

Divisão regional e problema regional*

PEDRO PINCHAS GEIGER
Geógrafo do IBG

1. **A** divisão regional ora em vigor instituída pelo IBGE é da década de 40. Constitui-se num quadro único contendo espaços de hierarquia menor numa sucessão escalonada. Trata-se, no entanto, de instrumento de trabalho já obsoleto, em razão da evolução da teoria da região e de sua aplicação no planejamento e em razão das grandes transformações por que passou o país.

A divisão regional da década de 40 compreendia, no todo, Grandes Regiões que correspondem às vastas extensões, designadas atualmente de Macrorregiões. As Grande Regiões foram divididas em regiões pelas diferenciações do quadro natural. O fator naturalmente foi também empregado para dividir as regiões em sub-regiões. Finalmente, considerações de ordem econômica e social foram levadas em conta para dividir as sub-regiões em zonas, o nível hierárquico inferior do quadro regional; paradoxalmente, as zonas foram adjetivadas de “fisiográficas”.

Ao conceber unidades espaciais econômicas menores, determinadas por unidades físicas maiores, a antiga divisão regional brecou a compreensão dos amplos mecanismos econômicos e sociais que integram as diversas partes do território nacional num sistema nacional. Santos, por exemplo, não se ligava a São Paulo, porque a zona em que se encontrava fazia parte da região Litoral que inclui a zona de Paranaguá e a zona de Paranaguá não se ligava a Curitiba. Do mesmo modo, Campos ficava na mesma região que o Rio de Janeiro, porém, não Petrópolis.

Estas distorções na compreensão do fenômeno regional não acarretaram maiores conseqüências por duas razões: a) porque num país como o Brasil, a distribuição da população e das atividades, ou sejam os padrões espaciais humanos, encontram-se, de modo geral, muito calcados na distribuição dos recursos naturais; é comum as fronteiras regionais se

* Documento apresentado à I Conferência Nacional de Geografia e Cartografia no Rio de Janeiro, setembro de 1968.

fixarem realmente sobre limites do domínio natural; b) a segunda e principal razão é porque o planejamento tendo demorado em alcançar a dimensão que agora quer tomar, o problema regional não era invocado de forma precisa para fins práticos.

Regra geral, até recentemente, a ciência social brasileira não se esmerava na pesquisa dos mecanismos sócio-econômicos em processo e a estruturação espacial do país não era, também, motivo de maior preocupação. A “situação” econômica era sobretudo encarada do ponto de vista das grandes etapas históricas. Quanto à Geografia, ou se ocupava em estudar formas do espaço brasileiro, como no campo da geomorfologia ou dos sistemas agrícolas, ou realizava monografias descritivas de determinados espaços do país, sem maior sentido prospectivo.

Há ainda a acrescentar outra observação, talvez a mais importante. Quando, por razões objetivas de governo, havia necessidade de qualificar espaços brasileiros e a concepção da divisão regional do IBGE era considerada insuficiente, as autoridades interessadas criavam novos traçados. Assim, por exemplo, para definir a área de atuação da Sudene, o governo delimitou um espaço que representa o Nordeste, distinto do Nordeste da divisão regional do IBGE. Do mesmo modo, para definir a Amazônia legal, foram realizados estudos especiais pelo próprio IBGE.

Os exemplos apontados conduzem a um primeiro colorário: não se deve supor que a definição de um quadro regional geral pelo IBGE possa servir para sempre e para todos os fins que impliquem numa necessidade de delimitação de espaços.

No caso do Nordeste a solução dada pela Sudene foi a correta: a Bahia devia ser incluída. Mas existe sempre a possibilidade de serem concebidos organismos regionais ou serem fixados limites para organismos regionais, inconvenientes para o desenvolvimento. *Uma primeira recomendação que se nos afigura válida, é que toda criação ou toda delimitação espacial de órgãos voltada para planejamento regional seja discutida no Instituto Brasileiro de Geografia (IBG), antes de ser aprovada definitivamente pelo governo.*

2. Instituir uma divisão regional, na década de 1940, foi portanto um grande mérito do IBGE e teve grandes significações de ordem prática.

2.1 — A concepção de Grandes Regiões, em que pese sua qualificação e delimitação, foi conforme às necessidades do país em identificar-se como constituído de enormes unidades territoriais, situadas em distintos níveis de desenvolvimento. A gravidade dos problemas, decorrentes desta situação, passou a ocupar a primazia e guiou a instituição do planejamento no país.

Dominassem os geógrafos já naquela época a teoria de “regiões-núcleo” e “regiões-periferia”¹ e certamente não se teria separado a Guanabara e o Estado do Rio de Janeiro de São Paulo, colocando-os o 1.º numa Região Leste com a Bahia, e o 2.º na Região Sul com o Rio Grande do Sul. Hoje, a concepção de um Sudeste como Grande Região núcleo do país é generalizada, e já oficializada na Fundação IBGE, tendo sido aprovada na COMPLANGE e homologada pela CONPLANE.

A Geografia contribui, desde 1940, para levantar o problema das macrorregiões como aspecto importante do desenvolvimento e planejamento nacionais. Nossa ciência forneceu conhecimentos relativos ao ter-

1 A propósito veja-se JOHN FRIEDMANN — A General Theory of Polarized Development. The Ford Foundation Urban and Regional Advisory Program in Chile. Santo Domingo 504 of 81, Santiago, december — 1967.

NOTA: Pelo Decreto-lei 161, de fevereiro de 1967, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) foi transformado em Fundação.

ritório, organizados segundo a distribuição pelas grandes regiões. A própria estruturação burocrática da Divisão de Geografia — do então Conselho Nacional de Geografia — seguiu tal sistemática, sendo constituída de 5 seções correspondentes às 5 Grandes Regiões.

2.2 — As unidades menores, as zonas fisiográficas, foram consagradas como unidades estatísticas. É verdade que foram utilizadas principalmente como simples unidades de tabulação e difusão de dados, ou como unidades para o preparo de estatísticas derivadas.

2.3 — Quanto às unidades dos níveis intermediários e que deveriam cobrir os verdadeiros espaços regionais, não tiveram maior aplicação, a não ser figurar didaticamente nas obras geográficas.

3. A preocupação com a revisão da divisão regional (e que afinal se mostrou ligada ao próprio problema regional) vinha sendo alimentada, há tempo, na Divisão de Geografia, como influência das críticas e solicitações provenientes de diversos campos atuantes em ciência social. Uma questão como a da Bahia, no Nordeste, indicava necessidade de reformular grandes regiões. Muitas das zonas fisiográficas não mais possuíam homogeneidade válida para servirem de base para a estatística econômica e social. Citava-se, com frequência, o problema da definição de unidades espaciais mais adequadas para o levantamento estatístico. Para êste fim, aliás, não há razão para se permanecer apenas em unidades muito pequenas que serão demasiado numerosas para cobrir o país por inteiro. As unidades espaciais de pequenas dimensões poderão ser grupadas em unidades maiores para trazer comodidade ao trabalho estatístico.

3.1 Percebia-se porém que a tarefa de uma revisão do problema regional era algo de gigantesco em termos de recursos de pessoal e tempo, ao tempo que permaneciam vagos certos aspectos dos objetivos do trabalho. Um destes, o do sentido prático da definição de regiões de nível intermediário, isto é, situadas hierarquicamente entre a macrorregião e os pequenos espaços homogêneos para fins estatísticos.

Somente com a pressão de necessidades decorrentes do desenvolvimento do planejamento e com o estabelecimento de relações de trabalho entre a Divisão de Geografia e o Setor de Desenvolvimento Regional e Urbano do IPEA, pôde a Geografia se voltar novamente para o problema regional, iniciando-se o estudo pela tentativa de identificar espaços homogêneos e áreas de influência de cidades do Brasil.

Tôda evolução do pensamento geográfico em tôrno do problema regional, no IBG, se fêz no bôjo dos contatos interdisciplinares e no esforço de compreender a Geografia no planejamento. Ela se faz paralelamente à evolução das outras ciências, particularmente a economia, que também buscam compreender a significação do espaço, no desenvolvimento.

Vem crescendo a necessidade de a Geografia ajudar, de maneira mais eficaz, às outras ciências sociais, não só através da simples identificação de espaços diferenciados do país, mas também pela pesquisa dos mecanismos que interligam e dão evolução a êstes espaços, na estruturação de um sistema nacional regionalizado. Em outras palavras, não é suficiente identificar áreas distintas pela *homogeneidade*, geralmente tratadas como a forma de organização em tôrno da produção ou áreas distintas quanto à cidade que centraliza funções de relação para a população, ou seja a *centralidade*. Também não basta acrescentar a padronagem das áreas segundo a organização dos *fluxos* dos produtos e que vai identificar a interligação de áreas na organização da produção (matérias-primas que fluem para centros industriais, por exemplo), e

relações espaciais de produção e consumo. É necessário alcançar o significado destes elementos como expressão espacial do processo sócio-econômico do país, através da qualificação dos espaços regionais que integram. É preciso, pois, atingir a descrição da estruturação regional e de sua evolução, tarefa difícil sem dúvida, bem como definir e qualificar regiões.

Sòmente nesta compreensão o planejamento nacional poderá formular clara estratégia espacial detalhada e determinar o papel dos planejamentos regionais e locais. Mas a descrição de um estrutura regional pela Geografia, que pode ser expressa numa divisão regional, é uma síntese e, como tal, depende da forma de organização e das qualidades das análises.

3.2 — Os fenômenos que determinam homogeneidade, centralidade e fluxos se integram num conjunto que é o processo econômico. Um dado sistema econômico em processo, um sistema nacional por exemplo, possui uma dimensão espacial e apresenta processos de regionalização na sua evolução. A regionalização decorre do fato de que, em qualquer forma de organização, estabelece-se um núcleo e uma periferia em interação. Verifica-se que no espaço pode resultar, desta interação, a criação de novos núcleos na periferia, em geral de hierarquia inferior ao primeiro; evolui-se, portanto, para um sistema hierarquizado de núcleos e periferias.

A *região* seria “um subsistema de integração, com núcleo e periferia que estabelecem entre si determinado padrão de relações de autoridade e dependência e que apresentam certo padrão nas relações com o sistema”. Estas relações abrangem organização de produção, de transportes, fluxos, administração, etc. comandadas dos núcleos para as periferias e definem homogeneidade, centralidade e fluxos.

É raro que os padrões espaciais destas relações se superponham exatamente, pois as modificações que ocorrem no tempo não atingem, simultaneamente, e da mesma forma, tôdas estas relações. Estes padrões, cada um por si, ainda não podem definir regiões. No entanto, os estudos da Divisão de Geografia de espaços homogêneos e polarizados são instrumentos importantes para os trabalhos de planejamento e documentos de divisão regional, cabendo à Fundação IBGE continuar a preparar documentos desta natureza.

Tal fato mostra que é possível a coexistência de várias formas de retalhar o território, sem que umas se encaixem exatamente nas outras. Se tomarmos a palavra regional no sentido vulgar, o de uma porção de espaço qualquer, então *espaço homogêneo* é uma divisão regional e *espaço polarizado* outra, que não se encaixam. *Resulta uma segunda recomendação: só tem sentido institucionalizar linhas que recortam o território desde que haja algum fim prático e específico, e condições de serem respeitadas...*

A importância do papel da homogeneidade, centralidade e fluxos na organização da vida regional, isto é, na caracterização de núcleos e periferias, e a relação que entre eles se estabelece, varia segundo o desenvolvimento do sistema econômico e dá origem a diversos tipos de regiões. As relações de núcleo e periferia no Nordeste repousam nos fluxos de mercadorias agrícolas, certamente de forma mais importante que no Sudeste, o inverso ocorrendo quanto à prestação de bens e serviços. No Centro-Oeste, condições de homogeneidade ainda são importantes para definir núcleos e periferias.

Conseqüentemente, é necessário definir o relacionamento de homogeneidade, centralidade e fluxos e caracterizar estruturas regionais. É

através deste relacionamento, por exemplo, que áreas rurais homogêneas se integram com focos urbanos e industriais para formar regiões, numa evolução interligada.² Definir limites regionais significa, pois, definir, não propriamente padrões formais, mas espaços no interior dos quais fatores endógenos importantes encontram-se em andamento, ao mesmo tempo que fatores exógenos os mantêm presos ao sistema nacional.

Multiplicação e/ou expansão de núcleos é fato inerente ao desenvolvimento. Resulta do processo dinâmico das relações. Em certas condições, a simples expansão de um núcleo (que pode ser uma metrópole ou uma região), sem a capacidade de criar outros, conduz a um limite de *desenvolvimento*, mantendo-se apenas *crescimento*.

Compreende-se, pois, que a regionalização expresse o desenvolvimento e que o desenvolvimento nacional se faça através do desenvolvimento regional. No Brasil, por exemplo, o desenvolvimento regional que criou o chamado Sudeste ocidental (Estado de São Paulo e Norte do Paraná), com base histórica no café, acionou a elevação da cidade de São Paulo à categoria de núcleo nacional e se mantém como fator do desenvolvimento nacional.

Portanto, quanto mais desenvolvido o país, mais intensos os fenômenos de regionalização. No Brasil a falta de verdadeira regionalização acompanha o seu estado de subdesenvolvimento. A instituição de organismos regionais de planejamento para a Amazônia e o Nordeste se relacionou à ausência de processos regionais espontâneos mais intensos naqueles territórios, ou seja, a falta de verdadeiros núcleos com capacidade de atuação nas periferias. A dimensão dos territórios sujeitos a êstes organismos é uma contingência histórica.

Conclui-se, pois, que o exame do processo de estruturação regional leva a um conhecimento mais profundo da evolução de todo o sistema econômico, o que explica o interesse do estudo de regiões para o planejamento. A definição das regiões abaixo do nível das macrorregiões só pode ser feita após o conhecimento da expressão espacial dos mecanismos econômicos do país — os mecanismos de regionalização. O estudo das relações de núcleos e periferias define problemas do desenvolvimento econômico do país e a intervenção deliberada neste campo repercute sobre o processo de desenvolvimento.³

4. Feitas estas considerações a respeito da importância de um melhor conhecimento da estrutura espacial do país, seja para fins de estatística ou de planejamento, qual o sentido atual de uma divisão regional e como alcançá-la? Já nos referimos, de passagem, a alguns aspectos da questão supra. Entre os problemas de uma divisão regional destacamos os seguintes:

- a) a divisão regional é um quadro único de espaços hierarquizados que se encaixam uns nos outros, ou pode comportar diversos sistemas de divisão do espaço?
- b) a divisão regional refere-se sempre a espaços delimitados por linhas fechadas ou pode se referir a áreas, cujos limites não são definidos?

2 Ver BRIAN J. L. BERRY — *Strategies, Models and Economic of Development in Rural Regions, Agricultural Economic Report* n.º 127, Economic Research Service, US Dep. of Agriculture 1967 BERNARD KAYSER — *La Région comme objet d'étude de la géographie* e com PIERRE GEORGE — *La Région comme objet d'intervention em Géographie Active*, Presses Universitaires de France, Paris, 1964.

3 Além dos aspectos acima citados os tipos de espaços geográficos, são, também, qualificados pelas características de homogeneidade, nos quais se incluem aspectos formais de *habitat*, distribuição de bens e serviços e fluxos como: megalópole, metrópole, espaço urbano, espaço agrícola moderno, espaço agrícola tradicional, etc.

- c) qual o significado de uma divisão regional oficial, isto é, preparada por um órgão de governo e qual o valor legal de suas linhas?
- d) no caso de espaços bem definidos por linhas delimitantes, que orientação deve ser tomada quanto à necessidade ou não destas coincidirem com linhas político-administrativas?
- e) quanto tempo dura uma divisão regional?

4.1. — A necessidade de definir, de forma institucional, unidades espaciais reunindo diversos municípios, definidas por linhas fechadas, para fins estatísticos, parece indiscutível. Os municípios são extremamente numerosos para servirem de estratos geográficos nas pesquisas de amostragem. Fenômenos de natureza diversa registrados pela estatística apresentam padrões espaciais distintos, de modo que cada pesquisa poderia comportar organização própria de estratos geográficos. Contudo, para a correlação dos fenômenos, se torna necessária a referência a unidades espaciais comuns. Além disso, há a considerar que, se a distribuição de cada fenômeno, expressa estatisticamente, pode determinar padrão espacial próprio, por outro lado, uma vez definidas áreas de síntese, é necessário caracterizá-las estatisticamente. Existe, pois, o sentido da divulgação dos dados levantados segundo espaços geográficos qualificados.

A definição de espaços qualificados pode ser feita a níveis hierárquicos variados. O bairro de uma cidade é um espaço qualificado (no caso de Neves, bairro de Niterói, por exemplo, trata-se de um distrito do município de São Gonçalo, figurando em algumas estatísticas rotineiras), como o são uma coroa suburbana em torno de uma metrópole, formada de diversos municípios, ou uma macrorregião, uma plêiade de municípios. Do ponto de vista estatístico, o ideal é dispor de uma divisão regional hierarquizada, na qual se possam compatibilizar dados de espaços menores com o de espaços mais amplos. Isto permitirá, por exemplo, que amostragens nacionais realizadas com maior número de extratos geográficos possam ser correlacionadas a outras, organizadas segundo um maior número de espaços.

O fato de qualquer tipo de espaço poder se decompor em unidades cada vez menores, nas quais sempre haverá algum aspecto de homogeneidade, permite compor um quadro escalonado.

Partindo-se, portanto, da macrorregião ter-se-ia, sucessivamente, as regiões, as sub-regiões, os setores (microrregiões) e, eventualmente, sub-setores, sempre formados de municípios. As unidades estatísticas deveriam indicar, pois, a estrutura regional do país. Naturalmente, permanecem como unidades básicas o município e o Estado. (Diversos dados são divulgados a nível de município e segundo a zona rural, a zona urbana de cada distrito). Se a Fundação IBGE institucionaliza uma divisão regional para fins estatísticos, pode obrigar, ao sistema estatístico nacional, o respeito a seu traçado. Naturalmente, as unidades estatísticas oficiais seriam válidas para o levantamento sistemático, nada devendo impedir levantamentos especiais em bases espaciais específicas.

Para a formulação de tal quadro (um dos objetivos dos trabalhos da Divisão de Geografia — atual Departamento de Geografia — relativos à regionalização) as pesquisas deveriam seguir dois caminhos simultâneos: partir do nível mais alto para o mais baixo e vice-versa. No entanto, problemas de organização impediram tal processo e tivemos que nos ater ao caminho de definir inicialmente as unidades menores. O primeiro grupamento de municípios, fundamentalmente através das características de homogeneidade deu origem às unidades agora conhe-

cidas como “microrregiões”. Depois de esboçadas na Divisão de Geografia, foram discutidas com técnicos de todos os estados, para aprovação, antes de levada a divulgação. O agrupamento básico pode corresponder, em certas partes do território, a um setor, noutras a uma sub-região, etc. A “microrregião” pode representar uma área metropolitana, ou uma determinada paisagem agrária. Atualmente, estuda-se o agrupamento das “microrregiões” em unidades maiores.

Para permitir a compatibilização de unidades regionais e unidades políticas, cada microrregião deve abranger território pertencente a um só estado da federação. O mesmo cuidado é indicado nos agrupamentos de microrregiões. Algumas “microrregiões” podem representar. isoladas, ou agrupadas, núcleos de regiões; outras formarão periferias.

Há duas considerações a fazer quanto à situação atual das microrregiões: 1.º) seu reexame sucessivo em períodos a serem determinados e 2.º) seu agrupamento. À primeira vista parece que uma condição pode determinar a outra, ou seja, que se as microrregiões são passíveis de reexame não há porque agrupá-las. Entretanto, não há incompatibilidade entre as duas atitudes.

Uma revisão das micros é válida: 1.º) porque o país sofre transformações constantes; 2.º) porque os trabalhos regionais desenvolveram-se, unicamente, a partir das unidades menores para as maiores. À medida que os problemas do espaço vão atingindo hierarquias mais elevadas e que se introduzem os estudos da centralidade e dos fluxos para a conceituação da organização regional, a focalização se faz de cima para baixo, alterando e reajustando as unidades de espaço de hierarquia inferior. Por exemplo, se chegamos a conceber que existe um espaço regional, cobrindo uma porção da Bahia, desenvolvido historicamente a partir da cultura cacaueteira, a sua divisão em espaços menores deve indicar área ou áreas que se comportam como núcleo e área ou áreas que se comportam como periferias. Se as atuais micros não satisfazem, neste sentido, deverão ser alteradas. Em outras palavras, após a definição completa da estrutura regional do país, que abrange aspectos de homogeneidade e polarização, poderá ser melhor precisado o retalhamento das unidades estatísticas menores. Mas isso deve ser encarado como refinamento futuro.

No que diz respeito à comodidade de trabalho, o ideal seria que uma divisão regional fôsse válida para o mais longo prazo possível de tempo. Se, em vez de examinar os espaços, no seu aspecto estatístico, nós nos utilizamos da fisionomia dinâmica, contribuimos melhor para o planejamento e aumentamos as probabilidades de permanência de uma divisão regional. Por exemplo, a área metropolitana não seria delimitada apenas pelos trechos já ocupados pelas edificações contínuas ou pelos núcleos que já possuem relação estreita com a cidade principal, mas passaria a incluir os trechos que denotam tendência nítida ao processo de incorporação ao espaço metropolitano. Ganha, assim, o trabalho um sentido prospectivo. Apesar de tudo as transformações acabam superando os esquemas estabelecidos e cria-se constantemente a necessidade de reformulação. Mesmo porque, se o planejamento visa modificar as estruturas presentes, forçosamente se impõe a necessidade de acompanhá-lo.

A reforma de uma divisão regional encontra obstáculo na tese de que se tornam incomparáveis as séries estatísticas no tempo, a não ser que se realizem cálculos exaustivos com as séries antigas. Em primeiro lugar, deve-se lembrar que, numa divisão regional escalonada, há possibilidades de as alterações, nos níveis menores, não afetarem o nível mais alto, atenuando o problema. Em segundo lugar, não há valor em com-

parar dados que não se referem a um espaço qualificado. A prática demonstra que, quando um espaço estatístico deixa de corresponder a um espaço qualificado, trabalhos de ajuste de dados eram transferidos aos consumidores e às estatísticas mais recentes. Atendendo a esta necessidade o IBG vem de publicar o estudo de "Áreas Mínimas Comparadas".

Resulta, pois, uma *terceira recomendação: a instituição da revisão periódica da divisão regional de 10 em 10 anos pela Fundação IBGE e a prática de procurar a colaboração dos técnicos dos estados e a aprovação pelos órgãos de planejamento federais e estaduais*. É necessário prever situações nas quais o acôrdo não estabeleça entre os técnicos da Fundação IBGE e os de outras instituições, pravelacendo para o sistema estatístico a decisão que tomar a Fundação IBGE.

Tôdas estas considerações justificam a futura revisão das chamadas microrregiões, independentemente do agrupamento imediato das atuais. Mas, a primeira revisão a ser feita das referidas unidades terá um sentido especial. A massa de dados empregada para a definição das atuais microrregiões foi interpretada por métodos tradicionais, vale dizer, o exame pela mente humana dos padrões das estatísticas municipais e dos cartogramas resultantes. Análises por computadores incorrem em menos erros, devendo ser esta a técnica no futuro imediato.

Tarefas urgentes imediatas, como o preparo do censo de 1970, exigem o agrupamento das atuais microrregiões; estas, de qualquer forma, representam um passo em relação à divisão passada e o agrupamento definirá, certamente, de um modo aproximado, regiões-núcleo e regiões-periferia.

Para a realização do agrupamento está previsto, desde já, o uso de técnicas matemáticas, que visam transferir para os computadores a medição das correlações dos fenômenos em sua expressão espacial. O emprêgo destas técnicas tem por fim dar maior objetividade ao trabalho e familiarizar os técnicos do IBG com novas linhas de pesquisas.

Os dados que vão ser operados para identificar microrregiões semelhantes e cuja contigüidade permita a junção, referem-se a aspectos de homogeneidade. Estes agrupamentos formarão os estratos dos níveis intermediários e superiores da divisão regional do Brasil para fins estatísticos.

4.2 O problema da definição de regiões para o planejamento e o papel da Fundação IBGE na questão, apresentam múltiplos aspectos.

4.2.1 Vejamos os casos que dizem respeito à implantação de organismos de planejamento regional:

- a) Um primeiro caso refere-se a territórios que já são cobertos por instituições de tal natureza como a Sudene ou a Sudam. Evidentemente, estas regiões, como outras a serem entregues a órgãos com certo poder de decisão, devem ser delimitadas para que seja definida a área de atuação do órgão. Estas linhas não são definidas pela Fundação IBGE e nossa proposição é que a colaboração do IBG seja solicitada quando de seu traçado, ou em tôdas as oportunidades que se projetar a revisão das mesmas.

Assim o significado da Fundação IBGE definir macrorregião designada de Nordeste, cujas linhas sejam coincidentes com as da Sudene, fato que pode ocorrer também em outros espaços de diversos níveis hierárquicos, é o de criar *um modelo da estrutura espacial do país como referência*, e que é, ao mesmo tempo,

uma divisão regional do Brasil. A forma de utilização deste modelo pelo planejamento vai depender de uma série de fatores que escapam ao controle da Fundação IBGE.

Veja-se, por exemplo, o debatido caso da superposição de áreas da Sudene e da Sudam no Maranhão; segundo certas opiniões deveria ser evitado, mas haverá quem pense ao contrário. Seria inconcebível se se tratasse de órgãos dotados de responsabilidade administrativa. Não se pode, por exemplo, aceitar que determinado trecho do território seja administrado ao mesmo tempo por um e por outro município. Se fôsem órgãos que visassem ao planejamento físico, poderia ocorrer também grandes inconvenientes, embora pudessem ser sempre superados pela cooperação.

Mas na situação atual, quando Sudam e Sudene são principalmente carreadores de recursos, a situação de superposição se mantém.

Sem uma pesquisa e uma discussão do assunto com todos os órgãos interessados, não é possível avaliar vantagens e desvantagens do fato, ou estipular as melhores linhas para definir um Nordeste Legal ou uma Amazônia Legal. Dêste modo seria aconselhável o entrosamento da Fundação IBGE com outros órgãos competentes para indicação de regiões de planejamento na sua divisão regional.

É possível, aliás, conceber órgãos de planejamento específico, como os de bacias hidrográficas, cujos limites não sejam conforme a de órgãos regionais. Tudo isto mostra que os espaços de planejamento podem não constituir um quadro escalonado perfeito.

- b) A aplicação de determinada política nacional através de um órgão para certo território, como faz a Sudene para o Nordeste, é designada, muitas vezes, como “política de desenvolvimento regional”, ou “planejamento regional”.

Para muitos, o planejamento regional é forçosamente um planejamento integrado, abrangendo o aspecto econômico, social e físico e visa ao desenvolvimento da vida regional de forma organizada. Dá o sentido do desenvolvimento de dentro para fora e aplica-se a regiões bem definidas.

O Nordeste possui dimensão de área que impede qualquer planejamento integrado para o conjunto do território. Embora possa o Nordeste da Sudene ser considerado um tipo de periferia em relação à região núcleo que é o Sudeste, apesar de sua regionalização interna sem muito débil em função do fraco poder de decisão de seus núcleos, nem assim deixa de ser um sistema regionalizado e uma composição de regiões de diversas características. Nesta macrorregião encontram-se vários estados da Federação e três cidades da classe de 500.000 a 1.000.000 de habitantes (apesar de não serem comparáveis qualitativamente às cidades de igual dimensão em regiões desenvolvidas), bastante distantes entre si e para possuírem área de influência própria.

No entanto, o Nordeste da Sudene vinha sendo tomado como um todo para sua política, sem estratégia definida espacial. Fundamentalmente, trata-se de canalizar recursos de outras partes do país em investimentos, inclusive com a implantação de empresas sediadas fora da macrorregião, sem a maior preocupação de promover estruturas regionais internas. A ótica

dos planos do Nordeste é, pois, nacional, num movimento de desenvolvimento de fora para dentro. Dizem alguns técnicos que, assim, o Nordeste vai repetir a evolução do Brasil, em escala menor, porém mais rapidamente: uma evolução na qual se acentuará uma estrutura espacial desequilibrada que acaba promovendo freios ao desenvolvimento continuado.

A idéia do planejamento regional no sentido estreito da palavra implicaria, pois, na delimitação de espaços menores, onde seria estabelecido um poder com capacidade para realizar o planejamento integrado.

Quer nos parecer que este tipo de planejamento, a rigor, só pode ser aplicado em estruturas regionais já muito bem definidas e incluídas em economias evoluídas.⁴ Não se pode pensar em política de desenvolvimento regional, em pequenas áreas e de forma sistemática, num país que se encontre no estágio de desenvolvimento como o nosso e onde as verdadeiras regiões são, em geral, mal definidas e de delimitação indecisa. Somente após o aumento da densidade da população, das atividades econômicas e fluxos é que se definem, realmente, estruturas regionais bem marcadas.

- c) No Brasil a política espacial deve ter enfoque nacional. Inicialmente, o órgão superior do planejamento, o IPEA, deve formar uma estratégia geral espacial para o desenvolvimento e os técnicos da Fundação IBGE deverão contribuir para a sua formulação.

O preparo de um modelo da atual estrutura espacial brasileira, um documento da divisão regional, é uma contribuição geográfica. Mas não se deve pensar que o modelo é estabelecido de forma definitiva. Certamente haverá uma série de tentativas para uma aproximação maior da realidade, dependendo do domínio de técnicas modernas, dados disponíveis, material e pessoal.

O modelo deverá indicar as relações que se estabelecem entre as diversas partes do país, em termos de produção e consumo, de concentração de atividades, de setores modernos e tradicionais, de movimentos de população, de mercado interno e externo, etc. Deverão ser assinaladas as influências decorrentes da aplicação de recursos nas diversas áreas, ou de futuras aplicações, segundo planos governamentais (federais e estaduais) passados e em andamento. O comportamento e as relações das diversas regiões do país tomadas em conjunto, organizadas em núcleos e periferias deverão ser examinadas em função de sua repercussão sobre o desenvolvimento nacional.

Se no Brasil o crescimento demográfico da periferia é elevado por efeito do alto índice vegetativo, como transformá-lo, ao mesmo tempo, em crescimento do mercado? A pressão da periferia leva às migrações excessivas em direção aos núcleos, afetando o processo de desenvolvimento. Em um processo normal de desenvolvimento, a retração das periferias se faz pela multiplicação de novos núcleos. No transcurso da evolução a periferia tende a exigir maior autonomia e cabe ao núcleo ajudá-la na formação dos núcleos secundários. Assegurar a

4 No caso das áreas metropolitanas é discutível a vantagem de um poder central para administrar o conjunto. Há evidências de que o mais prático são determinados organismos metropolitanos setoriais, mantendo-se governos locais responsáveis por uma série de serviços.

manutenção do sistema nacional depende da maneira de conduzir as relações dos núcleos e periferias e todos conhecem as pressões políticas que levaram à instituição da Sudene. Estes são os aspectos fundamentais a serem focalizados na descrição do modelo.

O modelo conterà diversos tipos de regiões; nêle serão indicadas áreas de estruturas regionais mais maduras e áreas de regionalização frouxa. São extensos, no Brasil, territórios, cujas diferenciações repousam essencialmente nas condições naturais.

O modelo pode enfatizar os centros urbanos mais dinâmicos e os eixos de desenvolvimento já esboçados. Poderá sugerir as áreas que possuem melhores condições para se transformarem em áreas-programa. No entanto, não caberá à Fundação IBGE definir, isoladamente, linhas de hipotéticas regiões do planejamento ou áreas-programa, nem consagrar pólos de desenvolvimento.

Dispondo de um modelo dêstes, o planejamento terá melhores condições para fixar sua estratégia, que deverá conduzir a um outro modelo a ser alcançado. Através de política locacional, acetuando concentrações, escolhendo áreas de difusão, fixando linhas de fôrça, procurar-se-á alterar o conjunto da estrutura espacial e, através dela, induzir o desenvolvimento regional. O objetivo será o de extrair maiores efeitos multiplicadores dos investimentos e de obter, das modificações estruturais, as condições de desenvolvimento em vez de simples crescimento.

A seleção de pólos tem, pois, como objetivo articular o espaço nacional, embora subsidiariamente atenda às necessidades do desenvolvimento regional. A operação com pólos de desenvolvimento se fará, certamente, através de projetos setoriais integrados, que servirão, igualmente, para reforçar eixos da ocupação humana, ou dinamizar áreas selecionadas especialmente.

Fixada a estratégia geral, os técnicos da Fundação IBGE deverão participar de trabalhos interdisciplinares em cooperação com outros órgãos no desenvolvimento da estratégia. Poderão tomar parte na seleção de áreas-programa, e regiões de planejamento, de pólos e na demarcação de áreas metropolitanas. Somente após a aprovação nos altos escalões de govêrno, tais linhas alcançarão fôrça legal e sentido prático para serem registrados como tais na divisão regional.

Já tiveram lugar, aliás, ensaios de tal natureza. A fixação de áreas prioritárias pela Sudene, no seu atual Plano Diretor, resultou de uma série de contatos de diversos organismos de planejamento com o IBGE, em fins de 1967.

4.2.2 Em tórno de São Paulo apresenta-se o mais nítido processo regional em andamento no país, merecedor de organismos administrativos próprios. O exemplo nos leva, assim, a outra ordem de considerações, uma vez que a região de São Paulo, pròpriamente dita, corresponde aproximadamente ao Estado de São Paulo, cujo govêrno estadual dispõe de uma série de podêres para a organização dêste espaço regional.

Diversos estados brasileiros correspondem aproximadamente a espaços regionais; a pròpria autonomia administrativa é fator de regionalização, principalmente num país de evolução histórica como a do Brasil, onde a implantação de uma administração se confundia, de certa forma, com a ocupação do solo. Dispondo o país de organismos estaduais com

certo poder político e administrativo, seria realmente complicar tentar introduzir outro nível administrativo entre o município e a Federação, a não ser em casos especiais e para fins específicos. Do ponto de vista do planejamento, BRIAN BERRY distingue: a) a região como um espaço que dispõe de uma entidade política ou outro mecanismo, pelo qual programas são implantados e b) área de similitude de proposições ou objetivos quanto a programas regionais. Os estados podem se transformar em regiões do primeiro item, enquanto que para a estratégia geral especial, importa definir as do segundo item.

É verdade, também, que a não coincidência dos limites estaduais aos verdadeiros espaços regionais conduz, muitas vezes, a situações nas quais o planejamento se vê freado pelo preço da herança tradicional da organização político-administrativa. Isto é bem sentido nas relações Guanabara-Estado do Rio de Janeiro. O problema da adaptação da estrutura federativa ao processo evolutivo do país, em termos de melhor adequação à regionalização, talvez tenha que ser encarado seriamente no futuro.

Até o momento, a referência que os Estados dispõem quanto à política espacial do Governo Federal se concentra nos planos de organismos como a Sudam, a Sudam, Suvale e outros, e nos investimentos previstos para cada um deles.

Mas, de qualquer forma, muitos Estados criaram modelos espaciais para o seu desenvolvimento, como o Paraná, por exemplo, que definiu regiões de planejamento. O que afirmamos com relação ao nível federal é válido para o estadual: a geografia pode dar seu modelo de interpretação histórica da estrutura espacial; pode também dar seu ponto de vista quanto às formas espaciais mais válidas para a organização do planejamento, mas as linhas que vão adquirir força legal resultam, finalmente, da decisão de outras instituições. Uma vez traçadas, terão que ser registradas pelos geógrafos.

4.2.3 A reorganização administrativa como atividade de planejamento inclui, igualmente, aspectos espaciais. Neste caso é necessário definir espaços fechados: a ação de um serviço público qualquer deve ser definida em relação à área de atuação.

A divisão em regiões administrativas, que vêm sendo observada em diversos estados, implica na escolha de cidades para a centralização de estabelecimentos ou repartições públicas, e na delimitação do raio de ação destes estabelecimentos. Tal política, na medida em que acentua a centralidade de algumas cidades, se integra aos problemas gerais do planejamento e desenvolvimento regional.

Para elaboração das regiões administrativas, os estudos de hierarquia urbana, centralidade, área de influência de cidades e os espaços polarizados, são básicos. No entanto, não se deve confundir estes espaços polarizados com as próprias regiões administrativas, pois, para fixar estas últimas, os governos estaduais, além de recorrer a técnicos de diversas disciplinas, inclusive geógrafos, finalmente, tomarão a sua decisão política.

A divisão regional deve, por um lado, fornecer subsídios ao planejamento, apresentando documento relativo aos espaços polarizados e registrar, em cartograma adequado, a organização efetiva do país em regiões administrativas.

No plano federal também há necessidade de se planejar o aspecto espacial da distribuição dos serviços públicos e estabelecer uma relação com a estratégia espacial a ser aplicada. A tese é que os processos de regionalização são reforçados pela acentuação da centralidade dos nú-

cleos urbanos e que esta é atingida através da organização hierarquizada dos serviços; cidades de hierarquia superior serão equipadas com estabelecimentos de maior hierarquia para cada serviço específico. No entanto, esta tese não pode ser seguida rigidamente, uma vez que os serviços públicos lidam com assuntos de natureza diversa. Ninguém vai, por exemplo, localizar um grande sanatório de doentes de pulmões, pensando em termos de centralidade. Haverá, pois, ao mesmo tempo, estratégias específicas para os investimentos nos diversos setores do serviço público, que poderão encontrar, igualmente, subsídios nos estudos diversos realizados em torno do tema da regionalização.

4.2.4 Observa-se, igualmente, uma orientação voltada para outro tipo de planejamento, onde a iniciativa parte de administrações locais. É geralmente válido na aplicação de planejamento físico e urbano e na organização da administração municipal. Na verdade, a necessidade sentida do planejamento numa cidade representa já a repercussão mais ou menos direta dos problemas da região a que se encontra vinculada. Conseqüentemente, um verdadeiro planejamento local, embora possa ser realizado em várias escalas, deve ser compatibilizado com o processo regional. Surgiu, pois, a idéia de definir áreas nas quais os municípios se integrassem para realizar planejamento em conjunto. No entanto, há diversas formas de integração dos municípios dando origem a espaços diferentes. É difícil identificar, *a priori*, para cada área, qual a forma de agrupamento mais adequado para as condições locais de planejamento. Sendo assim, não há validade em definir, de uma só vez, e para todo o país, áreas de grupamento de municípios para planejamento local integrado. Estas áreas podem surgir na medida em que os problemas regionais se tornem mais evidentes.

5. A conclusão parece pois ser a seguinte:

5.1 Problemas regionais ou espaciais não podem ser definidos em um único documento que seja um quadro de espaços encaixados hierarquicamente e designado divisão regional.

Este nome deve significar uma determinada ótica, relativa a todo um conjunto de documentos que procurassem identificar os múltiplos aspectos das estruturas do país como um todo.

Segue-se, pois, a recomendação de que a *Fundação IBGE deve manter, de forma sistemática, estudos que contribuam para o conhecimento e atualização da estrutura espacial do país e dos processos de regionalização. Incluem-se, nestes estudos, centralidade, relação cidade-campo, fluxos, áreas metropolitanas, padrões de produção e consumo* e outros que deverão ser iniciados.

Naturalmente o campo da pesquisa regional está aberto a instituições e indivíduos. No entanto, sugere-se aos organismos brasileiros que fazem geografia, e que não possuem o nível nacional da Fundação IBGE, que aproveitem as vantagens de sua localização, dando ênfase aos estudos das regiões ou locais em que se encontrem e realizando-os com minuciosidade. Estes estudos, além de servirem de subsídios às sínteses da Fundação IBGE, terão utilidade nos planejamentos regionais (no sentido amplo da palavra) e locais. Por outro lado, o IBG submeterá sempre à discussão com os técnicos ou organismos localizados nas diversas regiões, suas propostas de regionalização.

5.2 Os documentos que compõem a divisão regional apresentam diversos graus de complexidade e possuem fins diversos.

5.2.1 O de mais alta complexidade é o modelo da estrutura espacial do país, onde regiões de diversas categorias figuram com seus núcleos e periferias divididas entre sub-regiões e setores. Trata-se de quadro hierarquizado, cujos limites podem ser simplesmente esboçados.

A Fundação IBGE deve ser o órgão oficialmente encarregado de elaborar e atualizar tal modelo.

5.2.2 Outro documento de alta complexidade é a divisão regional para fins estatísticos, que se deve aproximar ao máximo do modelo anterior. Este documento tem força legal, obrigando o sistema estatístico a segui-lo. Os espaços são hierarquizados; não há superposição de espaços de igual hierarquia; espaços de hierarquia inferior não podem pertencer a dois espaços de hierarquia superior. Os limites das unidades estatísticas cobrem sempre limites municipais; qualquer que seja a unidade, exceto a macrorregião, deve estar incluída no território de um único estado da federação. Esta divisão tem caráter oficial, realizada pela Fundação IBGE e é revista de 5 em 5 anos.

É baseada no conceito da homogeneidade, enquanto que a divisão em áreas de influência será fundamental para planejamento de regiões administrativas.

5.2.3 Uma série de outros documentos possui complexidade decrescente. De maior riqueza analítica são os que se referem à divisão do Brasil em domínios ecológicos, áreas agrícolas, áreas industriais, espaços polarizados, etc., Já, por exemplo, o padrão espacial do atendimento dos hospitais do país é de baixo grau de complexidade, uma vez que se refere a um único aspecto de relação. Estes documentos não possuem em si mesmos força legal, sendo apenas documentos oficiais por se originarem de repartição oficial.

5.2.4 Uma série de documentos referem-se à ação do planejamento, registrando as suas marcas no espaço. Definem os limites das áreas sujeitas a qualquer plano ou a qualquer organismo público com capacidade de algum tipo de intervenção.

5.3 Consideram-se incluídas nas conclusões tôdas as recomendações apresentadas neste documento.