

A REGIONALIZAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE ORDENAÇÃO DO TERRITÓRIO

Maria Teresinha de Resenes Marcon*

Resumo

Este artigo procura compreender como a regionalização foi utilizada como instrumento de ordenação do território brasileiro, a partir de pesquisa bibliográfica, dos anos sessenta até o final da década de oitenta. Com base no aporte teórico da ciência regional e da geografia quantitativa e sob a influência do avanço do processo de industrialização, da expansão da urbanização e da ampliação da infraestrutura, entre outros fatores, o IBGE, na década de sessenta, elaborou uma divisão regional fundamentada não somente nos fatores naturais, mas nas características geoeconômicas, que passam a ser inseridas em um sistema espacial classificatório, uniforme e hierárquico: as regiões homogêneas. Instaura-se, assim, um processo de regionalização de caráter geopolítico, que atende aos objetivos do planejamento governamental e do sistema estatístico nacional. Em 1988 o IBGE estuda a dinâmica espacial, suas transformações decorrentes do processo socioeconômico e do sistema de engenharia implantado no país, sem deixar de lado os fatores naturais, para propor uma revisão da divisão regional: 137 mesorregiões e 558 microrregiões geográficas e no Estado de Santa Catarina, 06 mesorregiões e 20 microrregiões geográficas, em lugar das microrregiões homogêneas.

Palavras-chave: Região. Regionalização. Mesorregiões. Microrregiões homogêneas e geográficas.

REGIONALIZATION AS A TERRITORY ORDINATION INSTRUMENT

Abstract

This paper seeks to understand how regionalization has been utilized as a territory ordination instrument, from a bibliographic research, from the 1960's to the end of the 1980's. On the basis of the theoretical contribution of regional science and quantitative geography and under the influence of the advancement of the industrialization process, of the expansion of urbanization and of the enlargement of infrastructure, among other factors, the IBGE elaborates a regional division based not only on natural factors, but on the geo-economic characteristics, which start being inserted in a classificatory, uniform, and hierarchical spatial system: the homogeneous regions. One institutes, thus, a regionalization process of geo-political character, which meets the goals of the governmental planning and of the national statistic system. In 1988 the IBGE studies the spatial dynamics, its transformations resulting from the socio-economic process and of the engineering system deployed in the country, without leaving aside natural factors, to propose a regional division in: 137 geographic meso-regions and 558 micro-regions and in Santa Catarina State, 06 meso-regions and 20 micro-regions, in replacement to the homogeneous micro-regions.

Keywords: Region. Regionalization. Meso-regions. Homogeneous and geographic. Micro-regions.

*Doutora em Geografia pela Universidade Federal de Santa Catarina. E-mail: teresinha.marcon@gmail.com

Introdução

O objetivo deste artigo é compreender como a regionalização foi utilizada no Brasil como instrumento de ordenação do seu território, dos anos sessenta até o final da década de oitenta. Os procedimentos que nos permitiram construir este trabalho estão embasados na pesquisa bibliográfica.

As clássicas divisões regionais originadas do pensamento positivista presente nas ciências no século XIX até meados do século XX utilizaram os fatores naturais para diferenciar as áreas geográficas em razão de serem dados estáveis em detrimento dos sociais, considerados instáveis para os estudos regionais, uma vez que as transformações que ocorriam no espaço fluíam lentamente, enquanto os limites territoriais das extensões permaneciam praticamente os mesmos por longo tempo. Esses fatores foram utilizados por pesquisadores e órgãos oficiais para delimitar as regiões naturais em que predominavam os aspectos relativos a clima, vegetação, geomorfologia, relevo e geologia, entre outros.

A partir da década de trinta, o governo federal inicia estudos voltados para a divisão de seu espaço geográfico alicerçada no conceito de região natural, de caráter eclético, pois atendia a várias finalidades: a administração pública, a compilação de dados estatísticos e o ensino.

Já, a partir de meados da década de sessenta passa-se a discutir no Brasil a questão regional à luz dos preceitos da ciência regional¹. Nessa óptica, as políticas de desenvolvimento deveriam seguir uma diferenciação hierarquizada, priorizando o fortalecimento da articulação inter-regional do mercado interno, em detrimento da superação das disparidades originadas pelo desenvolvimento desigual.

Assim, apoiada nos postulados da ciência regional a regionalização no Brasil reforçou o caráter técnico-operacional do conceito de região, para atender as ações intervencionistas do Estado no planejamento territorial.

Nessa direção, com base no aporte teórico da ciência regional, da geografia quantitativa e sob a influência do avanço do processo da industrialização, da expansão da urbanização e da ampliação da infraestrutura, entre outros fatores, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) elabora uma nova divisão regional fundamentada não somente

¹A ciência regional “[...] está situada na encruzilhada das ciências econômicas, da geografia, da sociologia, das ciências políticas, do direito, do urbanismo e mesmo da antropologia” (BENKO, 1999, p.2). Embora, sendo multidisciplinar ela é, segundo Julião (2001, p.2), “[...] em grande parte produto da confluência da Geografia e da Economia. Da Economia utiliza os modelos de micro/ macro escala, mais ou menos espacializados e da Geografia, os vários instrumentos de compreensão territorial dos fenômenos”.

nos fatores naturais, mas nas características geoeconômicas, que passam a ser inseridas em um sistema espacial classificatório, uniforme e hierárquico: as regiões homogêneas².

Nesse período, a ideia de região está associada à noção de ação e controle, reificada pela tecnocracia estatal dentro de uma política de intervenção do Estado, como agente de regionalização, com dois objetivos básicos: desenvolvimento econômico e segurança nacional. Assim, o ato de regionalizar passa a ser tarefa de dividir o espaço segundo diferentes critérios e de acordo com as intenções governamentais.

É importante considerar que os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) consolidaram o projeto de ordenar o território nacional segundo a lógica do projeto geopolítico³ e enfatizou a redistribuição da indústria, priorizou as metrópoles, os centros de porte médio com relevância regional, as aglomerações urbanas e os centros com função especial.

Desenvolve-se uma estruturação espacial responsável pela configuração de uma malha programada de duplo controle: técnico e político, composta de planos e programas que atende aos objetivos do planejamento governamental, que se reproduzirá no território catarinense.

As regiões como objeto de intervenção do Estado – geopolítica de integração do território nacional

As noções de desenvolvimento e modernização perdem seu componente social e político, passando a qualificar apenas os aparatos produtivos e as infraestruturas planejados de forma autoritária e centralizada (MORAES, 2005). As regionalizações propostas, nesse período, guardam um caráter geopolítico, construído sobre o tripé: dominação, controle e expansão do poder territorial do Estado nacional, na tentativa de alcançar também a hegemonia política e militar na América Latina e no Atlântico Sul (LIMONAD, 2004).

Essa postura leva ao afastamento de uma divisão regional que serve a todos os fins, para a elaboração de divisões regionais específicas, inspiradas no pensamento da ciência regional, que passa a atender aos fins estratégicos, aos fins de descentralização da ação

²Alguns referenciais teóricos e oficiais trabalham a divisão regional e a regionalização como palavras de igual significado. Mas não podemos pensar em regionalização apenas como uma técnica de recortar o espaço, uma vez que no ato de regionalizar está implícito o poder de criar e estabelecer formas espaciais e de garantir a permanência dessas formas, que são constantemente transformadas, reestruturadas pela ação e pela estratégia dos atores sociais.

³As ideias de Golbery do Couto e Silva foram suporte para as ações de segurança e desenvolvimento, cujas estratégias foram inseridas nos Planos Nacionais de Desenvolvimento do período do governo militar (ASSUNÇÃO, 1999).

administrativa e aos fins de planejamento, que encontram ressonância nos postulados de Friedmann (1972) e de Stöhr (1977).

Com a aplicabilidade desses postulados a região passa a ser definida como “[...] um agregado de lugares, segundo um critério específico, tanto em termos de generalização (macro, meso ou microrregião), como em termos de associação de fenômenos, que são utilizados para sua delimitação” (FAISSOL, 1978, p. 47).

Esse conceito serve para compreender o conceito econômico de espaço de François Perroux (1950) como campo de forças e como um conjunto homogêneo, dele derivando três tipos de regiões: região plano – espaço submetido a uma decisão para atingir determinado fim econômico; região polarizada – espaço que resulta da interdependência entre várias áreas e que origina áreas de influência, destacando o papel da cidade como centro polarizador e da rede de transporte como um veículo dessa expansão; e região homogênea – que apresenta características que a aproxima das outras (ANDRADE, 1973).

A leitura derivada dessa tipologia de região exclui o processo histórico como protagonista e os seus atores como agentes ligados a determinada estrutura social. É uma forma reducionista que impede incorporar o sistema econômico e social para explicar as diferenças entre um espaço e outro.

Vale apontar que, para essa visão lógico-positivista do espaço reduzido a pontos, linhas, superfícies e nós, a região deve traduzir-se em algumas variáveis referenciais que sejam operacionais para a ciência econômica e “[...] cujos esforços regionalizadores têm um forte e quase exclusivo selo economicista, com a utilização de categorias analíticas próprias da economia em sua definição” (BOISIER, 1998, p. 4).

Nesse contexto, o papel do espaço regional é minimizado, drenado de seu conteúdo social, pois a região é concebida como uma divisão espacial imposta, “[...] um mero objeto de intervenção estatal ou de manipulação do capital, sem ser considerada como um produto histórico e sem considerar a heterogeneidade da população,” como afirma Becker (1984, p. 50).

No caso brasileiro, desenvolve-se uma estruturação espacial responsável pela configuração de uma malha programada de duplo controle: técnico e político, composta de planos e programas governamentais.

Nesse sentido, Boisier enfatiza que “[...] tanto no Brasil como no Chile a regionalização, embora de caráter administrativo, é utilizada como artifício planejador” (1998, p. 3).

Esse artifício torna-se evidente com a estruturação de um Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado, consubstanciado no Plano Decenal do Governo (1967-1976) e no Subsistema de Planejamento Microrregional que objetiva a compatibilização da atuação dos municípios com o Estado e com a União, numa integração vertical, ou seja, definido pela hierarquia superior que passa a intervir e a controlar o âmbito regional e local por meio dos planos integrados.

Os municípios passam a contratar a elaboração de Termos de Referência com recursos do Ministério do Interior, via Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERPHAU), objetivando “deflagrar um processo dinâmico de planejamento na área municipal, que compreendia dois aspectos: o primeiro, de caráter normativo-institucional, e o segundo, de caráter normativo-operacional” (LAGES, 1974, p. 1).

O Plano Decenal propõe a criação de regiões-programas como unidade de planejamento local, denominadas de microrregiões, como “um espaço delimitado ficticiamente por determinados períodos de tempo para apoiar objetivos de um nível de planejamento qualquer” (BRASIL, 1976, p. 29).

Esse planejamento microrregional local integrado objetiva: promover a racionalização da atividade governamental; servir de base territorial para um planejamento indicativo para o setor privado; possibilitar a articulação e a compatibilização das ações estaduais com as ações locais; possibilitar a promoção urbana; e configurar um modelo de organização territorial, viabilizando as ações das Superintendências de Desenvolvimento Regional e dos Estados, sob a óptica do planejamento integrado.

Nesse período, o Estado brasileiro, sob a égide do centralismo político, caracteriza-se pela alteração no padrão de acumulação industrial, pela presença de investimentos externos, pela integração produtiva das regiões e pela melhoria em infraestrutura de transportes e comunicações, numa visão desenvolvimentista.

A região passa a ser evocada como instrumento de ação política que permeia as formas de organização da economia e do poder nacional⁴, desconsiderando o rico mosaico das potencialidades regionais e as estruturas produtivas regionais preexistentes (BECKER, 1984).

Foi sob esse enfoque que ocorreu a primeira reforma da divisão regional do Brasil em 1969, definida por um conjunto de espaços microrregionais dentro de cada unidade da

⁴“O conjunto de todos os grupos e indivíduos dirigentes que desempenham papel ativo na organização de um país; de todos os elementos políticos por excelência que concentram em suas mãos a direção econômico-social, o poder militar e as funções administrativas” (GUERREIRO RAMOS *apud* ARAÚJO CASTRO, 1999, p. 216).

federação, “[...] homogêneos segundo as formas de organização da produção, expressa por combinações de fatos físicos, sociais e econômicos” (BRASIL, 1988, p. 3).

As 05 (cinco) grandes regiões brasileiras foram subdivididas em 361 microrregiões homogêneas estabelecidas com base em critérios uniformes e gerais para explicar determinados fatos urbano-industriais presentes no país, a partir de combinações espaciais realizadas entre a natureza e as atividades humanas⁵.

Em decorrência, a região Leste foi extinta, nascendo em seu lugar a Região_Sudeste composta pelos Estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro, Espírito Santo e São Paulo. Os Estados da Bahia e Sergipe passaram a fazer parte da Região Nordeste; Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul passaram a compor a Região Sul; e as Regiões Norte e Centro-Oeste mantiveram-se inalteradas. Instaura-se no aparelho do Estado uma nova geografia com novos recortes espaciais para a implantação de políticas de integração nacional e de desenvolvimento regional.

Essas políticas tinham uma espacialidade apoiada nos Programas de Integração Nacional (PIN) que pretendia unir física e economicamente a Região Nordeste à Região Amazônica e à Região Centro-Oeste, facilitando as migrações e a ocupação dos territórios pelos nordestinos; pelo Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agropecuária do Norte-Nordeste (PROTERRA) que visava promover, sobretudo a irrigação na Região Nordeste; o Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semi-Árida do Nordeste (Projeto Sertanejo) para as áreas que sofriam com secas periódicas; o Programa Especial para o Vale do São Francisco (PROVALE); o Projeto Litoral Sul de Santa Catarina; e o Projeto Noroeste do Paraná⁶.

De acordo com o pensamento dos tecnocratas governamentais seria possível organizar o espaço brasileiro através da intervenção em alguns pontos de seu território. Esses pontos passariam a atuar como um campo de forças e de fluxos em direção às cidades ou portos que se transformariam em polos regionais dinâmicos (GUIMARÃES, 2005).

Assim, dentro de sua dimensão planejadora e operacional, o Estado criou as pré-condições para o desenvolvimento da urbanização brasileira, implantando infraestruturas e

⁵Aprovada pela Resolução da Comissão Nacional de Planejamento e Normas Geográfico-Cartográficas (CONPLANGE) nº 1, de 08 de maio de 1969, essa divisão regional apenas numerava as microrregiões, que passam a ser nominadas a partir de 1971: 28 microrregiões homogêneas na Região Norte; 30, no Centro-Oeste; 127, no Nordeste; 111, no Sudeste e 64, no Sul.

⁶Esses programas eram executados pelas superintendências de desenvolvimento regional: Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), do Nordeste (SUDENE), do Centro Oeste (SUDECO) e do Sul (SUDESUL), que deixam de ser formuladoras de políticas para serem meramente executoras.

adotando políticas de investimentos, muitas delas voltadas diretamente ao setor produtivo, de forma articulada com o setor privado estabelecidas no I PND (1970-1974).

A concepção de adequar a estrutura territorial a uma proposta de industrialização presente no Plano de Metas de Juscelino ganha força no I PND, segundo a lógica geopolítica de integração do território nacional.

O I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) (1970-1974) previu também a prospecção mineral na Amazônia com a implantação dos chamados polos minerometalúrgicos e incentivos à expansão da agropecuária contidos no Programa Poloamazônia e no Polonordeste. Recursos também foram aplicados na região geoeconômica de Brasília, no Sul de Santa Catarina (Projeto Sombrio), no Norte do Paraná, na fronteira sulista do Rio Grande do Sul e nos corredores de exportação que ligavam as regiões produtoras aos portos de: Itaqui e Ponta da Madeira escoamento dos minérios de Carajás; Vitória /Tubarão e Rio de Janeiro/ Sepetiba os minérios de Minas Gerais; Santos e Paranaguá a produção agrícola do Centro-Oeste e do Paraná (THÉRY; MELLO, 2005).

Abrucio e Soares (2001) lembram que entre 1968 e 1970 ocorreu no país um processo de diversificação industrial sustentada no tripé: empresas estatais, indústria nacional e empresas multinacionais. Convém esclarecer que no início da década de 70, segundo os referidos autores, “[...] a Região Sudeste detinha 80,8% da produção industrial brasileira; a Região Sul, 12,0%; a Região Nordeste, 5,7%; a Região Norte, 0,8% e a Região Centro-Oeste, 0,8%” (2001, p.115).

Nesse mesmo período, a Região Sudeste concentrava 31,1%, e a Região Sul, 7,8% da população urbana total do país (IBGE, 1970). Em Santa Catarina, dos 07 (sete) centros urbanos com mais de 50.000 habitantes, 06 (seis) distribuem-se na porção leste (Blumenau, Criciúma, Florianópolis, Itajaí, Joinville e Tubarão) e 01 (um) no interior, Lages, no Planalto Serrano.

Já que a cidade é o *locus* das instituições estatais e da difusão da informação, a urbanização do território passa a ser incluída na estratégia espacial de organização e desconcentração do território. Tal estratégia engloba o sistema de engenharia contemplando projetos de hidrelétricas, aeroportos, barragens, usinas, portos, oleodutos, canais de irrigação e expansão da rede de comunicações e de transportes.

O aporte teórico de desenvolvimento regional não significou um rompimento com as influências francesas oriundas da escola lablachiana renovada, conhecida por Geografia Ativa, pois os trabalhos de Michel Rochefort (1967), Kayser (1968) e Pierre George (1968)

foram considerados pelos técnicos do IBGE, desde a década de 60, para análise dos fluxos econômicos, das redes de comunicação e das áreas de influência dos centros urbanos brasileiros.

Ponto de concentração de diferentes atividades econômicas, a cidade resulta em formas variadas de uso, que se fragmentam e se articulam entre si, constituindo-se um reflexo da sociedade. Assim, o urbano passa não somente a ser a sede dos órgãos da administração pública e dos serviços, mas também a sediar a produção industrial⁷.

Uma nova configuração espacial começa a ser delineada, com a chegada de migrantes da área rural em busca de oportunidades nas cidades, com a implantação de rodovias federais e a redivisão inter-regional do trabalho, fortemente concentrada na Região Sudeste do Brasil.

Devido à importância dessa região, em seu Estudo para a Geografia das Indústrias do Brasil Sudeste, publicado em 1963, Geiger propôs uma divisão do País baseada nos aspectos geoeconômicos, no qual destaca a presença de três grandes complexos regionais: o Centro-Sul, reunindo Sul, Sudeste e parte do Centro-Oeste; o Nordeste e a Amazônia, antevendo o processo de integração macrorregional do Sudeste com o Centro Oeste.

Apoiado no estudo de Geiger (1963), Bernardes (1966) organiza uma divisão do espaço brasileiro, segundo a atividade industrial, destacando que a grande Região Sudeste comanda as transformações que se verificam no espaço brasileiro e dela emanam os fluxos que influenciam e dinamizam as novas estruturas econômicas periféricas.

Em Santa Catarina, Magnanini (1971) com base nos dados do Censo de 1960 também elabora estudos e uma classificação funcional para 78 cidades catarinenses, segundo a mão de obra básica de cada cidade ocupada nas atividades industriais, serviços, transportes e administrativas.

Em 1972, por meio do IBGE o Governo Federal realiza estudos para definir as regiões funcionais urbanas, que traduzem mais uma vez o pensamento da tradição neoclássica, apoiada na teoria das localidades centrais ou da centralidade, formulada por Walter Christaller em 1933, ao dar importância ao núcleo urbano como centro polarizador e à rede de transportes como veículo de expansão, de influência dessa função polarizadora (IBGE, 1972).

Para compreender essa formação regional dever-se-ia estudar a hierarquia urbana e o papel das cidades no *ranking* dos lugares e no comando do território, porque elas detinham as forças que impulsionariam o progresso (CÔRREA, 1986).

⁷Bernardes (1966) destaca como exemplo da aplicabilidade desse aporte teórico o estudo Rio de Janeiro e sua região, elaborado pela Divisão de Geografia do Conselho Nacional de Geografia em 1964, para delimitar as regiões urbanas sob a orientação de Michel Rochefort.

As cidades brasileiras foram hierarquizadas em diversos níveis: **I** – Metrôpoles, subdivididas em Grande Metrôpole Nacional: São Paulo; Metrôpole Nacional: Rio de Janeiro; Centros Metropolitanos Regionais: Recife, Belo Horizonte, Salvador e Porto Alegre; **II** Centros Macrorregionais: Curitiba, Fortaleza, Belém e Goiânia. **III** – 66 centros regionais; **IV** – 172 centros sub-regionais e **V** – 470 centros locais.

A cidade de Florianópolis foi classificada como centro regional sob a influência de Curitiba, com uma forma de concentração espacial caracterizada por uma aglomeração resultante da expansão da cidade central, não alcançando, porém, os atributos que a caracterizariam como metrópole, como almejava o governo estadual⁸ (DAVIDOVICH, 1975).

Essa tendência de expansão da cidade central além de seus limites político-administrativos vem caracterizando Florianópolis num processo de conurbação com os municípios de Biguaçu, Palhoça, Santo Amaro da Imperatriz e São José, cuja população totalizava 227.223 habitantes e apresentava um crescimento demográfico de 87,72% na área urbana em relação à década anterior (IBGE, 1970).

Cumprir observar que o Governo Colombo Machado Salles (1971-1975) deu prioridade aos investimentos na Capital do Estado e na região de entorno para transformar a Região da Grande Florianópolis em um polo de integração estadual, que deveria ser “[...] um centro dinâmico de onde emanariam os fluxos de concretização da almejada integração regional, [...] pelo fato de apresentar a maior concentração urbana e oferecer a maior gama de serviços e facilidades para a criação de um modelo de desenvolvimento microrregional” (SALLES, 2000, p. 75).

Em 1971 seriam instituídas as 13 (treze) primeiras unidades regionais polarizadas oficiais por ação do governo catarinense numa visão sistêmica de unidades, que atenderiam a administração de forma regionalizada e serviriam de base para a ação governamental e seu planejamento: Região da Grande Florianópolis, da Foz do Rio Itajaí, do Médio Vale do Itajaí, do Alto Vale do Itajaí, Nordeste de Santa Catarina, do Planalto Norte, Alto do Rio do Peixe, do Meio Oeste Catarinense, do Oeste de Santa Catarina, do Extremo Oeste de Santa Catarina, Serrana, Laguna (denominada posteriormente de Vale do Tubarão) e Sul de Santa Catarina.⁹ (MAPA 1).

⁸No final dos anos sessenta, foram realizados estudos em Santa Catarina, que resultaram no Plano de Desenvolvimento Integrado da Área Metropolitana de Florianópolis, mais tarde denominado Plano de Desenvolvimento da Microrregião de Florianópolis (MARCON, 2000).

⁹Essas regiões receberam os nomes e siglas das associações de municípios e foram subdivididas, posteriormente, em outras unidades regionais, sendo chamadas de microrregiões polarizadas prevalecendo até o final de 2002.

Apesar das limitações à aplicação dos modelos neoclássicos, essa regionalização guarda relação com o processo histórico da urbanização catarinense, uma vez que dos (13) treze centros urbanos que passaram a ser polo das microrregiões polarizadas, quatro deles já emergiam nas primeiras décadas do século XX “[...] como centros de influência, embrionários subsistemas internos de unidades espaciais, que tinham como centros as cidades de Florianópolis, Blumenau, Joinville e Lages” (LAGO, 1978, p. 118).

A divisão do Brasil em Regiões Funcionais Urbanas em 1972 evidencia o surgimento de uma tendência na geografia brasileira que, embora ainda estivesse sob a influência da geografia francesa, incorporou os princípios da Nova Geografia, e o método da análise regional.

Naquele momento, o governo federal estava discutindo a criação das regiões metropolitanas, que constituem uma realidade urbanística a envolver os municípios que gravitam em torno de uma cidade central – a metrópole – formando com esta uma unidade socioeconômica, englobando também toda a área de influência da cidade. Isto produz o processo de metropolização do espaço, ou seja, o superdimensionamento da metrópole, o aumento da dimensão das aglomerações urbanas periféricas e a maior densidade populacional¹⁰.

A institucionalização das regiões metropolitanas obedece à política nacional de desenvolvimento urbano, que está relacionada com a expansão industrial e a consolidação das grandes cidades como *locus* desse processo, donde se infere que a metropolização brasileira está relacionada ao processo de industrialização, iniciado com a substituição de importações na década de trinta, que estimulou as correntes migratórias para as áreas geográficas mais dinâmicas do país, cujos reflexos vão ocorrer intra e inter-regionalmente.

As 09 (nove) regiões metropolitanas foram delimitadas segundo critérios demográficos (densidade populacional superior a 60 hab/km²), estruturais (população em sua maioria dedicada às atividades urbanas), e de integração (relacionada com as questões migratórias e com problemas comuns): São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Recife, Fortaleza, Belém, Belo Horizonte, Curitiba e Salvador, cujos núcleos centrais eram as capitais

¹⁰“A urbanização metropolizante foi antecipada, sob desiguais grandezas, em cidades portuárias, marítimas ou fluviais, impulsionadas pela economia agroexportadora, como Rio de Janeiro, Recife, Porto Alegre, e mais modestamente por Salvador, Belém e Manaus. Outras cidades situadas no espaço interior também foram sacudidas pela economia agroexportadora, como São Paulo, Curitiba e Belo Horizonte” (LAGO, 1997, p.2).

estaduais e sua área de polarização, constituídas pelos municípios integrantes da mesma unidade socioeconômica¹¹.

Embora em 1974 Santa Catarina não tenha uma cidade primaz, de porte metropolitano, por sediar de forma equilibrada cidades de porte médio, realiza estudos sobre o sistema de cidades catarinenses (hierarquia, rede urbana e funções) e análise do crescimento urbano (população, economia e estrutura intraurbana) para propor um modelo catarinense de crescimento urbano e de alternativas de política de desenvolvimento urbano, seguindo os aportes teóricos de François Perroux (1950) com a polarização, de Christaller (1933) com o lugar central e de Ulman e Dacey (1960) com as necessidades mínimas, que serviram de base à hierarquização das cidades e à classificação dessas em relação às atividades básicas dominantes¹² (SANTA CATARINA, 1974).

Um dos resultados desse trabalho foi a classificação funcional dos centros urbanos segundo as atividades econômicas básicas dominantes: indústria de transformação (Blumenau, Joinville, Brusque, Jaraguá do Sul, Lages, Chapecó), prestação de serviços (Balneário Camboriú, Piçarras e Barra Velha), atividades sociais (Tubarão), transporte, comunicação e armazenagem (Imbituba, Itajaí e São Francisco do Sul), pesca (Governador Celso Ramos e Penha), indústria extrativa (Lauro Muller e Criciúma) e administração pública (Florianópolis).

Além dessa classificação funcional foram definidos três eixos de desenvolvimento: a) o eixo Itajaí – Joinville, que abrange as cidades de Itajaí, Brusque, Gaspar, Blumenau, Indaial, Timbó, Pomerode, Jaraguá do Sul e Joinville e se caracteriza pela diversificação industrial; b) o eixo Imbituba – Criciúma, que além dessas cidades inclui Tubarão e Urussanga e se distingue pela produção do carvão e pela indústria de transformação de minerais não-metálicos; c) o eixo Concórdia – Caçador, que inclui as cidades de Herval d'Oeste e Videira com indústrias relacionadas à alimentação e madeira (SANTA CATARINA, 1974).

É importante considerar que o II PND (1975-1979) consolidou o projeto de ordenar o território nacional segundo a lógica do projeto geopolítico e enfatizou a redistribuição da indústria, dando ênfase ao processo de desconcentração urbana com prioridade a quatro categorias: as metrópoles, os centros de porte médio com relevância regional, as

¹¹Lei Complementar nº 14, de 08 de junho de 1973 e nº 20, de 01 de julho de 1974. Esta última criou a Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

¹²As atividades que se dedicam à exportação constituem o setor básico, enquanto as que visam apenas o fornecimento do próprio núcleo urbano formam as atividades não básicas. Ulman e Dacey criaram “o método das necessidades mínimas que são identificadas em cada grupo de cidades, pelas menores porcentagens de pessoas empregadas em cada setor. Este mínimo é componente da mão-de-obra para satisfação da própria cidade, sendo o restante a mão-de-obra dedicada à exportação” (SANTA CATARINA, 1974, p.38).

aglomerações urbanas e os centros com função especial. A capital de Santa Catarina – Florianópolis – foi classificada como cidade de porte médio, polo de uma aglomeração urbana, recebendo recursos federais para fortalecer sua função polarizadora (MARCON, 2000).

Num processo de desconcentração industrial foram criados polos mineiro-industriais em pontos estratégicos do território nacional: petroquímico (Rio Grande do Sul), carbonífero (Santa Catarina), nóbio e fertilizantes (Goiás), estanífero (Rondônia/Amazônia), siderúrgico e alumínio (Pará), químico (Rio Grande do Norte), petroquímico (Bahia) e papel e celulose (Espírito Santo). Essa política foi acompanhada pela política dos polos energéticos como os de Itaipu, Itumbiara, São Simão, Tucuruí e Xingó, pela expansão da fronteira agrícola, da rede de transportes, energia e comunicação.

Diante das transformações socioespaciais foram elaborados estudos sobre as Regiões de Influência das Cidades muito semelhante aos estudos das Regiões Funcionais Urbanas de 1972 (revisadas em 1975) pelo IBGE, colocando em evidência uma rede de localidades centrais caracterizada por arranjos espaciais, pela existência de redes regionais com maior ou menor presença de centros intermediários.

De acordo com tais estudos, o país apresentava uma rede urbana formada por duas metrópoles nacionais: São Paulo e Rio de Janeiro; 9 metrópoles regionais: Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Belo Horizonte, Salvador, Curitiba, Porto Alegre e Goiânia; 13 subcentros metropolitanos: como São Luís, Teresina, Natal, João Pessoa, Campina Grande, Maceió, Aracaju, Vitória, Cuiabá, Juiz de Fora, Campinas, Ribeirão Preto e Londrina; 11 capitais regionais: da Amazônia ribeirinha (Santarém), da Amazônia pioneira (Imperatriz), do Sertão (Juazeiro e Petrolina), do Agreste (Caruaru), do Triângulo Mineiro (Uberaba), do Oeste Paulista (Bauru), do Norte Paranaense (Maringá), do Vale do Itajaí (Blumenau), do Nordeste de Santa Catarina (Joinville), capital de Santa Catarina (Florianópolis); os centros sub-regionais e os centros de zona (IBGE, 1987).

A regionalização resultante desses estudos tinha como objetivo servir de referencial para fins de gestão do território, estudo de urbanização e racionalização de decisões sobre a localização de determinada atividade econômica ou infraestrutura, quer pela iniciativa privada, quer pelo Estado.

Uma nova proposta de divisão regional foi então formulada pelo IBGE, em face das mudanças de padrão espacial, das abordagens conceituais e teóricas sobre a questão regional. O documento que propunha essa revisão menciona que o modelo proposto parte de

determinações mais amplas no âmbito nacional, para o das unidades da federação, e daí por sucessivas divisões identificarem-se as escalas espaciais subsequentes, isto é, as mesorregiões e as microrregiões¹³.

Em decorrência desse novo procedimento, o Brasil passa a contar com 137 mesorregiões e 558 microrregiões geográficas, e o Estado de Santa Catarina, 06 (seis) mesorregiões e 20 (vinte) microrregiões geográficas (MAPA 2).

Em conformidade com os postulados do governo federal presentes no II PND algumas ações foram desenvolvidas no Estado de Santa Catarina, tais como: o Programa de Cidades de Porte Médio; o Projeto Litoral Sul; a implantação da Indústria Carboquímica Catarinense; melhoria e ampliação dos sistemas rodoviários e portuários do Estado; incentivos fiscais para reflorestamento com *pinus* no Planalto Serrano, bem como as diretrizes para a formulação de uma Política Estadual de Desenvolvimento Regional e Urbano (PDRU).

Em Santa Catarina, técnicos do Gabinete de Planejamento e Coordenação Geral do Estado de Santa Catarina (GAPLAN/SC), elaboram estudos voltados para “[...] uma regionalização centrada nos chamados eixos estratégicos urbano-espaciais, cujos limites precisos, seguiriam duas vertentes, uma com base nas microrregiões homogêneas do IBGE e outra nas microrregiões polarizadas do Estado” (SANTA CATARINA, 1981, p. 224).

Essa nova regionalização possibilitaria: 1) uniformização de linguagem; 2) estatística com idêntica base territorial; 3) planejamento regional; 4) regionalização do orçamento; 5) articulação com as associações de municípios; 6) diminuição das pressões políticas para criar novas unidades regionais e 7) criação de órgãos regionais; 8) divisão regional uniforme para toda a administração pública¹⁴.

Assim, foi proposta ao governo estadual uma regionalização com base em seis regiões administrativas e seus eixos estratégicos urbano-industrial (MAPA 3):

¹³ O IBGE valendo-se de uma redefinição conceitual dos agregados espaciais que estavam em vigor desde 1969, adota a denominação microrregiões geográficas (MRG) em substituição ao das microrregiões homogêneas.

¹⁴ Nesse período os órgãos da administração estadual apresentavam cada um quantitativo de regiões que atendia as suas especificidades: Instituto de Previdência do Estado de Santa Catarina (31 regiões); Companhia de Água e Saneamento (07 regiões); Secretaria da Segurança Pública (22 regiões); Departamento Autônomo de Edificações (12 regiões); Secretaria da Fazenda (15 regiões); Departamento de Estrada de Rodagem (07 regiões); Fundação Catarinense do Bem-Estar do Menor (12 regiões); Fundação Catarinense do Trabalho (12 regiões); Secretaria da Saúde (07 regiões); Companhia Integrada de Desenvolvimento da Agricultura (13 regiões); Centrais Elétricas de Santa Catarina (15 regiões); Secretaria de Desenvolvimento Social (15 regiões); Secretaria da Educação (22 regiões); Associação de Crédito e Assistência Rural de Santa Catarina (13 regiões); Associação de Crédito e Assistência a Pesca de Santa Catarina (10 regiões); Banco de Desenvolvimento de Santa Catarina (07 regiões); Fundação de Amparo a Tecnologia e ao Meio Ambiente (09 regiões), Gabinete de Planejamento e Coordenação Geral (22 regiões).

Região I – Região de Florianópolis: centrada no núcleo urbano formado por Florianópolis e sua área conurbada, caracterizada pelo predomínio do setor terciário da economia.

Região II – Região Norte e Nordeste do Estado: compreende o eixo industrial de Jaraguá do Sul – Joinville – São Francisco do Sul, com o setor metal-mecânico e atividades portuárias, além dos centros urbanos complementares de São Bento do Sul, Rio Negrinho e Canoinhas; os dois primeiros com forte integração ao eixo anterior e predominância do gênero industrial de mobiliário.

Região III – Região do Vale do Itajaí: marcada pelas indústrias tradicionais, notadamente a têxtil, está centrada no eixo Blumenau – Brusque – Itajaí, contando como eixo complementar a cidade de Rio do Sul.

Região IV – Região do Planalto Catarinense: onde predominam a pecuária e a exploração florestal; não conta com nenhum eixo, mas tem como núcleo o centro estratégico de Lages e como centros urbanos complementares Curitibanos e São Joaquim.

Região V – Região Sul do Estado: abrange todo o Sul do Estado com seus recursos minerais, como o carvão; centra-se no eixo Criciúma –Tubarão – Imbituba e tem Araranguá como centro complementar.

Região VI – Região do Oeste do Estado: onde predomina a agropecuária, com um parque industrial de processamento de carnes de suínos e de aves que se estende pelo eixo Chapecó – Condórdia – Joaçaba; conta com os centros urbanos complementares de Caçador e São Miguel d'Oeste.

Embora essa regionalização seguisse as diretrizes e estratégias da Política de Organização Territorial e Dinâmica Interurbana do governo federal, não foi institucionalizada em solo catarinense, pois a regionalização em vigor para a ação governamental continuava sendo as microrregiões polarizadas.

Considerações finais

Esse artigo procura mostrar como os processos de regionalizações foram implantados no Brasil, no período dos anos sessenta aos anos oitenta, recorte temporal singular na história política brasileira, em que as regionalizações guardam um caráter geopolítico, construído sobre o tripé: dominação, controle e expansão do poder territorial do Estado nacional, inspiradas no pensamento da ciência regional, que passa a atender aos fins estratégicos, aos fins de descentralização da ação administrativa e aos fins de planejamento.

Essa postura leva ao afastamento de uma divisão regional que dava primazia aos fatores físicos que caracterizam o domínio da Geografia Física para delimitar regiões definidas por variáveis quantificadas que foram traduzidas nas regiões homogêneas, polarizadas e funcionais.

A região é vista como uma área de intervenção e ação do Estado, cabendo ao planejador tecnocrata reconhecê-la, descrevê-la e delimitá-la, num discurso de recuperação e desenvolvimento. A totalidade espacial é vista como um somatório das partes, destacando-se as variáveis mais significativas para identificar suas características mais homogêneas e polarizadoras.

As regionalizações oficiais propostas procuravam inserir esses fatores nos limites político-administrativos entre os estados, para facilitar os estudos didáticos e a obtenção de dados estatísticos sem, contudo, priorizar ou valorizar as especificidades sociais e culturais.

Neste contexto as 05 (cinco) macrorregiões brasileiras foram subdivididas em 361 (trezentas e sessenta e uma) microrregiões homogêneas, estabelecidas pelo IBGE, com base em critérios uniformes e gerais para explicar determinados fatos urbano-industriais presentes no país. O Estado de Santa Catarina foi subdividido em 16 (dezesesseis) microrregiões em substituição às 08 (oito) zonas fisiográficas, instituídas em meados dos anos quarenta.

Em 1971 seriam instituídas as 13 (treze) primeiras unidades regionais polarizadas oficiais por ação do governo catarinense, numa visão sistêmica de unidades, que atenderiam a administração de forma regionalizada e serviriam de base para a ação governamental e seu planejamento: Região da Grande Florianópolis, da Foz do Rio Itajaí, do Médio Vale do Itajaí, do Alto Vale do Itajaí, Nordeste de Santa Catarina, do Planalto Norte, Alto do Rio do Peixe, do Meio Oeste Catarinense, do Oeste de Santa Catarina, do Extremo Oeste de Santa Catarina, Serrana, Laguna (denominada posteriormente de Vale do Tubarão) e Sul de Santa Catarina, cada uma delas associada a uma cidade polo, que anos mais tarde seriam as nossas maiores cidades.

Esse sistema de unidades polarizadas foi elaborado com base nos modelos neoclássicos de estudos urbanos e regionais para explicar o fenômeno regional em si e para aplicar seu conceito à elaboração de programas como mecanismos indutores do desenvolvimento econômico, mas cujos recortes não coincidiam com as microrregiões homogêneas propostas anteriormente pelo IBGE, pois, na realidade, utilizou-se da mesma configuração regional das associações de municípios existentes naquele período.

A organização espacial brasileira neste período apresenta um padrão de urbanização resultante do crescimento demográfico e do processo migratório campo-cidade decorrente do êxodo rural, aliado ao processo de industrialização que abre novas oportunidades de trabalho nos centros urbanos.

A partir de 1973 a estratégia do governo federal tornou-se mais seletiva, com a atuação não mais em escala macrorregional, mas na sub-regional, a partir da implantação dos polos de crescimento, visando a integração do país, cuja base estava alicerçada no binômio: desenvolvimento e segurança nacional.

As estratégias de desenvolvimento regional reforçaram a criação de polos de crescimento e o estabelecimento de eixos de controle, dinamização e de penetração, com a implementação de investimentos estrangeiros ou associados ao capital nacional, com a aplicação de incentivos fiscais em pontos selecionados do país, produzindo uma regionalização político-econômica em substituição à política federal microrregional dos anos 60 e início dos anos 70.

Essas transformações redirecionariam os fluxos de expansão da fronteira agrícola para o Centro Oeste e Norte e dinamizaria parte do Nordeste com a agricultura irrigada e com o estabelecimento da indústria de bens não duráveis do Sul e Sudeste, paralelo ao desenvolvimento do sistema de transporte, comunicação e energia, que torna mais fluido o espaço, cuja configuração se relacionaria com a divisão territorial do trabalho.

Com a expansão do sistema de engenharia (ferrovias, rodovias, portos, comunicação e energia), com o avanço da expansão urbana e da industrialização, ou seja, das mudanças de padrão espacial, uma nova proposta de revisão da divisão regional brasileira foi então formulada pelo IBGE. Essa revisão identificou 137 mesorregiões e 558 microrregiões geográficas. Em Santa Catarina foram identificadas 20 microrregiões geográficas.

Na trajetória deste artigo observamos que o processo de regionalização atendeu o caráter geopolítico dominante no período em análise, fundamentados nos critérios da ciência positivista e da geografia clássica em detrimento dos sociais e culturais. Hoje o debate nos direciona a um processo de regionalização que não está pautado nos elementos estruturantes da geografia clássica (coesão, estabilidade e contiguidade espacial), permitindo a utilização de outros critérios relacionados com a estratégia de ação dos atores sociais, cujos estudos devem ser aprofundados.

Referências

- ABRUCIO, Fernando Luiz; SOARES, Márcia Miranda. *Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer. Série Pesquisa, nº 24, 2001. 236 p.
- ANDRADE, Manuel C. de. *Espaço, polarização e desenvolvimento*. São Paulo: Brasiliense, 1973. 125 pp.
- ARAÚJO CASTRO, *O poder nacional*. Limitações De ordem interna e externa. Parcerias Estratégicas. nº.6, março de 1999.
- ASSUNÇÃO, Vânia Noeli Ferreira de. *O satânico Dr. GO: A ideologia bonapartista de Golbery do Couto e Silva*. 1999, 238 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais. Pontifícia Universidade Católica. São Paulo.
- BECKER, Bertha K. A crise do Estado e a região – a estratégia da descentralização em questão. In: BECKER, Bertha K. (Org). *Ordenação do território: uma questão política?* Rio de Janeiro: UFRJ, 1984, pp.1-36.
- BENKO, Georges. *A ciência regional*. Oeiras: Celta Editora, 1999.
- BERNARDES, Nilo. *O espaço econômico brasileiro*. Rio de Janeiro: Oficinas gráficas do Colégio Pedro II, V II, 1966. 149 p.
- BOISIER, Sérgio. Post-scriptum sobre desarrollo regional: modelos reales y modelos mentales. *Revista EURE*, Santiago de Chile, 24 (72), p.53 - 69, set. 1998.
- BRASIL. MINTER/SUDESUL/UFRGS/PROPUR. *Experiência de planejamento microrregional da Região Sul*. Rio de Janeiro, v I, 1976.
- CORRÊA, Roberto L. *Região e organização espacial*. São Paulo: Ática, 1986. 93 p.
- DAVIDOVICH, Fanny *et al*. Contribuição ao estudo das aglomerações urbanas no Brasil. *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro: IBGE, 37 (1), pp.40-81, 1975.
- FAISSOL, Speridião. (Org.). *Tendências atuais na Geografia Urbano/Regional: Teorização e Quantificação*. Rio de Janeiro: IBGE, 1978. 301 p
- GEIGER, Pedro P. Refletindo sobre a regionalização no Brasil e a hipótese da cidade/região global. Um ensaio. *Anais do IX Encontro da ANPUR*. Rio de Janeiro, v. 3, pp. 1745- 1755, 2001.

GUIMARÃES, Raul Borges. Regiões de saúde e escalas geográficas. *Cadernos de Saúde Pública*. Rio de Janeiro, v.21, n° 4, p. 1017-1025, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Divisão do Brasil em Microrregiões Homogêneas*, Rio de Janeiro: FIBGE, 1970.

_____. *Divisões do Brasil em regiões funcionais urbanas*. Rio de Janeiro: IBGE, 1972.

_____. *Regiões de influência das cidades*. Rio de Janeiro: IBGE, 1987.

_____. DGC. DEGEO. DITER. *Projeto: Revisão da Divisão do Brasil em Mesorregiões*. Rio de Janeiro: DGC/IBGE, 1988 .15p.

JULIÃO, Rui Pedro. *Tecnologias de Informação Geográfica e Ciência Regional*. 2001, 400f. Tese (Doutorado em Geografia e Planejamento Regional). Faculdade de Ciências Sociais e Humanas. Universidade Nova Lisboa. Portugal

LAGO, Paulo Fernando de A. *Santa Catarina: Dimensões e perspectivas*. Florianópolis: Ed. UFSC, 1978. 349 p.

LAGES. *Termo de Referência*. 1974. 74 p. mimeo.

LIMONAD, Ester. Brasil século XXI, regionalizar para que? Para quem?. In: _____; HAESBAERT, Rogério; MOREIRA, Ruy (Orgs). *Brasil século XXI – por uma nova regionalização?* São Paulo: Max Limonad, 2004. pp. 54 - 66.

MAGNANINI, Ruth Lopes da Cruz. As cidades de Santa Catarina: base econômica e classificação funcional. *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro, ano 33, n.1, p.116-119, jan/mar. 1971.

MARCON, Maria Teresinha de Resenes. *A metropolização de Florianópolis: O papel do Estado*. 2000. 318 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

MORAES, Antonio Carlos Robert. *Território e História no Brasil*. 2ª ed. São Paulo: Annablume, 2005, 154 p.

MOREIRA, RUY. A nova divisão territorial do trabalho e as tendências de configuração do espaço brasileiro. In: LIMONAD, Ester; HAESBAERT, Rogério; MOREIRA, Ruy (Orgs). *Brasil século XXI – por uma nova regionalização?* São Paulo: Max Limonad, 2004. p. 123-152.

SALLES, Colombo Machado. Integração Micro e Macrorregional. In: *A realidade catarinense no século XX*. Florianópolis: Instituto Histórico e Geográfico. 2000. p. 62-90.

SANTA CATARINA. Universidade Federal de Santa Catarina. SUDESUL. *Política de Desenvolvimento Urbano para o Estado de Santa Catarina* (PDU). Florianópolis. 4 v. 1974.

_____. Gabinete de Planejamento e Coordenação Geral. *Política de desenvolvimento regional e urbano para Santa Catarina*. Florianópolis: IOESC, 1981. 241 p.

THÉRY, Hervé; Neli Aparecida de Mello. *Atlas do Brasil: disparidades e dinâmicas do território*. São Paulo: Ed. da USP, 2005. 312 p.

Recebido em: agosto de 2010
Aprovado em: maio de 2012