessante entre critérios até aqui díspares, dentro do que o seu próprio texto e intenções almejam: o espaço natural (ou regionalidade natural?) agora destaca-se na delimitação das sub-regiões, resultado da interação de dados migratórios, econômicos e sociais. Afinal, todos seriam acepções mutadas de uma mesma evidência espacial.



Mapa 6: Bacias Hidrográficas.

O terceiro e mais inovador critério que o Estudo apresenta como pressuposto aos resultados é o que procuramos classificar como *Índice de Produção Intelectual, Tecnológica e de Inovação da População Regional*. Tratando da Repolarização Regional e da Dispersão Produtiva, o Estudo apresenta o Índice de Capacitação Tecnológica Regional como uma metodologia criteriosamente mais ajustada para se hierarquizar o policentrismo aventado como resultado processual de sua regionalização.

Entendendo a reversão industrial como um fenômeno preponderante nos países do capitalismo central, devido ao rearranjo produtivo em relação à continuidade polarizadora dos centros decisórios (mantenedores de equipamentos edílicos, principalmente os de produção de conhecimento e inovação tecnológica) e, em comparação aos países da periferia do capitalismo, no qual se enquadra o caso brasileiro, uma consequência das atuações combinadas da integração global do espaço econômico e dos advenços comunicacionais, o ICTR conseguiria estabelecer uma hierarquia capaz de potencializar uma regionalização em que o peso do fator tecnológico pudesse direcionar com maior diversidade um equilíbrio econômico nacional (poli-centrismo):

Na literatura econômica, há vários indicadores de capacitação tecnológica, sendo o mais usado os gastos em P&D. No entanto,

parcela significativa desses indicadores não está disponível nas microrregiões. Além disso, não existe na literatura uma variável que sintetize todas as dimensões do processo de inovação. Assim sendo, optou-se por montar um índice que articule várias dimensões da capacitação tecnológica, sem que apenas uma delas fosse preponderante. Seis foram as variáveis selecionadas: número de patentes na microrregião; número de artigos científicos publicados por autores da microrregião; número de alunos em cursos de pós-graduação; número de trabalhadores da microrregião empregado em empresas que exportam e inovam em produtos; número de trabalhadores da microrregião empregado em empresas que exportam, inovam em processo ou apresentam elevada produtividade setorial; e qualificação da mão-de-obra local.⁵⁰

$$I_{gij} = \frac{ICTR_i}{d_{ij} / vm_{ij}}$$

I_{gij} – índice de interação
 $ICTR_i$ – Representa o índice de Capacitação Tecnológica Regional do Polo i
 d_{ij} – Distância entre a sede da região do polo i e a sede da região j
 vm_{ij} – Velocidade média bimodal associada ao percurso.

Imagem 6: representação do índice de interação.

Evidentemente que o que se busca é a otimização máxima do desenvolvimento econômico, com pretensos cuidados com as identidades políticas e sociais que cada localidade pudesse apresentar. São características secundárias mediante o peso avassalador das potencialidades que tal identificação viesse revelar e apontar.

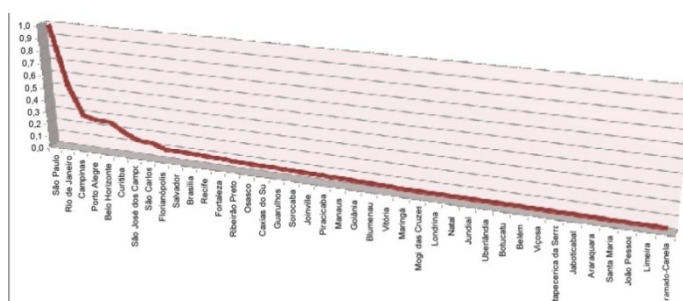


Gráfico 1: Hierarquização das 20 maiores microrregiões segundo o ICTR.



Infográfico 3: Lógica funcional da estratégia de repolarização e dispersão produtiva do Estado.

A geografia que emerge do diagnóstico que o Estado permite averiguar é a da continuidade relativa. Na dimensão do urbano e a nova tratativa ao tema, que o Estado aponta como central em suas análises (âmbito da realização da vida moderna), nunca se encontrou tamanha disparidade e permanência de dicotomias.

Mas essa é uma análise que se reservará ao próximo capítulo, posto que para se entendê-la será preciso ajustar contas, conceitos e entendimentos com a concepção de região que o Estado, a trajetória política brasileira e a ciência geográfica efetivaram como imprescindível à prática política.

CAPÍTULO III – Resultados do “Estudo de Dimensão Territorial para o Planejamento”: dissensões teóricas e práticas

O detalhamento realizado no segundo capítulo veio mostrar uma proposta de regionalização econômica do território brasileiro em que a tonalidade da readequação desenvolvimentista da força produtiva, tendo a geografia atividade propulsora, possui relevância central. Nela, a aceitação das sociabilidades das trocas, a natureza em sua acepção ecológica como recursos futuros, a policentralidade das cidades e metrópoles e a vida urbana são objetivos processuais que identificamos como relevantes dentro de um estudo tecnocrático.

Isso se diz para demonstrar que, tanto em seus objetivos, como em sua metodologia, o Estudo possui uma angulação e uma óptica que não são unas. Parte do Planejamento Estatal visando apresentar uma carteira de investimentos, elabora-se na crítica acadêmica, procura o desenvolvimento das potencialidades humanas via a estimulação das trocas regionais, atenta para as particularidades culturais e das comunidades endógenas, acopla os sentidos da proposição a uma integração econômica global por meio da integração regional do bloco sul-americano e destaca a dimensão urbana, numa abordagem relativamente crítica, apresentando-a como dimensão dos acontecimentos de todas as suas imbricações propostas.

Tomando a síntese de ligação descrita acima, pode-se levar a indução de uma regionalização que tomou o todo e em escalas sucessivas chegou às partes. Na verdade o próprio Estudo, em suas considerações metodológicas, afirma que é da dimensão cidadina, dos polos atuais, da influência econômica urbana que vem partir sua trajetória teórica e metodológica ao resultado final.

É dessa inversão aparentemente revertida que se partirá para a discussão, já apontada anteriormente, sobre os resultados práticos do Estudo, sua difusa base teórica, da presença privilegiada que essa possui na discussão da dimensão urbana, bem como ao entendimento da regionalização (principalmente a de tipo econômica) como um ato político, uma invenção instrumental das múltiplas manifestações sociais da modernidade.

Primeiramente há que se perguntar o seguinte: em qual Brasil a pretensa regionalização do Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento se encontrava quando da sua formulação? Se verificarmos os Planos Plurianuais, equivalentes aos planos de desenvolvimento e metas para um período de quatro anos⁵¹ e projeção regionalizada das metas

51 GARCIA, Rangel Lima - O Brasil que Vive(re)mos – Mestrado do Programa de Estudos Pós-Graduados em Geografia – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2012.

do executivo federal (o Estudo presta referência e sintonia estratégica ao PPA), de 2004 a 2016, se perceberá que a iniciativa do Estado brasileiro foi a de maior percepção às questões sociais e ao desenvolvimento econômico, apostando no fortalecimento do crédito popular e no mercado doméstico como saídas anticíclicas à crise econômica global.

A partir do PPA 2004-2007 as políticas sociais passaram a ter maior centralidade na estratégia nacional de desenvolvimento. A ênfase na melhoria das condições de vida da população mais vulnerável com políticas de transferência de renda, geração de empregos, formalização do mercado de trabalho, aumentos reais do salário mínimo e ampliação dos serviços públicos essenciais resultou no fortalecimento do mercado interno e no início de um forte movimento de redução das desigualdades. Deu-se início a um círculo virtuoso de inclusão social, com a inserção de milhões de pessoas em uma dinâmica inovadora, gerando ganhos de renda e bem estar social que contribuíram para o fortalecimento da economia. O fortalecimento do mercado interno de produção e consumo de massa bem como a ampliação das demandas da sociedade por acesso a mais bens e serviços públicos determinaram o foco do PPA 2008-2011 que, mesmo em um contexto marcado pela eclosão da crise econômica global em 2008, priorizou a aceleração dos investimentos em educação e em infraestrutura econômica e social, traduzidas, entre outros, no programa de Aceleração do Crescimento (PAC), na aprovação do plano de desenvolvimento da educação (PDE) e no programa de habitação popular Minha Casa, Minha Vida. O desenvolvimento da Agenda social agregou e fortaleceu as complementaridades entre as diversas políticas sociais de cidadania e direitos humanos.⁵²

O ano de 2008 caracterizou-se pela eclosão de crise global financeira com duração prolongada e de efeitos depressivos graves, aos quais o Brasil de então se viu pouco atingido devido a ainda alta demanda por comodities, principalmente grãos, um compartilhado nicho (frágil) brasileiro na economia mundo. A realidade pode ter tardado um pouco a se valer para a economia brasileira, mas se valeu e a depressão global afetou em cheio o ciclo de crescimento e de acúmulo de reservas cambiais em que o país se achava.

As condições excepcionais em que o Estudo foi elaborado findaram e suas projeções desenvolvimentistas se viram abortadas antes mesmo que fosse possível serem pautadas numa realidade sócio-espacial doravante retrógrada e dominada por interesses fragmentados, e regionais. Numa paradoxal provocação textual essa indicação procura demonstrar que a condição *sine quan non* para que as projeções do Estudo lograssem êxito, uma radicalização dos interesses nacionais deveria ser efetivada num cenário internacional de dominância e

subserviência ainda mais radical das elites dominadoras das objetividades geoeconômicas brasileiras.

Em uma questão cara ao Estudo, a acessibilidade viária, mais respectivamente a via rodoviária, que demandou, como se viu, uma hierarquização dos tipos de rodovias e um indicativo de qualidade mediante um forte investimento estatal na área, a realidade foi a de uma saída liberalizante e de total apoio na iniciativa privada com a concessão de rodovias baseada na lei nº 9.277 de 10 de maio de 1996, que autoriza a União a delegar aos municípios, estados e demais unidades da nação a administração e exploração das rodovias federais. São 11. 191,1 quilômetros de rodovias no programa de concessões, que não deslanchou a contento e entregou a malha nacional a um precário estado de manutenção, comprometendo ainda mais um desenvolvimento econômico já deficiente.

Mesmo em aspectos em que podemos chamar a proposição do Estudo de renovadora, como a apontada para as particularidades da condição Amazônica, a opção do governo brasileiro que encomendou a realização do Estudo foi a de retomada do projeto do Governo Militar brasileiro de integração amazônica ao Sudeste-Sul por meio de gigantescas obras energéticas, rodoviárias e industriais convencionais (Santo Antonio e Jirau, Belo Monte, expansão da fronteira da soja).

Entende-se que os centros urbanos na Amazônia deveriam ser adaptados para servirem como centros de controle geopolítico e centros de produção de conhecimento novo, na linha de uma revolução tecnológica que permitisse engendrar um novo padrão produtivo e não nos padrões convencionais que vêm sendo desenvolvidos em outras regiões do país. Nesse sentido, seria importante fortalecer Manaus não mais como pólo industrial fordista, com grande capacidade de atração sobre as populações vizinhas e capitais regionais, nacionais e internacionais, mas redirecionar seu crescimento para a integração regional, a pesquisa centrada no aproveitamento dos recursos da floresta, o turismo ecológico, enfim, para se tornar um referencial e um paradigma de “cidade da floresta”, geradora de conhecimento endógeno e forte incorporação de valor ambiental, capaz de incluir ativamente as populações amazônicas nativas e migrantes e desenvolver pesquisas, tecnologias aplicadas, resgate de conhecimento e práticas tradicionais em intensa colaboração com os oito países amazônicos vizinhos. Como cidade da floresta por excelência, que constitui quase uma ilha de concentração urbano-industrial no estado do Amazonas e tendo acumulado nas últimas décadas os benefícios da modernidade produtiva que lhe foi novamente imposta, Manaus reúne condições excepcionais para desempenhar papel de liderança intelectual, cultural e de

conhecimento específico requerido pela região amazônica para seu desenvolvimento.⁵³

Os eixos integradores, miríades apresentadas como objetivos de salvaguarda, foram diminuídos também pelas consequências das interferências globalizantes e das opções de desenvolvimento que o Estado governamental realizou. Principalmente no que foi descrito como a ‘integração social’, em que pese a criação de 10 milhões de postos de trabalho com carteira assinada, a regulamentação de setores do trabalho historicamente relegados à desregulamentação e uma profusão inigualável de universidades federais, a dimensão mais exercida foi a popularização do consumo e uma subsequente valorização de práticas de mercado e individualistas dentro de uma lógica brasileira tão bem identificada por Milton Santos:

Em nenhum outro país foram assim contemporâneos e concomitantes processos como a desruralização, as migrações brutais desenraizadoras, a urbanização galopante e concentradora, a expansão do consumo de massa, o crescimento econômico delirante, a concentração da mídia escrita, falada e televisionada, a degradação das escolas, instalação de um regime repressivo com supressão dos direitos elementares dos indivíduos, a substituição rápida e brutal, o triunfo, ainda que superficial, de uma filosofia de vida que privilegia os meios materiais e se despreocupa com os aspectos finalistas da existência e entroniza o egoísmo como lei superior, porque é o instrumento da buscada ascensão social. Em lugar do *cidadão* formou-se um *consumidor*, que aceita ser chamado de *usuário*.⁵⁴

Os resultados do Estudo são, no tocante às questões que consideramos verdadeiramente estratégicas, por seu sentido integrador de sociabilidades, nulos em efeitos práticos. A regionalização proposta não se realizou nem mesmo em sua dimensão prioritária, a da intervenção econômica no espectro do desenvolvimento regional para uma carteira de investimentos ao setor privado, o *summa exactoris* da sociabilidade das trocas.

É premente, dentro do escopo resolutivo a que o Estudo se apresenta, o conflito entre a positividade estatal e a aliteração comunitária, como um chamado de atenção aos problemas que a primeira característica engendradora viria provocar. É como se o texto dissesse a si mesmo e à propositura tecnocrática que a funcionalidade é necessária e inevitável, mas traz problemas que precisam ser tão relevantes ao exercício estatal quanto os resultados esperados pela mesma funcionalidade.

53 ESTUDO DA DIMENSÃO TERRITORIAL PARA O PLANEJAMENTO VOLUME III - REGIÕES DE REFERÊNCIA – PÁG. 118.

54 Santos, Milton – O Espaço do Cidadão – Nobel – 4ª edição – 1998 – Pág. 12.

Aqui retomamos os já citados pré-requisitos funcionais ou pré-condições funcionalmente necessárias, do postulado funcional da Indispensabilidade, em que as condições objetivas estão dadas por formas e razões pré-existentes, cabendo à melhor racionalização possível, dotada das técnicas mais apuradas, realizar o melhor “funcionamento” das práticas sociais, no caso, a vida urbana em uma perspectiva regional.

Essa leitura não possui anomalia alguma se posicionada corretamente dentro da óptica do Planejamento Estatal e de Mercado, como exaustivamente pontuamos nos dois primeiros capítulos. O estranhamento se dá quando confrontamos essa premissa, explicitada nos três principais critérios do Estudo, com a indicação de uma política urbana contemporânea.

As políticas urbana e regional passadas subordinaram problemas e necessidades locais às prioridades do desenvolvimento econômico nacional, construindo-se contra a integração social, aumentando distâncias econômicas internas à nação, subordinando o ambiente coletivo à acumulação do capital, sem aceitar questionamentos. As prioridades dadas à escala local, hoje reconhecidas e parcialmente estabelecidas, e a crescente fragilidade da escala nacional (e do Estado) implicaram várias releituras críticas daquelas políticas (MARICATO, 2000; 2001; MONTE-MÓR, 1981; SOUZA, 2004). De fato, não se trata mais de planejar o desenvolvimento urbano-regional em si, mas o desenvolvimento político e sócio-ambiental voltado para as melhores condições possíveis de reprodução coletiva das várias comunidades que se organizam e suas articulações com comunidades globais como parte da ótica coletiva. A política urbano-regional, pois, há que ser planejada mais em termos de relações políticas das dimensões próximas e articulações distantes que se manifestam localmente, tomando o espaço globalizado como referencial.⁵⁵

Mas de que maneira seria possível viabilizar o melhor desenvolvimento comunitário dos atores urbanos? Diferenciando-se do modelo fordista periférico (expressão do Estudo) que veio grassar uma concentração metropolitana vertical, desigual e expansiva, que desarticulou radicalmente a tessitura social e as expectativas e demandas da vida coletiva brasileira. A isso o Estudo apresenta a ideia de ‘policentrismo’, a nova polarização, hierárquica e heterogênea, como alternativa de comunhão entre o Planejamento Estratégico Estatal e a emancipação da vida urbana em uma nova dimensão:

A política urbano-regional deve, assim, ser construída a partir das múltiplas centralidades que organizam microrregiões, sub-regiões e macrorregiões no país como um todo, promovendo articulações

55 ESTUDO DA DIMENSÃO TERRITORIAL PARA O PLANEJAMENTO VOLUME III - REGIÕES DE REFERÊNCIA – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – 2008; Pág. 54.

distantes, mesmo globais, que definem o espaço/tempo contemporâneo. O espaço social, o território coletivizado, a escala local, a dimensão ecorregional e o mundo globalizado são as instâncias privilegiadas para se planejar uma política urbano-regional sócio-ambientalmente responsável e sustentável. Nesse contexto, a multiplicidade de centralidades articuladas – o policentrismo – necessariamente define o paradigma central para a organização do espaço urbano-regional contemporâneo.⁵⁶

Se no segundo capítulo, quando da demonstração da regionalização proposta pelo Estudo, tateamos a centralidade da escala urbana como estratégica para a consecução do plano territorial em questão, se obriga um questionamento: seria possível tal conquista? Sob qual prática econômica, Estado e comunidades se realizariam nessa jornada? Qual é a concretude da dimensão cidadina, metropolitana e urbana no mundo contemporâneo?

Consideramos salutar dialogar com a ideia de produção capitalista do espaço desenvolvida por David Harvey para apresentar uma formulação que pudesse responder, satisfatoriamente, do ponto de vista crítico, a esses questionamentos. Encontramos na discussão sobre a mudança de natureza na governança urbana um elemento suficientemente plausível para podermos afirmar que, apesar de considerarmos a ponderação sobre a necessidade de uma nova política urbana presente no Estudo um elemento interessante e relacionada ao histórico das reivindicações dos movimentos sociais urbanos brasileiros (elaboradores do Estatuto da Cidade), ela está totalmente limitada e condicionada à nulidade concreta quando confrontada com a motorização dos processos da realidade.

É a mudança de uma natureza administrativa para uma condição empreendedora das cidades que vem estabelecer compromissos e condições bastante distantes da emancipação e policentralidade de atores citadinos. Essa mudança se coloca na relação entre o processo e objeto, a cidade em sua forma física, seus fixos, seus equipamentos, e a reificação que o urbano estabelece como dominância entre aqueles responsáveis pela ação social urbana e os respectivos arranjos institucionais. Nessa dinâmica o próprio concreto entra em desvario, posto que no urbano a relação entre processo e objeto se corrompe.

É tão insensato negar o papel e o poder das objetivações, da capacidade das coisas que criamos de retornar como formas de dominação, quanto é insensato atribuir, a tais coisas, a capacidade relativa à ação social.⁵⁷

56 ESTUDO DA DIMENSÃO TERRITORIAL PARA O PLANEJAMENTO VOLUME III - REGIÕES DE REFERÊNCIA – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – 2008; Pág. 55.

57 Harvey, David – A Produção Capitalista do Espaço – 2001 – Editora Annablume – Pág 170

O processo de reificação em combinação com uma concepção empreendedora, ou seja, a que considera ter a cidade um papel ativo no desenvolvimento econômico e na geração de acúmulos financeiros, desconsidera de maneira idealista a verdadeira hegemonia na constituição da realidade urbana, qual seja, sob o capitalismo, “o amplo leque das práticas de classe em associação com a circulação do capital, a redução da força de trabalho e das relações de classe e a necessidade de controlar a força de trabalho.”⁵⁸

Há uma concordância geral de que a mudança tem a ver com as dificuldades enfrentadas pelas economias capitalistas a partir da recessão de 1973. A desindustrialização, o desemprego disseminado e aparentemente “estrutural”, a austeridade fiscal aos níveis tanto nacional quanto local, tudo isso ligado a uma tendência ascendente do neoconservadorismo e a um apelo muito mais forte (ainda que, frequentemente, mais na teoria do que na prática) à racionalidade do mercado e à privatização, representam o pano de fundo para entender por que tantos governos urbanos, muitas vezes de crenças políticas diversas e dotados de poderes legais e políticos muito diferentes, adotaram todos uma direção muito parecida. A maior ênfase na ação local para enfrentar esses males também parece ter algo a ver com a capacidade declinante do Estado-Nação de controlar os fluxos financeiros das empresas multinacionais, de modo que o investimento assume cada vez mais a forma de negociação entre o capital financeiro internacional e os poderes locais (que fazem o possível para maximizar a atratividade do local como o chamariz para o desenvolvimento capitalista).

A efetivação concreta e subsequente dessa leitura se dá processualmente em parcerias público-privadas que revelam um caráter desenvolvimentista especulativo, totalmente arbitrário e de enfoque local, sem correlações obrigatórias com um projeto nacional de desenvolvimento. É um tipo bastante contumaz de “parceria”, em que o orçamento público (a riqueza gerada pelo trabalho e sua especulação), na forma do Estado, assume os riscos de investimentos (no Brasil isso ocorre via BNDES) e o setor privado abocanha os benefícios em detrimento de uma universalização de direitos urbanos. Pôde-se verificar a consecução desse modelo dentro do que o Estado brasileiro veio chamar de PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), em que as PPP's receberam tom capitaneador, tendo a construção da ainda hoje questionada Linha 4 do Metrô de São Paulo, destaque.

Estímulos fiscais para a produção de bens e serviços, apoio governamental à geintrificações e uma competição espacial pela obtenção dos centros de controle dos negócios

58 Harvey, David – A Produção Capitalista do Espaço – 2001 – Editora Annablume – Pág 170

globais e centros de informação pautam prioritariamente a cidade empreendedora. Nesse movimento, a equação se arquiteta em detrimento de ocupações empregatícias massivas, direitos trabalhistas e acesso público aos espaços citadinos. É a própria iniciativa pública quem escalona, no movimento de atração e competição, o rebaixamento de custos, salários e promove precarizações diversas, ao mesmo tempo e espaço que esse receituário se concretiza como privilégios concorrenciais ao afluxo de capitais.

Evidentemente que numa conformação em que as cidades se tornem veículos também motores da competição e da acumulação, a emancipação política dos cidadãos e mesmo uma cooperatividade das decisões e afirmação de uma governança plural e popular se torna algo próximo do utópico já que para tanto a governança urbana precisa se basear numa aliança de classes em que a discussão dos objetivos comuns passa longe do esclarecimento público. O Estudo identifica criticamente a necessidade de se ultrapassar o centralismo econômico na pauta urbana, mas o faz acreditando ser a lógica empreendedora a sua possibilidade:

A ênfase exclusiva no crescimento econômico e na produção industrial na metrópole e em sua região cede espaço a outra ênfase centrada no urbano e na reprodução coletiva, para a qual convergem a problemática ambiental (colocando limites ao processo industrial) e a busca de opções para inserção social de populações excluídas das dinâmicas centrais do capitalismo. O impacto dessas modificações se faz sentir também na reestruturação do espaço contemporâneo na medida em que capitais financeiros e produtivos privilegiam localizações onde as condições sócio-espaciais urbanas apresentam boa oferta de serviços, comunicações, qualidade ambiental e da própria vida cotidiana.⁵⁹

O empreendedorismo urbano, pautado pela competição espacial com outras centralidades, determinando-se como uma escala protagonista de negócios, neutralizaria ele próprio a possibilidade policêntrica do desenvolvimento regionalizado, uma competição espacial de soma zero. A própria ação “reguladora” das instâncias governamentais superiores (agências reguladoras, instâncias federais ou estaduais) acabam por operar contrárias a uma maior equiparação regional do desenvolvimento, posto que a orientação de recursos de superávits obedecem a atratividade de rentabilidade, as alianças de classe mais sedimentadas e a preponderância econômica dos lugares já polarizadores.

De fato, pode-se afirmar com segurança que as mudanças na política urbana e o movimento rumo ao empreendedorismo têm desempenhado um importante papel facilitador na transição dos

sistemas de produção fordistas localizacionalmente rígidos, suportados pela doutrina do bem estar estatal keynesiano, para formas de acumulação flexível muito mais abertas em termos geográficos e com base no mercado. Além disso, pode-se afirmar que a transição do modernismo de base urbana para o pós-modernismo, com relação ao design, às formas culturais e ao estilo de vida, também está conectada à ascensão do empreendedorismo urbano.⁶⁰

Ao passo que se esclarece que os limites antepostos à concretude e viabilização do Estudo se deram por uma geografia política e econômica do Brasil adversa, em que a natureza de um território subordinado a interesses regionais arcaicos, ao mesmo espaço-tempo que sintonizados a uma globalização concertada, dá significância a uma ilusória identidade nacional, passemos, enfim, a relacionar e ajustar as diretrizes teóricas do Estudo com a descrição que fizemos de sua proposta de regionalização e sua relação com as regionalizações oficiais no Brasil.

Concordamos com Yves Lacoste quando diz que seria “mais sadio e mais eficaz considerar a região como uma forma espacial de organização política” (LACOSTE, p. 14, 2006). Posicionáramos o entendimento da região dentro de uma concretude que desnudaria intenções obscuras e estabeleceria uma adequação necessária com referência a confusões históricas no seio da ciência geográfica, principalmente em se tratando de dicotomias inexistentes.

Junto a esse posicionamento conceitual, consideramos que o raciocínio geográfico deveria se estabelecer no entendimento de que uma região circunscreve uma realidade (variações geográficas, ordens diversas, organização espacial) particular da perspectiva espacial. O particular sendo uma expressão singular do todo, uma expressão dotada de uma específica geografia, que é a expressão processual da relação Sociedade x Natureza. É por meio dessa lente que procuramos detalhar e dissertar sobre a regionalização do Estudo.

Sintetizando, pelo ponto de vista conceitual, os propósitos do Estudo, indicaremos que o mesmo se enquadra dentro do espectro do Planejamento Estratégico, tendo a região, para tanto, o sentido de instrumento de ação (MARTINS, p. 157, 1996) do Estado Nacional na otimização de seus interesses. Lembremos que o Estudo é uma elaboração alcunhada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do Governo Federal. Foi apresentado num seminário internacional sobre a dimensão territorial do Planejamento, com objetivos muito

claros: territorializar, mediante um diagnóstico econômico, por meio de uma regionalização, a geografia de futuros aportes e projetos a configurar numa Carteira de Investimentos.

Portanto, se identificadas foram deficiências em infraestrutura viária, promissoras regiões econômicas com potencial de replicação de investimentos ou localidades em que a demanda pudesse vir a possibilitar negócios, são esses resultados de uma visão tecnocrática que visa o lucro de parceiros do Estado nessa empreitada.

Toda regionalização oficial se enquadra, com gradientes distintos, nesse prisma. Assim o é desde os inícios, como bem já afirmamos. O que transitou foram as premissas teóricas, da natureza a análise fatorial, dos lugares aos homens.

É na busca por se entender e identificar os propósitos que podemos chegar à clareza necessária à explicitação das políticas regionais. A composição teórica do Estudo e a regionalização que descrevemos no segundo capítulo fazem jus a esse entendimento. Ela se situa na conceituação técnico-operativa (MARTINS, p. 216, 1996), no universo lógico formal da New Geography e que sustenta, ainda, os procedimentos do discurso geográfico. Como afirmamos mais de uma vez, são os fluxos, as trocas e o melhor funcionamento do mercado que definem as regiões resultantes. Concordamos com o questionamento apresentado por Martins, quando diz:

...será que o espaço se define a partir da natureza dos fluxos, ou tais fluxos se dão sobre o espaço, delimitando uma área correspondente a uma região? A nosso ver a segunda alternativa se mostra mais procedente. Vale dizer que, tais fluxos mais definem a extensão de área sobre o espaço, do que uma perspectiva que dê a entender o espaço como algo variável segundo a natureza qualitativa decorrente das relações entre os elementos determinantes da Geografia. (Martins, p. 192, 1996)

O território brasileiro é colocado por sobre uma prancheta, um programa informático e detalhado em equações e formulas que possuem por objetivo estabelecer uma melhor distribuição do desenvolvimento. Como considerar as específicas geografias de cada pixel ou “área” fatorialmente planejadas? As bases teóricas e práticas do Estudo, as quais, uma a uma, se complementam no planejamento, procuram efetivar o real nas espacialidades, determinar uma geografia já condicionada a determinantes que se desprendem do mundo fixo.

Em que pese a extensa caracterização e formulação que o Estudo abarcou com relação às identidades culturais, às motivações e dados migratórios, às especificidades de regiões (emersão de um processo geográfico) como a Amazônica e a considerável cunha crítica sobre

o urbano, permitindo, inclusive, que definições lefebvrianas apontassem para a necessidade de uma política urbana mais humanista, ele é um estudo técnico-operativo com vistas à racionalização do mercado.

Todas essas questões, que consideramos as essenciais e as que mais se aproximariam de uma emancipação geográfica, acabam por serem adereços sem efeitos de consequência. Primeiro pelas identificações políticas e econômicas concretas que exemplificamos na primeira parte deste capítulo; segundo porque, no decertar das forças resolutivas, perderiam relevância e seriam procrastinados, posto que destoam da lógica teórica e dos propósitos dos sujeitos do planejamento.

O que temos agora é um total descolamento do conceito em relação ao objeto considerado, um conteúdo que obedece exclusivamente aos interesses do sujeito. Ressalte-se que esta posição não afirma que o sujeito possui previamente as essencialidades e o conteúdo do objeto, e sim ao fato que o conceito não tem nenhuma referência com estes patamares. São simplesmente esquemas pautados em princípios abstratos. O conceito é um instrumento, é a aplicação de um princípio, de um propósito, é o fiel de uma necessidade. Trata-se agora, efetivamente, da *aplicação de um conceito*. (Martins, p.210, 1996)

Para que enfim esmiucemos detalhadamente a composição da visão de região a que o Estudo se valeu, e para que realizemos o enlace deste com a constituição histórica das formas regionais brasileiras, utilizaremos uma observação de Roberto Lobato Corrêa que permitirá dar o trajeto quase que idêntico ao tracejado pelo Estudo:

“Ao se definir uma região para fins de controle, considera-se, alternativamente: o conceito de região natural, tal como definido anteriormente; o de região geográfica nos termos propostos, entre outros, por Vidal de La Blache; e uma área vista por um aspecto ao qual se atribui relevância, como uma determinada produção, um suposto problema social, a gravitação em torno de uma cidade dotada de funções regionais, ou pertinente a uma mesma bacia hidrográfica. Pode ainda, na realidade, abranger uma combinação das alternativas mencionadas.”(Corrêa, p.47, 1986 apud Martins, 1996, p.153-154)

Retomando as escalas de análise a que se valeu o Estudo, a que resultou nos Territórios da Estratégia se aproxima das regiões naturais de Delgado de Carvalho. Se destoam no traçado e no método, a natureza os une, já que as características biomáticas são determinantes. Ou seja, em sua macro-forma, essa nova regionalização econômica mantém como referência de análise a natureza. Ela se baseia na premissa do homogêneo, numa contiguidade espacial

dada por um bioma, que reservaria estoques e potências de recurso para o desenvolvimento. A perspectiva analítica (utilizada dentro de propósitos político-administrativos), a contiguidade e a homogeneidade dada por uma natureza diferencial, não cabendo aqui sua definição, são o receituário clássico de uma região natural.

Encontraríamos mais dificuldades em alocar, na regionalização do Estudo, uma similaridade entre o que Lobato define como a região geográfica de La Blache e a que também definimos no primeiro capítulo. Mas, em sua segunda escala de análise, se a homogeneidade deixa de ser o recurso e a heterogeneidade é utilizada para se apontar novas macrorregiões polarizadoras, elas são, principalmente, localidades que gravitam para si a dinâmica das espacialidades das demais localidades, contiguas ou não. Passam a ser o intermédio entre a Natureza dos recursos (Territórios da Estratégia) e a distribuição estratégica da sociabilidade das trocas, o fazem como muita semelhança de *função* a um entreposto.

Em sua terceira escala de análise, a escala sub-regional, o Estudo aponta suas 118 sub-regiões, que, com algumas alterações, se estabelecem por sobre as microrregiões do IBGE. São os centros urbanos que dirigiriam a irradiação, escoamento e gravitação das políticas de estado compostas na carteira de investimentos. Dentro dessas sub-regiões haveria ainda sub-polos estratégicos, as ‘capitais’ de cada sub-região. Apesar do repertório econômico e instrumental, a natureza é novamente convocada para solidificar os resultados, já que a hidrografia é utilizada em sua delimitação, como já dissertamos no segundo capítulo.

Como se verifica, há uma combinação como a do roteiro discutido por Correa, em que os propósitos técnico-operativos do Estudo, apesar de prescindirem de regionalização tradicional e afirmarem que tudo depende do objeto a demandar a delimitação do território, se verificam adjuntos a uma certa tradição, como uma certa permanência regional dos resultados. Onde viria a força quase indestrutível da regionalização de Delgado de Carvalho e as subsequentes variações que, no transcorrer histórico, marcaram tão indelevelmente o recorte do território brasileiro?

Aventamos alguma hipótese, já de certa maneira discutida no início deste trabalho, e é a que a continuidade possui uma força etérea na história brasileira, podendo mesma ser traduzida num continuísmo, que se manifesta inclusive nas formas. Não se possui no Brasil

praticamente nenhum processo político, teórico (ligado ao estado) e econômico que tenha se estabelecido pelo rompimento de um paradigma, pela sublevação de uma nova ordem constituidora. Poder-se-ia falar do fim da escravidão, mas seria possível atribuir um rompimento a uma ordem de cerca de 400 anos? Talvez o desgaste se lhe atribui maior concernência de sentido.

Afirmar isso sucede a afirmação de questionamentos cabíveis às diversas alterações e mudanças econômicas a que esteve sujeita a história do Brasil, e que demandariam um trabalho de discussão próprio, com capítulos densos, que dessem conta da economia açucareira, cafeeira, da industrialização, do varguismo e das subsequentes e interligadas fases econômicas e políticas. Mesmo não nos atendo a essa demanda, reafirmamos que a condição de economia-parte e dependente do todo, em que a condição de exportador de recursos primários ainda se mantém como regra na presença concreta do Brasil no globo, nos permite também dizer que as mesmas forças sociais e políticas se mantiveram no controle sobre o território, mesmo com aparentes mudanças de conteúdo na manifestação dos negócios.

Para muitos – mas assim mesmo, no conjunto do país, minoria insignificante, embora se faça mais ouvir porque detêm nas suas mãos as alavancas do poder e a dominação econômica, social e política – tudo vai, no fundamental, muito bem, faltando apenas (e aí se observam algumas divergências de segunda ordem) alguns retoques e aperfeiçoamentos das atuais instituições, às vezes não mais que simples mudança de homens nas posições políticas e administrativas, para que o país encontre uma situação e um equilíbrio satisfatórios. Para a grande maioria restante, contudo, e mesmo que ela não se dê sempre conta perfeita da realidade, incapaz que é de projetar em plano geral e de conjunto suas insatisfações, seus desejos e suas aspirações pessoais, o que se faz mister, para lhe dar condições satisfatórias e seguras de existência, é muito mais que aquilo. E sobretudo algo de mais profundo e que leve a vida do país por novo rumo. (PRADO Jr., pág. 3 , 1966)

Não haveria desgaste na velha regionalização do IBGE? Talvez, mas ainda nenhum que lhe tenha sido possível ou interessante a mudança. Quando ocorreram, no caso da escala mezo regional e microrregional, obedeceram exatamente a necessidade de maior planejamento e certo controle do Estado (e de seus sócios) sobre a circulação numa realidade de adensamento urbano e metropolitano.

Novamente nos ligando ao sentido de continuidade e continuísmo, as cinco gigantescas regiões cardinais brasileiras não se estabelecem ‘apenas’ pelo prisma da natureza ou das notas características que o relevo, clima, vegetação e tipos humanos lhe poderiam atribuir. São expressões político-econômicas do recorte poderoso que ainda possui o latifúndio, a posse da terra, as monoculturas e a exploração primária dos *recursos* minerais. São características que, no decorrer dos debates sociológicos, históricos e da ciência geográficas se veem apartados do debate da regionalização, ficam como que opacos, turvos.

Isso se deve tanto a razões de natureza política como se deve também a razões de natureza epistemológica. A primeira se relaciona com o fato de a ciência geográfica ter se constituído academicamente sem ter noção clara de seus próprios parâmetros teóricos. Ou, como afirmou Milton Santos, se constituindo antes como uma ideologia que a uma ciência.

A luta institucional e acadêmica com outros campos do conhecimento, num contexto em que a afirmação científica demandava objetos claros de estudo e relativos a filões bastante determinados de conhecimento, a unidade físico-humana, como argumento, e os estudos regionais, como o cimento, foram o passaporte da ciência geográfica à oficialidade do ensino e da instrução. Nesse movimento, a reflexão necessária sobre a natureza da geografia, sua expressão ontológica como a orientação e manifestação da espacialidade do ser, não se realizou a contento, perpetuando uma deriva reflexiva que foi útil à geopolítica na constituição do *mundo*, dando a potencialidade respectiva ao geográfico.

A concepção metafísica das “essências” – o que as coisas *são* – precisa dar lugar nas ciências humanas, de uma vez por todas, à concepção científica do que *acontece*. Concepção essa em que o próprio *ser* não é senão o *acontecer*, um momento desse *acontecer*. É o que “acontece” que constitui o conhecimento científico; e não o *que é*. (PRADO Jr., pág. 9, 1966)

É fundamental não se denotar uma vilania aos pensadores da geografia que enredaram esses momentos e mesmo a posteridade do corpo constitutivo do pensamento geográfico. Como bem salienta Yves Lacoste:

Criticar Vidal de La Blache por não ter exposto seu método pode parecer o efeito de um purismo um tanto quanto anacrônico, e o mecanismo dessa polêmica pode parecer bem restrito. (LACOSTE, pág. 63, 2006)

Evidentemente que em se tratando da condição brasileira esse turvamento se agrava dada a condição colonial que também se estende às demais manifestações da modernidade. Os geógrafos que tecnicamente operaram as regionalizações o fizeram fieis a uma programática teórica que lhes dizia uma leitura e uma feitura coerentes e condizentes ao estado e estágio dos acontecimentos. O mesmo podemos dizer do corpo de estudiosos que realizaram o Estudo, um trabalho em que se deve apontar a qualidade e uma visão devidamente tradutora de uma busca pelo desenvolvimentismo das potencialidades do concreto.

Aproximar-se da leitura das geografias enquanto possibilidades que formam a organização espaço-temporal presente na realidade⁶¹ demanda compreender que a relação Sociedade x Natureza se escamoteia quando o concreto se urbaniza, paripassu essa tendência se absolutiza e se intensifica. E também buscar desvencilhar-se de amarras que impedem que a leitura da realidade se efetive enquanto um acontecimento que possui a sua própria geografia.

61 Martins, página 234-235, 1996.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nestas considerações finais a expectativa é a de ter, mesmo que panoramicamente, demonstrado o principal objetivo desta monografia, qual seja o de, por meio da discussão de uma proposição específica, evidenciar os limites contidos nas regionalizações oficiais perpetradas pelo Estado nacional. Limites que aqui possuem mais do que o sentido óbvio da impossibilidade de se ir além, mas também o de escamotear os propósitos que dirigem as movimentações estruturais.

A regionalização tem sido um ato de poder, um verbo geográfico que procura determinar, por diversos matizes teóricos, uma ordenação de interesses com extensão definida. Ao “Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento” coube a elaboração de uma regionalização, baseada numa operacionalidade funcionalista, que buscasse uma equiparação geográfica do desenvolvimento econômico de viés privado. Como procuramos demonstrar, tanto pela averiguação da escala espaço-temporal das imbricações políticas do Estado, como pela investigação teórica acerca das negatividades impostas pela práxis contemporânea, o Estudo foi analisado no campo das suposições do possível, posto que estava destinado às gavetas da plutocracia brasileira, por mais positividade de interesses que veiculasse consigo.

Em sua trajetória histórica, a regionalização brasileira, como esse esforço técnico dos agentes de Estado, donde os geógrafos encetaram as teorias da justificativa, principalmente por meio do IBGE, foi um instrumento poderoso para desenvolvimentos regionais oportunos, segregações geográficas impertinentes e constituição de identidades pré-fabricadas (mas em alguns casos, não, sendo a unificadora dos sentimentos compartilhados da apartação, no caso nordestino, ou do orgulho, no caso gaúcho). O Estudo fez parte das muitas tentativas de regionalização econômica que não lograram êxito prático porque se enredou pelo desafio de conciliar projetos antagônicos num contexto econômico de adversidade crescente ao equilíbrio (se é que é possível, no contexto geográfico do capitalismo, existir equilíbrio).

No contexto das políticas públicas, do planejamento estatal e das estratégias de governos, dentro da concretude espaço-temporal do capitalismo, qualquer que venha a ser a regionalização elaborada, prevalecerá a combinação da desigualdade e da prosperidade, em geografias distintas e igualmente combinadas, numa conformação regionalizada. Ao se aceitar essa premissa, logo o passo seguinte pode ser (ou não) a busca pela melhor equiparação de

desenvolvimento possível, que venha a dar compensações econômicas àquilo que não pode ser resolvido pelos paradigmas praticados.

Esses foram os passos buscados pelo Estudo. Sua regionalização econômica, de viés neodesenvolvimentista, a que agrega o popular numa idílica composição com setores produtivos comandados pelo rentismo, é expressão dessa celeuma. Sua metodologia resultou numa regionalização buscando novos polos de irradiação, novos centros de decisão, sub-regiões difusoras de novas tecnologias, rodovias estratégicas para o escoamento produtivo e cidades mais participativas e inclusivas. Todos ingredientes, como dissemos, axiomáticos ao concreto.

O debate teórico acerca da questão regional ainda não conseguiu se desatar de dissensões deveras arraigadas na própria composição do problema. Deparamo-nos com essa espécie de labirinto conceitual em que a ciência geográfica se enreda quando da tratativa do tema. Buscamos no entendimento dos propósitos, na concepção da concretude e dos acontecimentos (a práxis do planejamento) a trilha mais sólida (se bem que menos sinalizada) para encarar o problema porque versa diretamente sobre a relação do debate de ideias e a realização política das ideias. Políticas de Estado, geografias construídas. Apoiando-nos também na ontologia da ciência geográfica pudemos dar a tratativa que consideramos adequada às querelas que impedem que o impasse regional seja desanuviado.

As últimas palavras desta monografia dissertam acerca da necessidade inexorável dos estudos continuados. Nossa compreensão do tema *região* prescinde ainda de mais profundidade, aquela que só poderá ser afluída no campo filosófico, o mesmo do qual, inadvertidamente, a ciência geográfica, na maioria das vezes em que o debate se acirra, acaba por se afastar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDRADE, Manuel Correia de – *O Pensamento Geográfico e a Realidade Brasileira* - Boletim Paulista de Geografia 68: 40 anos (edição comemorativa) – AGB São Paulo
- BAUMAN, Zygmunt. *Tempos líquidos*. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007.
- BECKER, Bertha K.; EGLER, Claudio A. G. *Brasil, uma nova potência regional na Economia-Mundo*. Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 1993.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI. *Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento: Regiões de Referência* - volume III. Brasília: MP, 2008.
- _____. *Plano Plurianual 2016- 2019: Desenvolvimento, Produtividade e Inclusão Social* – Mensagem Presidencial. Brasília: MP, 2016.
- BRAY, S. C. – *Os Postulados da Análise Funcionalista na Geografia e seus Aspectos Ideológicos* – Boletim Paulista de Geografia 54 – AGB São Paulo. São Paulo, jun 1977.
- CARVALHO, Delgado de. *Geografia e Geopolítica – A contribuição de Delgado de Carvalho e Therezinha de Castro*. Rio de Janeiro: Documentos para disseminação – Memória Institucional 16, IBGE, 2009.
- CHRISTOFOLETTI, Antônio. *Análise de sistemas em Geografia*. São Paulo: HUCITEC/EDUSP, 1979.
- CLARK, David. *Introdução à Geografia Urbana*. São Paulo: DIFEL, 1985.
- CORRÊA, Roberto Lobato. *Região e organização espacial*. 8. ed. São Paulo: Ed. Ática, 2007.
- _____. *Trajetórias Geográficas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.
- DIVISÃO Regional do Brasil em mesorregiões e microrregiões geográficas*: Rio de Janeiro: IBGE, 1990, v 1: Brasil.
- DOLLFUS, Olivier. *O Espaço Geográfico*. São Paulo: DIFEL, 1982.
- GOMES, Paulo Cesar da Costa. *Geografia e modernidade*. 3 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.
- GARCIA, Rangel Lima - *O Brasil que Vive(re)mos* – Mestrado do Programa de Estudos Pós-Graduados em Geografia – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2012.
- GUIMARÃES, Fábio de Macedo Soares – *Observações sobre o problema da divisão regional* – Revista Brasileira de Geografia – IBGE, 1963/ Nº3.
- _____. *Divisão Regional do Brasil* – IBGE – 1942

- GEIGER, Pedro Pinchas – *Regionalização* - Revista Brasileira de Geografia - IBGE, volume 31 número 1 – 1969.
- HARTSHORNE, Richard. *Propósitos e natureza da geografia*. 2 ed. São Paulo: Hucitec, Editora da Universidade de São Paulo, 1978.
- HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. 2 ed. São Paulo: Annablume, 2006.
- KOSIK, Karel. *Dialética do Concreto*, 2 ed. São Paulo: Paz e Terra, 1976.
- LABLACHE, Vidal de. *Princípios de geografia humana*. 2.ed. Lisboa: Edições Cosmos, Vol. 1.
- LACOSTE, Y. *A Geografia – isso serve, em primeiro lugar para fazer a guerra*. 12 ed. Campinas: Papirus, 2006.
- LEFEBVRE, Henry. *O direito à cidade*. 2 ed. São Paulo: Centauro, 2001.
- MARTINS, Élvio Rodrigues – *DA GEOGRAFIA À CIÊNCIA GEOGRÁFICA E O DISCURSO LÓGICO* - Tese de Doutorado apresentada ao Curso de Pós-graduação em Geografia - Área de concentração em Geografia Humana - Departamento de Geografia, FFLCH – USP, Orientador: Prof. Dr. Armando Correa da Silva. São Paulo, 1996
- MOREIRA, Ruy. *A formação espacial brasileira: Contribuição crítica aos fundamentos espaciais da geografia do Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Consequência, 2012.
- PRADO JR. *A Revolução Brasileira*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1966.
- PENHA, Eli Alves. *A criação do IBGE no contexto da centralização política do Estado Novo*. Rio de Janeiro: Documentos para Disseminação – Memória Institucional 4 - IBGE, 1993.
- QUAINI, Maximo. *A construção da geografia humana*. 2.ed. São Paulo: Paz & Terra, 1992.
- RATTNER, Henrique – *Desenvolvimento de Comunidade no Processo de Urbanização: Notas para uma Crítica das Teorias Sociológicas do Planejamento* – Boletim Paulista de Geografia 54 – Junho 1977 – Pág. 63.
- REGIÃO de Influência das Cidades 2007 – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – IBGE - Diretoria de Geociências Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.
- SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção*. 4 ed. São Paulo, 2008.
- _____. *O espaço do cidadão*. 4 ed. São Paulo: Nobel, 1998.
- SOARES, José Carlos de Macedo. *Diretrizes fundamentais da estrutura e atuação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística* – Revista Brasileira de Estatística. Rio de Janeiro: IBGE, ano 1, v. 2, 1940.

SOUZA, Nali de Jesus de – ECONOMIA REGIONAL: CONCEITO E FUNDAMENTOS TEÓRICOS - Perspectiva Econômica – Universidade do Vale dos Sinos, 1981

TUAN, YI-FU. *Topofilia*: um estudo da percepção, atitudes e valores do meio ambiente. São Paulo: DIFEL, 1974.

ZARUR, Jorge – *Análises Regionais* - Revista Brasileira de Geografia, abril-junho de 1946, Número 2