

Crescimento econômico e estrutura espacial do Brasil*

BERTHA K. BECKER

Departamento de Geografia — UFRJ
Conselho Nacional de Pesquisas

A teoria geral dos sistemas, ampliando a compreensão da tendência Universal ao ajustamento entre processo e forma, abriu novas perspectivas à Geografia. Nesse sentido, a análise das relações entre o processo de crescimento econômico e a estrutura espacial permite encarar o espaço como um sistema de regiões interdependentes e oferece contribuição valiosa para o planejamento regional.

O processo de desenvolvimento tem uma dimensão espacial. Ele incide sobre o espaço, que possui uma estrutura coerente com o estágio do desenvolvimento econômico. Desenvolvimento é inovação, ou seja a introdução de descobertas num sistema social existente, a ponto de transformar sua estrutura. Caso não haja mudança estrutural, verifica-se tão somente a expansão do sistema, ou seja o crescimento mas não o desenvolvimento. O sistema espacial se integra através de uma estrutura de relações de autoridade-dependência exercidas a partir de grandes cidades, foco inicial das inovações. Os centros inovadores constituem *core regions* ou *centros*; todas as outras áreas de sistema espacial são regiões periféricas, definidas por suas relações de dependência com a *core region*.

O *centro* organiza a dependência de sua periferia, capturando seus recursos, ao mesmo tempo em que difunde impulsos de desenvolvimento para todo o sistema espacial.

As economias em estágio inicial de industrialização, em que o desenvolvimento é concentrado em uma ou duas cidades para onde fluem

* Comunicação apresentada no 1.º Encontro de Geógrafos, em Presidente Prudente, julho/72 e no 22.º Congresso Internacional de Geografia, no Canadá, à Comissão sobre aspectos regionais de desenvolvimento.

os recursos da periferia, caracterizam-se por uma estrutura polarizada, um padrão de desequilíbrio estrutural. À medida que as inovações se difundem pelo sistema espacial, o desenvolvimento é alcançado. A incidência espacial do desenvolvimento é a integração nacional, realizada quando a multiplicação de *core regions* absorve a periferia.

O caráter do planejamento regional também varia, segundo os diferentes estágios de desenvolvimento e padrões estruturais. O problema regional emerge na fase inicial de industrialização, caracterizada por uma estrutura espacial do tipo centro-periferia. Nesse estágio, a política regional, visando solucionar problemas setoriais em cada região, é uma réplica da fragmentação da sociedade nacional.²

Num segundo estágio, quando a industrialização passa a ser freada pelas limitações do mercado interno, o desenvolvimento nacional requer a extensão geográfica dos mercados e o aproveitamento dos recursos naturais. Nesse momento, os interesses da *core region* começam a convergir com os da periferia, criando-se condições para que se estabeleça uma política nacional de desenvolvimento regional.³

Impulsionado por um processo de industrialização avançado, o Brasil é hoje o mais industrializado dos países latino-americanos. Superando a etapa da substituição das importações, encontra-se naquele estágio em que uma política nacional de desenvolvimento regional se inicia. Considerando que o planejamento regional é um instrumento para transformar a estrutura espacial existente naquela julgada ideal, é importante, nesse momento, buscar melhor compreensão do sistema nacional. Assim, nesse trabalho, uma tentativa preliminar será feita, de relacionar crescimento econômico e estrutura espacial no Brasil, identificando tipos de regiões, segundo as interações espaciais.

Industrialização e elaboração do sistema espacial nacional. O modelo Centro-Periferia (1930-1960)

A estrutura espacial do Brasil, tal como hoje se apresenta, reflete as transformações efetuadas no âmago de sua economia no correr do século XX: o abalo da economia agrícola tradicional de exportação e o desenvolvimento paralelo da moderna economia industrial. Três fases podem ser identificadas no processo de crescimento econômico brasileiro, a que correspondem estruturas espaciais diversas: a fase da exploração de recursos, intensificada no último quartel do século XIX, a de substituição de importações e a de integração nacional (tabela 1).

Na longa fase de exploração de recursos, correspondente à economia mercantilista, que se estende desde o início da colonização até as primeiras décadas do século XX, o espaço nacional se organizou com vistas às exportações para o mercado externo. A estrutura espacial caracterizava-se pela presença de regiões agrícolas situadas ao longo da fachada atlântica, estabelecida em função da valorização de produtos

1 FRIEDMANN, John — A General Theory of Polarized Development (mimeogr.) Chile 1968, Los Angeles 1970.

2 FRIEDMANN, John — Regional Development Policy: a Case Study of Venezuela — MIT, 1965.

STOHR, Walter B. — Regional Planning as a necessary tool for the comprehensive development of a Country, Warsaw, 1971.

3 STOHR, Walter B. — op. cit.; FRIEDMANN, John — The implementation of urban-regional Development Policies: Lessons of Experience, Los Angeles, 1971.

tropicais: regiões canavieiras, algodojeiras, cafeeiras, etc. Relacionadas por mar diretamente com a metrópole, eram as diversas regiões desarticuladas entre si, sugerindo a idéia de "ilhas" econômicas, e de uma estrutura espacial em "arquipélago". Esta estrutura, comum a todos os países latino-americanos no passado, ainda hoje se mantém em muitos deles.

"Centro" ou região desenvolvida.

TABELA 1

Estágios de crescimento econômico no Brasil

Setor econômico preponderante	"Estágio" de desenvolvimento correspondente, segundo Rostow	Datas aproximadas	POPULAÇÃO					
			Total (mi-lhões)	Rural %	Urbana %	% ativa por setor de atividade		
						Pri-mário	Secun-dário	Ter-ciário
1.a — Caça, pesca, lavoura de subsistência (índios).....	—	pré — 1500	?	100	—	100	—	—
1.b — Agricultura comercial (cana)...	Sociedade Tradicional	1500 — 1700	?	?	?			
1.c — Mineração (ouro) e agricul. comercial (cana e algodão).....		1700 — 1800	?	?	?			
		1808	3,9	?	?			
1.d — Agricultura comercial-café-exploração tradicional.....	Pré-condições para o take off"	1808 — 1820						
		1820 — 1872	9,9	?	?	60,97	14,74	24,27
2 — Agricultura comercial-café-exploração moderna.....		1872 — 1880						
3 — Indústrias de consumo imediato, substituição das importações.....	"Take off"	1880 — 1920	30,6	?	?	70,19	12,94	16,86
		1920 — 1930						
Indústrias de base (siderurgia, petróleo e energia elétrica); bens de consumo durável; produção e montagem de automóvel.....		1930 — 1940	41,2	69	31	68	9,3	23
		1940 — 1945						
4 — Indústrias de tecnologia avançada; petroquímica; exportação de manufaturas.....	"Drive to maturity"	1945 — 1960	70,9	55	45	54	12,7	33
		1960 — 1970	1970	94,5	44	56	44	17,8

FONTE: Censo Nacional.

Tal padrão espacial modificou-se drasticamente com a implantação da economia industrial, segundo o modelo de substituição das importações, que iniciou uma segunda etapa no processo de crescimento do país. Delineado durante o primeiro conflito mundial, acentuado em decorrência da crise de 1929 e cristalizado no segundo após-guerra, o processo de industrialização, altamente inovador, impôs no espaço econômico uma estrutura polarizada tipo centro-periferia, dando início à elaboração do sistema espacial nacional. A periferia supre em capital, recursos naturais e humanos a *core region* e é por ela esvaziada de seu poder de decisão. Por sua vez, a *core region* emite impulsos de desenvolvimento tais como capital, tecnologia e inovação para a periferia. De acordo com o balanço entre os *backwash* e *spread effects* que se pro-

cessam entre as unidades espaciais, configuram-se vários tipos de regiões no Brasil ⁴ (fig. 1).

Processo cumulativo de crescimento, a industrialização provocou inicialmente forte concentração dos investimentos nas cidades do Rio de Janeiro e, posteriormente, São Paulo, cujo dinamismo tornou o resto do país obsoleto. Comandando as mais importantes regiões agrícolas do País — as regiões cafeeiras — estas cidades constituíam o maior mercado consumidor nacional. Após a segunda guerra mundial, estimulada pela ação Estatal, a produção industrial se intensifica e diversifica com a implantação da indústria de base e dos bens de consumo duráveis, ainda mais se acentuado a concentração nas duas cidades, especialmente São Paulo. O rápido e intenso crescimento de uma *core region*, representada pelas duas metrópoles e suas respectivas áreas metropolitanas, reduziu o espaço nacional restante ao papel de área tributária, drenada em seus recursos básicos.

Os fluxos regionais da produção, antes voltados exclusivamente para o exterior, passam a girar em parte para o grande “centro” que emergiu internamente no País. Para São Paulo passou a convergir algodão em pluma do Nordeste, a juta da Amazônia, gado do Brasil Central, alimentos, além de carvão, madeira, etc. do Sul. Intensos fluxos de população deslocam-se dos estados do Leste e Nordeste constituindo mão-de-obra fundamental para o crescimento do “centro”.⁵ Simultaneamente a essa captura de recursos, o “centro” passou a difundir inovações para a periferia, onde se registra notável crescimento urbano, especialmente na porção Sudeste do País.

À medida que o “centro” organiza a periferia, esfacela-se a antiga estrutura em “arquipélago”. A construção de grandes rodovias materializam as novas relações entre o “centro” e a periferia. Ao contrário das ferrovias que, visando à exportação para o exterior possuíam traçado perpendicular à costa, as rodovias dispõem-se, a grosso modo, paralelamente à costa, bem refletindo a necessidade de articular o centro dinâmico do país, ao restante do território nacional. Datam deste período a construção das rodovias para o Sul, para o Nordeste — (a Rio-Bahia) e posteriormente para o Norte (Belém-Brasília). Ao permitirem a articulação em torno do “centro”, as rodovias permitem também que se elaborem grandes desequilíbrios regionais no País.

É que, se através das relações centro-periferia, inicia-se a integração do sistema espacial, o efeito cumulativo dessas relações foi fortemente favorável ao “centro” que vem continuamente reforçando sua vantagem relativa. No “centro” estão hoje concentrados 50% da produção industrial e cerca de 70% das maiores empresas do país. Somente nessa pequena área residem 14.000.000 de habitantes. Constitui ela o centro de decisão da nação, sede das iniciativas que organizam o espaço.

É o dinamismo do “centro” que comanda o sistema espacial, no qual a periferia se integra sob formas diversas. A diversidade da periferia decorre de sua acessibilidade ao “centro” e de suas características estruturais pré-existentes que a tornam mais ou menos apta a absorver inovações e a sofrer efeitos de drenagem.

4 MYRDAL, G. — *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, London, 1957. Os termos *spread* e *backwash effects* são usados pelo autor para expressar respectivamente a difusão dos impulsos de desenvolvimento, e a drenagem de recursos.

5 BECKER, Bertha — As migrações internas no Brasil, reflexo de uma organização do espaço desequilibrada. *Rev. Bras. de Geografia*, Ano. XXX. Ano XXX, n.º 2, 1963.

BRASIL

TIPOS DE REGIÕES

SEGUNDO INTERAÇÕES ESPACIAIS

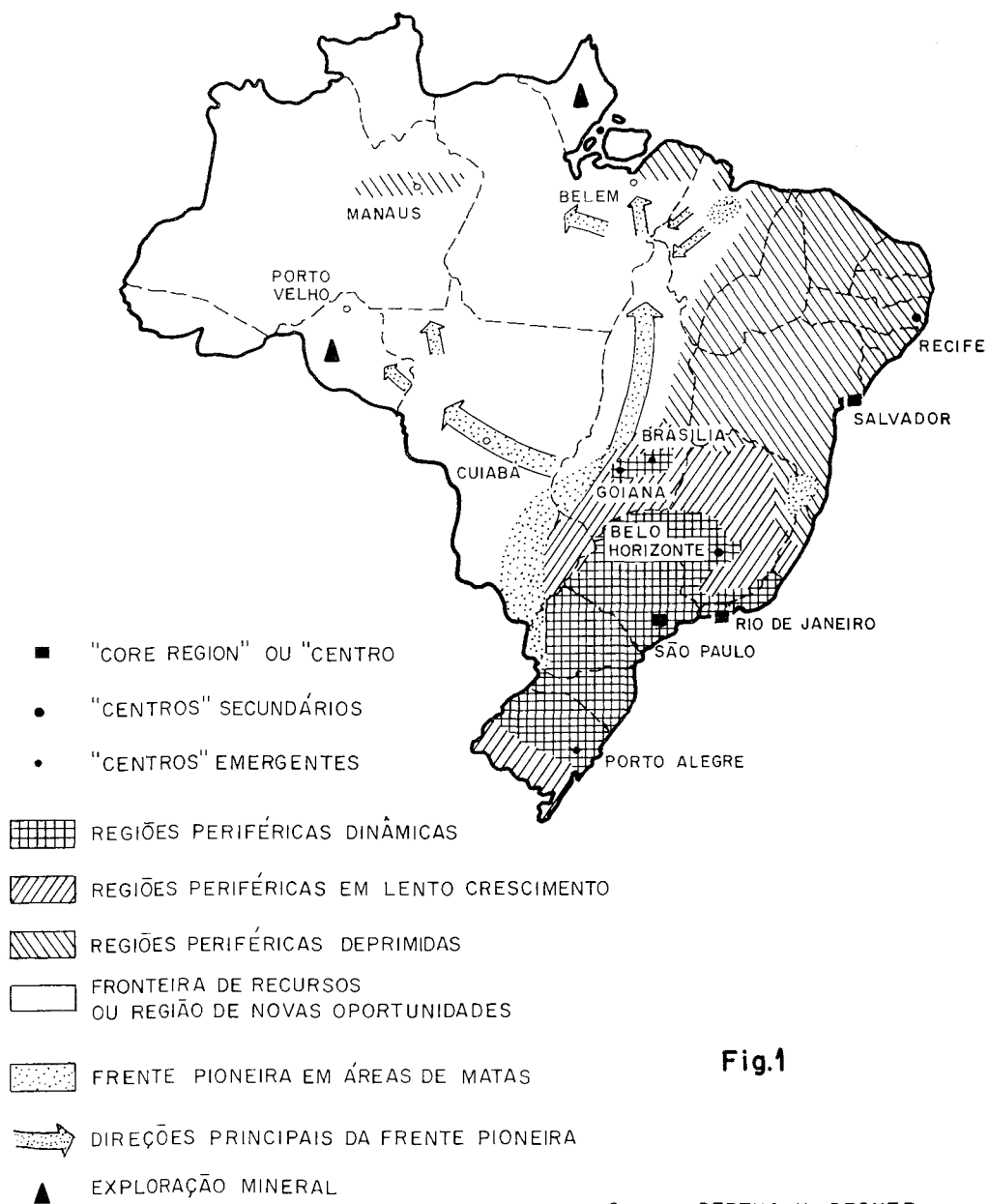


Fig.1

Org. por: BERTHA K. BECKER

Regiões periféricas dinâmicas ou em desenvolvimento

Circundando a *core region*, as regiões dinâmicas correspondem à grande parte da região sudeste e à maior parte da região sul. A atuação da cidade de São Paulo tende a incorporar nesse tipo de periferia o sudeste do Estado de Goiás (região centro-oeste), enquanto que a ação do Rio de Janeiro, menos intensa, irradia-se em direção ao sul do Estado do Espírito Santo

Mais acessíveis ao “centro” e dotadas de condições estruturais e naturais vantajosos, as áreas citadas puderam responder mais prontamente aos estímulos do “centro”. Mais aptas à absorção de inovações, atraem mais *spread effects* do que perdem por *backwash effects*, integrando-se no sistema espacial, através de um processo de rápido crescimento econômico.

Aí se encontram as mais numerosas ligações rodo-ferroviárias, aéreas e marítimas do país, estreitando as vinculações da área com a *core region*. Em virtude de seu povoamento relativamente recente (século XIX), impulsionado pela moderna expansão cafeeira e pela imigração estrangeira, essa área fugiu ao padrão tradicional de povoamento do país, caracterizado pelo latifúndio escravocrata. A riqueza proveniente do café, a presença de mão-de-obra assalariada e de uma estrutura fundiária mais equilibrada, em que os pequenos estabelecimentos familiares são muito representativos, respondem pelo poder aquisitivo relativamente elevado da população e pela existência de um empresariado agrícola e urbano ativo. Uma estrutura urbana desenvolvida, caracterizada não só pela multiplicidade de cidades, mas pelo grande número de cidades médias distoando do padrão existente no restante do país, e um processo de industrialização inicialmente autônomo, provenientes de capitais locais ou estrangeiros, criaram uma organização socioeconômica apta a absorver mais rapidamente as inovações. Acrescente-se os privilégios dessa periferia, a presença de um clima subtropical favorável à diversificação das lavouras, grandes reservas florestais e a ocorrência das maiores jazidas de carvão mineral do país.

Os impulsos de desenvolvimento emitidos pelo “centro” fazem-se aí sentir não apenas indiretamente, através do estímulo à produção, como diretamente através de investimento de capitais, quer na indústria, quer na agricultura, que alcança os mais elevados índices de modernização do país. O afluxo de população proveniente do Leste e Nordeste é outro fator a contribuir para que essa periferia evolua no sentido de uma complementaridade de alto nível em relação ao “centro”, transformando-se em seu celeiro alimentar e supridor de matérias-primas e produtos industriais acabados ou semi-elaborados.

A renovação agrícola inclui não apenas a expansão diversificada e modernização das lavouras, mas também a sua especialização. Em torno do grande foco metropolitano organiza-se a atividade agropastoril em amplas faixas especializadas em determinados produtos, segundo a distância ao grande mercado e a disponibilidade de transporte.⁶

⁶ A esse propósito, veja-se BERTHA K. Becker — “O mercado carioca e seu sistema de abastecimento” — *Rev. Bras. Geografia*, ano XXVIII, n.º 2, 1966.

A multiplicação de indústrias e o aumento notável no setor terciário fizeram crescer não só os grandes, como os médios centros que mudam de categoria dimensional, alcançando proporções de grandes cidades. Os impulsos do “centro” e a receptividade regional são tais que provocaram o aparecimento espontâneo de novos “centros” nessa periferia. É o caso de Belo Horizonte. Seu crescimento vinculou-se às necessidades de São Paulo e Rio de Janeiro em produtos metalúrgicos, que estimularam a implantação dessa indústria e a mineração, apoiadas por medidas governamentais no setor de energia e transporte. Crescendo com este desenvolvimento industrial voltado principalmente para o atendimento de grandes mercados industriais do país e também devido às suas funções administrativas, Belo Horizonte adquiriu, hoje, poder de regionalização, comandando a implantação de infra-estrutura, serviços e numerosas indústrias em sua área metropolitana e áreas próximas, sua influência se irradiando, hoje, em direção ao Espírito Santo.⁷ Estabelecendo relações mais densas com vasta região, revela seu papel de “centro” secundário, não tão importante quanto São Paulo e Rio de Janeiro, mas certamente em elaboração. De menor proporção e significado, no extremo sul, Porto Alegre pode ser encarado com um outro “centro” que se esboça na periferia impulsionado por São Paulo e Rio de Janeiro.

Regiões periféricas em lento crescimento

A retaguarda da região dinâmica certas áreas são atingidas com menos intensidade pelos *spread effects*, apresentando-se, contudo, muito variadas. Enquadra-se, nesse tipo de periferia, boa parte da região de influência do Rio de Janeiro. Perdendo para São Paulo a primazia de centro industrial do país, o Rio de Janeiro emite impulsos de desenvolvimento muito menos intensos do que os de São Paulo. Não consegue, pois, superar plenamente a barreira à propagação do desenvolvimento oferecida por essas áreas cafeeiras tradicionais, que sofreram forte depressão econômica com o esgotamento de suas plantações. A recuperação dessas áreas vem-se fazendo lentamente, mediante a produção de leite, cereais e hortigrangeiros para suprimento da metrópole. Embora o ritmo de crescimento dessa área em nada se compare ao da zona de influência de São Paulo, é ela a mais ativa dentre as que compõem o tipo de periferia em pauta.

Distantes dos grandes eixos de circulação, contando com recursos naturais pouco valorizados e baixa densidade demográfica, outras áreas são incapazes de atrair investimentos do “centro” ou população de outras regiões. Pelas mesmas razões sofrem igualmente *backwash effects* com menos intensidade. Permanecem, assim, numa posição intermediária, pouco se beneficiando da difusão de inovações e pouco perdendo com o esvaziamento de recursos.

Tal tipo de periferia corresponde à grande área pastoril que contorna, em grosseiro semicírculo, a periferia dinâmica. Ainda assim, diferenças substanciais subsistem. No extremo Sul a pecuária realizada no pampa desenvolveu-se com vistas à exportação, apresentando alto

⁷ De Vitória a Belo Horizonte através do Vale do Rio Doce, GEIGER, Pedro — From Vitoria to Belo Horizonte through the Rio Doce Valley, *guide-book*, Colloquium on Regional Inequalities of Development, Vitoria, Brasil, 1971. — *guia*, colóquio sobre Desigualdades Regionais do Desenvolvimento, Vitória, 1971.

nível qualitativo. As numerosas estradas e cidades médias, presentes nessa zona fronteiriça, também muito a distingue das áreas pastoris do Brasil Central.

No centro-leste, a pecuária, juntamente com a lavoura de subsistência, realiza-se em áreas de povoamento antigo, onde se instalou, aproveitando as pastagens naturais extremamente pobres dos cerrados. Em moldes tradicionais, extremamente extensivos, aí se cria gado que é engordado nas invernadas dos estados de São Paulo e Minas Gerais antes de ser destinado aos frigoríficos. Organizada no sentido de uma complementaridade elementar em relação à periferia dinâmica, encontra-se ainda fracamente integrada no sistema.

Regiões periféricas deprimidas

Na região que se dispõe em ampla faixa ao longo das porções leste e nordeste da fachada atlântica, prevalecem os *backwash effects*. Perdendo para outras regiões os seus recursos básicos, integram-se no sistema nacional sofrendo, simultaneamente, um processo de depressão econômica. Trata-se, basicamente, de áreas agrícolas tradicionais, contando com grande contingente demográfico, menos acessíveis ao “centro”: antigas áreas cafeeiras do sudeste e áreas canavieira e algodoeira do nordeste. Organizadas em função do mercado externo, essas “ilhas econômicas”, nas últimas décadas, vêm-se articulando ao “centro” graças à implantação de rodovias que deslocam grande parte do fluxo de matérias-primas do mercado externo para o interno.

É fraca, entretanto, a capacidade dessa periferia em absorver as inovações difundidas pelo “centro”. Dotada de organização socioeconômica arcaica e rígida, fundamentada na economia agrária, não acompanhou o surto de industrialização do País. Sua estrutura agrária inadequada, marcada pela presença de propriedades excessivamente grandes ou excessivamente pequenas e por relações de trabalho arcaicas, mantém grande parte da população marginalizada da economia monetária, acarretando baixa produtividade agrícola e baixos níveis de vida para seus habitantes. O caráter arcaico da periferia transparece ainda na sua estrutura urbana: as cidades, esparsamente distribuídas, estão concentradas principalmente no trecho litorâneo, e nota-se a ausência da categoria de cidades médias, distribuindo-se a população urbana, ou nas muito pequenas ou nas grandes cidades, que tendem cada vez mais a crescer.

As antigas áreas cafeeiras do Sudeste já se encontravam depauperadas pela decadência de seus cafezais cultivados em terrenos acidentados com técnicas primitivas, incompatíveis com propriedades por vezes excessivamente pequenas. A política de racionalização da cafeicultura adotada pelo “centro”, embora fundamental para o país no que se refere à modernização e racionalização das lavouras, trouxe rude golpe às áreas cafeeiras tradicionais, levando-as à depressão econômica. Hoje algumas áreas vêm conseguindo superar a depressão, mediante a reformulação de suas bases econômicas, com vistas ao suprimento do “centro”, principalmente em leite, cereais e carne.

O problema do Nordeste, dada à sua extensão e à massa demográfica que envolve, apresenta maior gravidade. Sua secular organização econômica e social calcada na grande propriedade produtora de cana e de algodão, com vistas à exportação, encontrava-se enfraquecida devido ao processo de deteriorização dos preços dos produtos agrícolas no mercado internacional. Se a economia agrícola nordestina estava

em crise, por outro lado, dada a alta concentração de renda agrícola, a região não apresentava condições para um desenvolvimento industrial que pudesse compensar a decadência do setor agrícola. Somem-se a essas condições as limitações do quadro natural, no que se refere às secas periódicas e à escassez de solos agricultáveis. Assim, o impacto do crescimento do “centro” foi negativo para a região. São Paulo passou a competir com o Nordeste, tanto na produção do açúcar como na de algodão, obtendo maior produtividade e maior volume de produção. Por outro lado, devido à política de proteção à industrialização estabelecida pelo governo, o Nordeste sofreu forte evasão de recursos em favor do “centro”, através de termos de troca negativos.

Acresce que, embora não beneficiado pela implantação fabril, o Nordeste, como aliás todo o restante da periferia deprimida, sofreu benefícios indiretos da industrialização, tais como o saneamento, a difusão da medicina preventiva que, acarretando uma forte queda da taxa de mortalidade, provocaram grande crescimento demográfico. Configurou-se então o problema do superpovoamento relativo.

Incapazes de, com sua estrutura econômica arcaica, absorver o crescimento demográfico, as periferias deprimidas fornecem grandes contingentes de mão-de-obra para as outras áreas do sistema. A mobilização da população das áreas deprimidas para as áreas de crescimento e de fronteira constitui uma tentativa espontânea de restabelecer o equilíbrio espacial rompido com o desenvolvimento da economia industrial. Por outro lado, a tensão econômica, social e política registrada no Nordeste alertou para a necessidade de buscar o equilíbrio espacial mediante uma ação deliberada.

Fronteira de recursos ou regiões de novas oportunidades

Mais da metade do território não se encontra ainda economicamente incorporado ao sistema espacial. Em virtude do alto valor de seus recursos naturais e do seu despovoamento, é mais capaz de absorver inovações e atrair *spread effects* do que de perder por *backwash effects*. Constitui-se, assim, como uma região de novas oportunidades.

Coberta por densas matas, esta vasta área do interior do país permaneceu à margem dos estímulos econômicos que, no passado, impulsionaram o povoamento estável do território. A emergência de uma *core region*, embora não rompendo o isolamento da região, colocou-se sob novas perspectivas. O crescimento do “centro” valoriza os seus recursos inexplorados: as áreas de mata virgem, dotadas de madeiras raras e de solos férteis para a agricultura, e as jazidas minerais. São elas valorizadas também pela possibilidade que oferecem à absorção dos excedentes demográficos existentes na periferia deprimida. Por outro lado, é tal a sua potencialidade que se mostra capaz de atrair *spread effects* de *core regions* mundiais.

Os estímulos provenientes do “centro” e as correntes migratórias provenientes das áreas deprimidas impulsionam o avanço da *fronteira agrícola* em extensa área, que assume individualidade no sistema espacial. A expansão da fronteira agrícola representa um crescimento no sentido horizontal, realizando-se através da incorporação de novos espaços ao sistema nacional. A implantação das grandes rodovias de penetração, para o Norte e para Oeste, apoiam essa expansão.

Situada na borda da zona densamente ocupada, a fronteira agrícola caracteriza-se pelo avanço de frentes pioneiras ativas sobre terras despovoadas e matas por desbravar. Ocupando parte do sudoeste de Santa Catarina e Paraná, sul de Mato Grosso, sul de Goiás, estendendo-se para o Norte através da Belém-Brasília, e penetrando ainda para Oeste (ao longo da rodovia São Paulo-Cuiabá-Porto Velho) a fronteira agrícola configura-se em grande arco que atinge hoje os limites orientais da Amazônia. Aí, a mata, explorada em suas melhores essências, cede lugar às plantações de cereais e de pastagens artificiais para a criação de bovinos, que têm papel fundamental nesse processo de integração horizontal.

É também a expansão da pecuária que responde pela presença de enclaves pioneiros existentes em áreas deprimidas, correspondentes a restos de mata que permaneceram à margem do povoamento. Exemplos desses enclaves são encontrados no Norte de Minas Gerais, no Sul da Bahia e no Norte do Espírito Santo, onde aspectos pioneiros, tais como a exploração da madeira e a expansão das pastagens, coexistem com a depressão da economia cafeeira. Por outro lado, as extensas pastagens naturais da planície do rio Paraguai, até então subutilizadas, oferecem grandes perspectivas para uma exploração racional da pecuária que já vem atraindo os capitais da *core region*.

Para além do avanço pioneiro, a Amazônia constitui uma *fronteira ainda não integrada*. Somente na foz e no vale médio do rio Amazonas, a presença do homem é expressiva. No baixo Amazonas, zona de influência de Belém, concentram-se as atividades vitais da região. Favorecida por sua posição no término do grande eixo fluvial, até agora a principal artéria de circulação regional, Belém teve seu crescimento impulsionado pela construção da Rodovia Belém-Brasília e a expansão pioneira que se processa ao longo dessa via. Excetuados os trechos de povoamento tradicional do médio vale, onde Manaus e Santarém concentram a produção regional de juta, e excetuadas as áreas extrativas de borracha e de pecuária extensiva, o grande interior amazônico permanece ainda sob o domínio da floresta, das grandes extensões anecumênicas por desbravar e por conhecer.

A recente valorização dos recursos minerais por capitais nacionais e estrangeiros deu origem a um povoamento concentrado, vinculado à exploração do manganês para exportação (Amapá) e à exploração da cassiterita em Rondônia exportada inicialmente para São Paulo e, hoje também, para o exterior. A esses núcleos se acrescentará em breve um outro, vinculado à exploração das imensas jazidas de ferro descobertas na Serra dos Carajás (Pará), com vistas ao mercado externo.

Um balanço da fase de substituição das Importações revela, portanto, a elaboração de uma estrutura espacial do tipo centro-periferia, em que, sob o comando de um centro dinâmico, se articula o território nacional ao mesmo tempo em que se elaboram grandes disparidades regionais. Duas regiões emergem como regiões-problema, embora por motivos opostos: a periferia deprimida e a periferia não integrada. É maior a gravidade do Nordeste. Devido à sua alta pressão demográfica exige atendimento dos problemas de sua estrutura econômica, a fim de aliviar a tensão econômica social e política. Na Amazônia, o problema é oposto: a fraqueza do povoamento exige uma ocupação urgente.

Acresce que, à medida que São Paulo e Rio de Janeiro avançam no seu processo de industrialização, este passa a ser freado pelas limitações do mercado interno, pela dificuldade de importar e pelos elevados índices de inflação. A desaceleração da industrialização em torno de 1960 indica o esgotamento do modelo de substituição das importa-

ções e a necessidade de racionalizar a produção industrial. Orientada por uma política de contenção de créditos e salários, a racionalização é acompanhada pela concentração de empresas, e exige escalas mínimas de produção. A incapacidade da periferia em absorver a produção manufatureira crescente e diversificada torna evidente que, para garantir a continuidade do desenvolvimento nacional, é necessário ampliar o mercado interno e mobilizar recursos mediante a recuperação da área deprimida e a ocupação da Amazônia.

Nesse estágio de desenvolvimento, os interesses da *core region* começam a convergir com os da periferia, diminuindo o conflito entre os objetivos nacionais e regionais do desenvolvimento, característico do estágio anterior.

A necessidade de uma integração nacional emerge, pois, espontaneamente, como uma realidade imprescindível à continuidade do crescimento do “centro” dinâmico e, portanto, do sistema como um todo. É esta realidade que, somada às tensões da periferia deprimida e às exigências de segurança nacional, levam à conscientização sobre a necessidade de uma política de integração nacional. Nessas condições, uma política nacional de desenvolvimento regional começa a se esboçar.

A perspectiva de integração nacional e continental (1959/60)

Como uma contingência de modos pelos quais se desenvolveu a industrialização, inicia-se nova etapa no processo de crescimento econômico do país, por volta de 1959/60.

A criação da SUDENE em 1959, e de Brasília em 1960 constituem expressão de necessidade de integração nacional, muito embora esse objetivo não estivesse claramente cristalizado numa política nacional.

Visando solucionar as dificuldades socioeconômicas do Nordeste, a criação da SUDENE* demonstra uma consciência nítida por parte do governo federal, em relação à recuperação da periferia. A política de incentivos fiscais, adotadas em favor da região, por outro lado, favorece também o “centro”. Seus empresários, necessitando renovar equipamentos e montar novas fábricas, de tecnologia complexa e alto nível de investimento, passam a investir no Nordeste, com o que obtêm tripla vantagem: os incentivos fiscais em si, espaços amplos e baratos em contraposição aos terrenos já saturados e altamente valorizados do Sudeste, além da perspectiva de ampliação do mercado interno para o consumo das manufaturas produzidas.

A construção de Brasília simboliza a ânsia de integração de uma nação que, secularmente concentrada na faixa costeira, voltava os olhos para o imenso interior despovoado que se valoriza diante da nova conjuntura econômica e social. A nova capital, situada em posição estratégica, no contato com todos os tipos de periferias, representa verdadeira ponta de lança do “centro”. Ponto de convergência das grandes rodovias de penetração que se dirigem para o Norte e para Oeste, estimula o avanço das frentes pioneiras e o estreitamento das relações com São Paulo.

A idéia do planejamento regional se corporifica com a criação (1964) e institucionalização (1967) do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e do Ministério do Interior, representando um passo a mais no sentido da integração nacional.

* Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

Ainda em 1967, a SUDAM * foi criada para a valorização da Amazônia e, a partir daí, sucederam-se outras Superintendências de Desenvolvimento Regional para as macrorregiões do país: a SUDECO (Centro-Oeste) e a SUDESUL (Sul). Até meados da década, porém, a periferia deprimida — o Nordeste — foi o cerne das preocupações governamentais.

A atuação da SUDENE, através dos incentivos fiscais, resultou em ênfase na industrialização e expansão rodoviária, mostrando-se eficiente em muitos aspectos. Por um lado tem solucionado o problema da continuidade do crescimento do “centro”, no que se refere à exportação de capitais e exercício do poder da decisão. Por outro lado tem contribuído para a recuperação da periferia deprimida, pois que a indústria representa nova fonte de renda e a criação de múltiplas oportunidades de emprego no setor secundário e principalmente no terciário. Graças à implantação industrial, um novo “centro” emerge na periferia, representado por Salvador e Recife, centro este incentivado, diverso do “centro” espontâneo constituído por Rio de Janeiro e São Paulo.

Não conseguiu, porém, a SUDENE, solucionar o problema humano do Nordeste. Com efeito, à semelhança do que ocorreu no Rio de Janeiro e São Paulo, a industrialização se apresenta altamente concentrada em Salvador e Recife. Até dezembro de 1967, as duas cidades tinham absorvido 73,7% dos investimentos industriais no Nordeste. Reproduz-se no plano regional o processo de crescimento cumulativo que ocorreu no plano nacional durante a fase de substituição das importações. Persiste, assim, o superpovoamento relativo e o baixo padrão de vida para a maior parte da população, a industrialização não tendo resolvido o problema de desemprego e da falta de uma infra-estrutura agrícola, onde cerca de 60% da população depende desse setor.

Conclui-se, pois, que, embora a emersão de um novo “centro” no Nordeste represente um fato positivo para a continuidade do crescimento do sistema espacial como um todo, e para o crescimento econômico da região, não solucionou plenamente o problema regional. Conseqüentemente, persiste também o problema das limitações do mercado interno para absorção da produção manufatureira.

Diante das tensões persistentes no Nordeste e da necessidade de estender a soberania nacional aos limites do território, a incorporação da Amazônia ao sistema nacional configura-se como um imperativo, capaz de oferecer uma solução conjunta para as duas regiões-problema, solução essa que deverá também beneficiar o crescimento do “centro”.⁸

A periferia da fronteira assume, assim, na década de 1970, prioridade para a ação governamental nos setores econômicos, sociais e de segurança. É para a Amazônia que deverão ser redistribuídos os excedentes demográficos nordestinos, permitindo simultaneamente aliviar as tensões da periferia deprimida, conter a migração para o “centro” que já mostra indícios de saturação, criar condições para novos investimentos do “centro” e garantir a soberania nacional na área.

* Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia.

8 Em discurso pronunciado em outubro de 1970, o Presidente da República expõe com clareza a problemática nacional: “O atraso e a pobreza da Amazônia e do Nordeste, além de social e politicamente inaceitável, têm repercussões negativas que chegam a prejudicar fortemente a produção e a economia do Centro-Sul. Aquilo que não se pode fazer devido à escassez de capital pode ser feito com um programa integrado de colonização e desenvolvimento com um mínimo de recursos econômicos, capaz de gerar rapidamente riqueza para complementar, sem inflação, o esforço necessário à solução dos dois problemas: o do homem sem terras no Nordeste e o da terra sem homens na Amazônia”.

Estas são as bases do Programa de Integração Nacional que, elaborado em junho de 1970, cristaliza a política de integração nacional e cria elementos importantes para a integração continental. Concebido em função das duas regiões-problema, aquele Programa prevê, na sua primeira etapa (1971-74), a construção de grandes rodovias na Amazônia, acompanhada de planos de colonização em faixas de 10 km às suas margens, bem como vasto plano de irrigação para o Nordeste.

A rodovia Transamazônica representa o elemento mais importante nessa etapa, seguida da Cuiabá-Santarém. Divergindo totalmente da Rio-Bahia e Belém-Brasília, que convergem para o "centro" do Sudeste, a Transamazônica apresenta um traçado transversal. Articulando os pontos terminais da navegação fluvial amazônica, com o esquema rodoviário do Nordeste, visa favorecer as relações entre as duas regiões — canalização do fluxo demográfico do Nordeste para a Amazônia e exportação de matérias-primas no sentido inverso. Sugere, quiçá, esse traçado, o início da atuação do novo "centro" Nordestino, bem como o interesse em escoar a produção amazônica para o exterior, através um porto a ser construído no Nordeste.

Se a rodovia São Paulo-Cuiabá-Porto Velho assegurou a vinculação da Amazônia meridional a São Paulo, a Transamazônica parece expressar o início de uma política visando a maior autonomia das regiões periféricas. O apoio à autonomia regional, fundamentada na exportação de matérias-primas, principalmente minerais, e manufaturas elaboradas no "centro" Nordestino e em Manaus é a mais recente faceta da integração nacional. Configura-se, assim, um desdobramento da dicotomia centro-periferia no plano regional, interessando o nordeste e a Amazônia.

O traçado transversal da Transamazônica tem ainda profundas implicações geopolíticas. Ele expressa uma ação no sentido da segurança nacional e da integração continental. O problema da segurança nacional não se coloca apenas quanto à presença de um imenso espaço desocupado, suscetível à ação de interesses estrangeiros à nação e ao continente sul-americano; ele se refere ainda ao dinamismo interno da organização econômica e social dos países sul-americanos.

Com efeito, a elaboração de um sistema espacial não é privilégio do Brasil. Também nos países vizinhos da América do Sul, esse processo está em andamento, ainda que com menor intensidade. Também na Venezuela, Colômbia e Peru formam-se centros dinâmicos, periferias deprimidas e excedentes demográficos que se vão dirigindo para suas respectivas "Amazônias", num movimento espontâneo ou sob direção governamental. As grandes rodovias em construção aí estão para expressar esse movimento de interiorização do povoamento, que parte tanto do Brasil quanto dos países limítrofes. Surge daí a necessidade de assegurar a integração das regiões fronteiriças ao sistema nacional e à presença do Brasil na valorização da Amazônia Sul-Americana.

Por outro lado, uma vez que a política de integração nacional não vem solucionando plenamente o problema da escassez do mercado interno, recorre-se à política de integração continental, incentivando inicialmente as exportações de manufaturados, e hoje, igualmente, a exportação de minerais e de produtos agrícolas. A Transamazônica, mediante suas ligações com o Acre, permitirá alcançar a Bolívia e a Carretera Marginal de la Selva no Peru, assegurando a presença do Brasil no âmago do continente, e quiçá no Pacífico.

A valorização da periferia de fronteira, característica da década de 1970, foi recentemente reforçada com a criação do PRODOESTE — Programa de Desenvolvimento do Oeste — que permitirá integrar vasta área ao sistema nacional, bem como encurtar distâncias em relação aos países vizinhos.

Sumário e Conclusões

As relações entre o crescimento econômico e a estrutura espacial no Brasil se processam de acordo com o modelo centro-periferia. Em virtude do estágio avançado de sua industrialização a estrutura espacial do Brasil, hoje, reflete ação espontânea do processo de crescimento, bem como a intervenção do Estado nesse processo.

O modelo centro-periferia típico, correspondente à fase da substituição das importações, parece já superado. Nessa fase, em que se iniciou a elaboração do sistema espacial, o “centro”, representado por São Paulo e Rio de Janeiro realizou forte drenagem da periferia, enquanto que a difusão do desenvolvimento limitou-se à porção restrita do país. Como resultado desse mecanismo espontâneo das forças de mercado, aí foi extraordinário o crescimento urbano, mas apenas um “centro” secundário emergiu na periferia: Belo Horizonte — elaborando-se um outro em Porto Alegre.

Em conseqüência da ação deliberada empreendida pelo governo, necessária frente à insuficiência do mecanismo espontâneo de difusão do desenvolvimento, generalizou-se o crescimento urbano, um novo “centro” se formou no Nordeste, representado por Salvador e Recife, e um “centro” embrionário se esboça, constituído por Brasília, Goiânia e Anápolis.

O aparecimento de novos centros na periferia, superando o padrão de desequilíbrio estrutural dos países em desenvolvimento, revela a tendência para o padrão de integração nacional característico dos países desenvolvidos. Semelhante evolução da estrutura espacial conduz a um grande otimismo. Otimismo que se justifica plenamente no que concerne ao crescimento econômico do país.

No que se refere aos aspectos, sociais, porém, a dinamização do sistema não acompanhou o ritmo apresentado pelo setor econômico. Embora alcançando uma segunda etapa de acordo com o modelo centro-periferia, grandes contingentes da população permanecem à margem do processo de desenvolvimento. A solução dos problemas sociais constitui um imperativo por si, e também para não afetar o próprio crescimento econômico nacional, uma vez que a política de integração continental, calculada no incentivo às exportações, não resolve, a curto prazo, o problema da escassez do mercado consumidor.

Conclui-se, assim, que a multiplicação de centros na periferia, com base na concentração industrial, desenvolvidos espontaneamente ou por uma ação planejada, não implica em desenvolvimento global. Este, para ser alcançado, ao que tudo indica, exige medidas paralelas de integração social, visando ao setor rural e ao setor marginal urbano. Considerando que no Brasil o desequilíbrio intra-urbano se reduz — uma vez que vem ocorrendo verdadeira difusão da urbanização — parece que a principal barreira à propagação dos impulsos de desenvolvimento reside no desequilíbrio urbano-rural. É tal a evidência do problema, que já se faz sentir pelo Estado a preocupação em ampliar os créditos à agricultura, em elaborar planos como o Proterra, o Programa de Integração

Social (participação dos trabalhadores no lucro das empresas), em estabelecer as diretrizes para um “capitalismo de grande número”, visando à distribuição mais equilibrada da renda pela população.

No que tange ao modelo em pauta, a experiência do Brasil revela, portanto, que, nos países em desenvolvimento, a superação do estágio de substituição das importações pelo de integração nacional significa somente a expansão do sistema, mantendo-se os desequilíbrios de ordem social. Contudo, como uma contingência desse processo de crescimento, tal desequilíbrio, a partir desse momento, força a adoção de medidas para a integração social, que poderão conduzir à efetiva transformação do sistema, ou seja, ao desenvolvimento.

BIBLIOGRAFIA

- BECKER, Bertha — O Mercado Carioca e seu Sistema de Abastecimento. *Rev. Bras. Geografia*, Ano XXVIII, n.º 2, IBGE, 1960.
- BECKER, Bertha — As Migrações Internas no Brasil, Reflexo de uma Organização do Espaço Desequilibrada. *Rev. Bras. de Geografia*, Ano XXX, n.º 2, IBGE, 1968.
- FRIEDMANN, John — Regional Development Policy: a case study of Venezuela — M.I.T., 1965.
- FRIEDMANN, John — A General Theory of Polarized Development (mimeogr.) Fundação Ford, Chile, 1968; Univ. California, Los Angeles, 1970.
- FRIEDMANN, John — The Implementation of Urban-Regional Development Policies: lessons of experience. Univ. California, Los Angeles, 1971.
- Ministério do Planejamento e Coordenação Geral — Estudo Especial. A industrialização brasileira: diagnóstico e perspectivas, 1969.
- MYRDAL, Gunnar — Economic Theory and Underdeveloped Regions. London, 1957.
- STÖHR, Walter B. — Regional planning as a necessary tool for the comprehensive development of a country. United Nations Inter-Regional Symposium on Training of Planners for Comprehensive Regional Development, Warsaw, 1971.