

REGIÃO E REGIONALIZAÇÃO NO BRASIL: UMA ANÁLISE SEGUNDO OS RESULTADOS DO ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL (IDHM)

Renan Amabile Boscariol¹

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é analisar de que forma o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) pode refletir as diferenças regionais existentes no território nacional. A premissa deste texto é a de que diferenças histórico-espaciais e no ritmo de desenvolvimento do país podem ser captadas a partir da utilização de um indicador sintético, baseado em variáveis que dizem respeito a aspectos básicos da vida, como renda, educação e longevidade. Assim, por meio de tratamento estatístico,² exploramos os dados do IDHM e seus componentes, referentes aos anos de 1991, 2000 e 2010, estabelecendo comparações dos resultados obtidos com o conhecimento histórico do território nacional e com propostas de divisões regionais elaboradas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e outros autores da geografia brasileira.

Começamos esta discussão pela apresentação sucinta do conceito de região, sua evolução e a relação que este conceito possui com as políticas de desenvolvimento econômico. Este debate é importantíssimo para o tema aqui tratado, não somente pela quantidade de significados que tal conceito abriga, mas porque coloca a formulação deste conceito e sua aplicação em perspectiva histórica. Ao analisarmos a evolução do IDHM no Brasil, o fazemos entendendo a forma como os diferentes governos, que estão compreendidos no período abrangido pela série histórica deste indicador, olharam e atuaram sobre o território nacional.

Na segunda parte deste capítulo, abordamos de forma sucinta as formas de regionalização de nosso território, desde aquelas primeiras tentativas de elaboração de recortes regionais feitas pelo IBGE, passando pela proposta de regionalização do Brasil em complexos regionais, de Pedro Geiger, e finalizando com a proposta dos “quatro brasis”, de Milton Santos. Exploramos as vantagens e desvantagens de

1. Mestre em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo (USP); Assessor de Diretoria da COHAB-SP. Professor efetivo da Secretaria de Educação do Distrito Federal.

2. O *software* utilizado para este tratamento foi o R Studio, versão 0.97.551.

cada uma destas perspectivas, bem como seu poder explicativo para o entendimento da realidade e a dinâmica do território nacional, com o fito de compará-las com a tendência espacial manifestada pelo IDHM.

Na terceira parte, analisamos as tendências regionais apresentadas pelo IDHM no período 1991-2010, enfocando o comportamento territorial deste indicador no Brasil e de seus componentes (longevidade, educação e renda). Através de análises estatísticas e cartográficas, identificamos padrões e movimentos que nos mostram como as diferenças socioespaciais brasileiras podem ser enxergadas através da ótica do IDHM. Nos valendo do que fora construído nas duas seções anteriores, explicamos tais movimentos e padrões a partir do contexto das políticas de desenvolvimento implementadas no período, ao mesmo tempo em que traçamos paralelos entre as tendências espaciais apresentadas e as propostas de regionalização anteriormente citadas.

Por último, nas considerações finais, apresentaremos um resumo das principais constatações feitas ao longo do texto.

2 O CONCEITO DE REGIÃO E SEU USO PARA O PLANEJAMENTO TERRITORIAL

O conceito de região é polissêmico e por esta razão torna-se necessário clarificar a respeito do que entendemos por região e regionalização. O conceito de região é um dos mais importantes da geografia e foi desenvolvido como uma forma de entender o espaço geográfico a partir de sua fragmentação em particularidades detentoras de características relativamente homogêneas e/ou identificáveis. Das regiões naturais, passando pelas regiões homogêneas e depois pelas regiões funcionais, o “desenho” de regionalizações foi tido como uma forma de compreender, ordenar e planejar o território.

Já no início do século XX, o geógrafo Paul Vidal de La Blache propôs uma regionalização do território francês baseado em características fisiográficas, traçando delimitações com base na hidrografia e no relevo. Esta divisão foi a primeira utilizada pelo governo deste país para a organização de seu território e até hoje corresponde à divisão regional oficial (Haesbart, Pereira e Ribeiro, 2012).

Após a experiência de La Blache e a partir da crise de 1929, quando se constituiu em diversos países um aparato institucional para o planejamento estatal, a constituição de planos de desenvolvimento regionais se disseminou pelo globo – nos Estados Unidos da América, na década de 1930, (*Tennessee Valley Authority* – TVA); na Itália, na década de 1950, (*Cassa per il Mezzogiorno*); na França, em 1960 (*Delegation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale* – Datar).

No Brasil, o planejamento regional se manifestou com maior força no período militar, a partir de políticas de criação de polos de desenvolvimento, baseadas nas

teorias do pensador francês François Perroux. Através das Superintendências de Desenvolvimento Regional, o governo brasileiro buscou estimular a desconcentração industrial, econômica e populacional por meio da criação de cidades polos que funcionariam como irradiadoras de crescimento para o restante da região.³

Os governos procedentes ao período militar também buscaram implementar seus planos econômicos, considerando para tanto uma perspectiva regional. Nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), os programas Brasil em Ação e Avança Brasil, focaram em um projeto de inserção do país na economia internacional por meio do reforço de investimentos em infraestruturas de integração nas áreas de economia mais competitiva do país. Assim, foram definidos doze *eixos nacionais de integração de desenvolvimento*, cuja dinâmica e competitividade poderiam contribuir para a inserção da economia nacional ao mercado internacional, ao mesmo tempo em que propiciariam a difusão deste desenvolvimento em suas áreas de influência (Rocha Neto e Borges, 2011).

Já nos governos de Luís Inácio Lula da Silva e no primeiro governo de Dilma Rousseff, houve uma reformulação desta estratégia. A partir do segundo governo Lula (2007-2010), a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR – 2007), coloca explicitamente a tentativa de diminuir as desigualdades regionais através de investimentos estruturantes em áreas estratégicas das sub-regiões consideradas menos desenvolvidas do país (Manoel, 2007). Com base no cruzamento de duas variáveis (rendimento domiciliar *per capita* e variação do PIB *per capita*), houve a divisão do território em centenas de áreas, agrupadas em quatro tipologias (alta renda, baixa renda, dinâmica, estagnada). A partir desta tipologia, buscou-se definir áreas prioritárias através da definição de regiões-programa, em uma perspectiva multiescalar: escala macrorregional, escala intermediária e escala sub-regional (Silva, 2013, p. 16). Tais regiões estão relacionadas com projetos como o Territórios da Cidadania e o Territórios Rurais, políticas fortemente baseadas na identificação de áreas de estagnação econômica e baixo desenvolvimento social.

A visão presente nos planos Brasil em Ação e Avança Brasil claramente resgata a ideia de irradiação do desenvolvimento presente na teoria dos polos de crescimento, ao mesmo tempo em que ratifica as diferenças regionais e reforça a organização econômica no período. Privilegia, portanto, a lógica do capital internacional como estratégia de desenvolvimento econômico, ao vincular a política de desenvolvimento regional aos interesses do mercado mundial. Segundo Rocha Neto e Borges (2011, p. 1641):

Esse momento marca o fim do planejamento regional no modelo tradicional e procura, sob a égide de novas orientações ideológicas, indicar diferentes usos dos territórios de

3. A constituição destas superintendências baseou-se na divisão regional do Brasil proposta pelo IBGE, que divide o Brasil em cinco macrorregiões.

acordo com agentes hegemônicos, evidenciando um caráter fragmentado nos processos de desenvolvimento regional, alimentando um discurso de “competitividade espacial” que resultou na exclusão de determinados lugares e setores produtivos.

O PNDR, por sua vez, assume a impossibilidade de se alcançar o desenvolvimento sem a intervenção do Estado, mas entende que as ações deste estão acima das disputas entre classes e grupos sociais, vendo-o como um agente externo a este contexto (Barbosa, 2012). Foca, portanto, nas regiões menos desenvolvidas, utilizando políticas de incentivo econômico, investimento em infraestruturas e programas sociais (Territórios da Cidadania e Bolsa Família), como forma de impulsionar as regiões deprimidas economicamente e integrá-las à dinâmica econômica nacional. Assume, em seu interior, uma grande contradição, pois, ao mesmo tempo em que enxerga no desenvolvimento desigual do capitalismo a raiz da desigualdade regional brasileira, estimula o crescimento econômico sem atacar diretamente as causas estruturais desta desigualdade.

Desta forma, enquanto é possível perceber a presença ainda muito forte do conceito de polos de desenvolvimento nos planos formulados durante os planos Brasil em Ação e Avança Brasil, a PNDR assume uma perspectiva mais crítica, na medida em que reconhece a diferença de ritmos de desenvolvimento inter-regionais promovida pelo capitalismo. Nesta perspectiva, a desigualdade regional brasileira é derivada da própria dinâmica do sistema capitalista nacional (Alves e Rocha Neto, 2014; Barbosa, 2012).

3 AS REGIONALIZAÇÕES DO TERRITÓRIO BRASILEIRO

Diversos autores tentaram enxergar o território brasileiro através de propostas de regionalização. Segundo Santos (2003), como a realidade é movimento, todo esforço de regionalização se refere a um momento de uma formação social nacional (Santos, 2003). Devemos entender que as regionalizações aqui discutidas são retratos dos processos sociais e econômicos das épocas em que elas foram elaboradas. É, portanto, esperado que a espacialidade do IDHM não espelhe exatamente nenhuma destas regionalizações. Todavia, é possível identificar, nas características de seu movimento, traços que a aproximem de uma destas propostas. Esta é outra questão que trataremos neste trabalho.

Por último, não podemos esquecer que toda regionalização carrega limitações provenientes de quem a produziu. Segundo Egler (2008), a regionalização é resultado do ato de regionalizar. É, portanto, fruto de uma ação intencional de um determinado agente social. Através da seleção de variáveis e/ou fenômenos, certo agente social imprime no espaço geográfico uma determinada racionalidade, que traduz as intenções deste agente na forma de uma organização espacial e permite sua atuação seletiva e orientada pelo espaço.

Tendo esta ideia em vista, podemos assumir que cada um dos planos elaborados e executados pelos diversos governos que passaram pelo controle do Estado brasileiro foram incorporados, de maneira mais ou menos parcial, à estrutura do território nacional. No caso do Brasil em Ação e Avança Brasil e da PNDR, suas consequências devem ser captadas através da análise do IDHM, caso este seja capaz de refletir de fato a desigualdade regional brasileira e sua evolução.

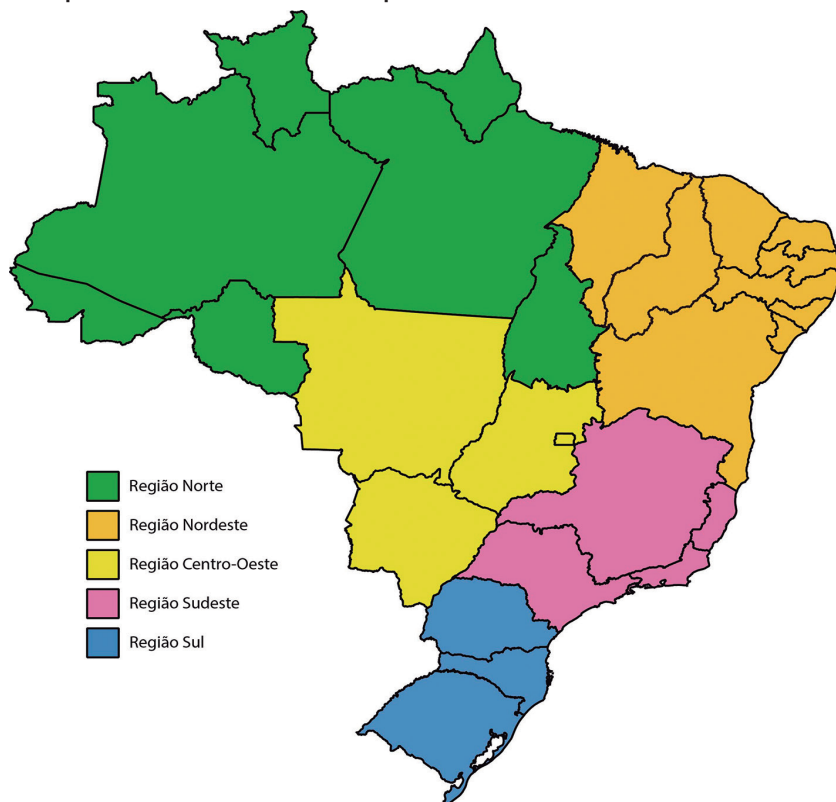
Outro ponto a ser ressaltado é que enxergar o território nacional por meio do IDHM e seus componentes é incorrer nestas limitações. Por outro lado, nos valeremos desta característica das regionalizações para observar até que ponto este indicador é capaz de traduzir as desigualdades regionais do território brasileiro. Desta forma, os limites do uso do IDHM como ferramenta para revelar a desigualdade do território brasileiro se configuram como a última questão deste trabalho.

Apresentaremos agora, em detalhes, as três propostas de divisão regional do Brasil que foram elencadas para este estudo.

4 AS PROPOSTAS DE REGIONALIZAÇÃO DO BRASIL E SEU USO PARA O PLANEJAMENTO PÚBLICO

No Brasil, as propostas de regionalização visando o levantamento de informações do território para fins de planejamento tiveram início na década de 1940, com o IBGE. No ano de 1941, o IBGE elaborou proposta de regionalização baseada nas características fisiográficas do território nacional e respeitando as fronteiras administrativas estaduais. Na primeira regionalização, foram propostas cinco divisões, as regiões Norte, Nordeste, Sul, Leste e Centro-Oeste. Já em 1969, há revisão desta proposta, resultando na atual regionalização do Brasil (atualizada posteriormente devido a criação de novos estados). Esta nova regionalização levou em consideração, além das características fisiográficas e as fronteiras administrativas estaduais, características demográficas e socioeconômicas, oriundas do próprio levantamento estatístico do IBGE (figura 1). Se a primeira regionalização foi baseada no conceito de “regiões naturais”, esta segunda foi baseada no conceito de “regiões homogêneas”. Buscou-se nessa delimitação agregar os estados brasileiros de acordo com as semelhanças históricas, sociais, econômicas e naturais que apresentavam, respeitando seus limites político-administrativos. Com base nestas divisões, os governos na época criaram as superintendências de desenvolvimento regional (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – Sudene; Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – Sudam; Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste – Sudeco; e Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul – Sudesul).

FIGURA 1
Proposta de divisão do Brasil feita pelo IBGE



Fonte: IBGE (2014a).

Organização: Renan Amabile Boscarol.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

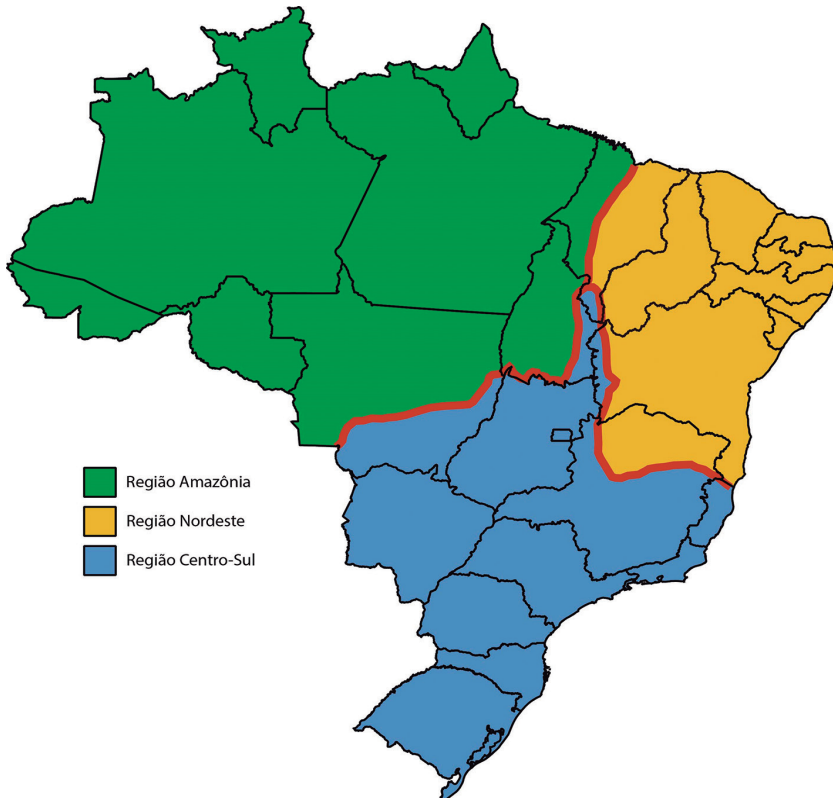
Duras críticas surgiram tanto sobre o funcionamento destas agências, quanto sobre a proposta de regionalização oficial. Em relação à primeira, a principal crítica diz respeito à implementação de programas de desenvolvimento que não respeitavam a lógica própria da região que buscavam desenvolver, por tratarem apenas da aplicação da lógica econômica-industrial que se desenvolveu na região Sudeste do país. Assim, embora as grandes regiões brasileiras tenham sido criadas a partir da busca de identidade entre as características socioeconômicas e fisiográficas, a política econômica não respeitou as dinâmicas sociais e econômicas destas regiões.

A crítica mais dura sobre a divisão regional oficialmente adotada diz respeito ao seu descolamento da realidade, pois, além de não considerar as relações de articulação inter-regionais, também não considerava suficientemente a formação social destas regiões, além de se adequar artificialmente às divisões administrativas,

o que provocava a inclusão de diferentes realidades sobre uma “roupagem” de homogeneidade e identidade. Além disto, a utilização da noção de “regiões homogêneas”, se por um lado propicia um caráter didático a esta divisão, por outro prejudica a formulação de políticas públicas para o desenvolvimento econômico destas, já que simplifica e mascara a diversidade, nega a realidade em movimento e, portanto, deixa de incorporar mudanças e transformações resultantes da dinâmica do desenvolvimento nacional.

Dadas estas críticas, duas outras propostas de regionalização visaram corrigir estas distorções. A primeira é a divisão do Brasil em “complexos regionais” ou “regiões geoeconômicas”, de Pedro Pinchas Geiger, proposta no final da década de 1960. Geiger baseia sua proposta na formação histórica do país, retratando três complexos regionais que se articulariam, por meio da economia industrial da região centro-sul (figura 2).

FIGURA 2
Proposta de divisão do Brasil de Pedro Pinchas Geiger



Fonte: IBGE (2014b).

Organização: Renan Amabile Boscarior.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Uma das características mais significativas desta regionalização é o fato de o autor não ter respeitado os limites político-administrativos dos estados nacionais. Isto permite que a delimitação das regiões assuma contornos mais precisos. Seu foco é no processo histórico de formação do território brasileiro e a integração nacional a partir da industrialização, buscando ao mesmo tempo as inter-relações regionais que se dão a partir da articulação do país ao seu centro econômico e o foco nas características históricas e naturais que caracterizam estas regiões. Passamos em sua formulação, portanto, da “região homogênea” para a “região funcional”.⁴ Na figura 2, temos o retrato da divisão regional do Brasil de Geiger, também chamadas de “regiões geoeconômicas”.

Todavia, esta regionalização também tem suas desvantagens. Em primeiro lugar, se o maior nível de detalhamento é algo que pode auxiliar em uma melhor identificação dos contornos espaciais de determinados fenômenos ou particularidades, a dinâmica das atividades econômicas no território propicia a rápida transformação dos contornos.

Além disto, apesar da busca por maior precisão nos limites regionais ao se desconsiderar os limites administrativos dos estados, há grande generalização das relações socioeconômicas nas regiões Sul e Amazônia, por exemplo. Não nos parece correto incluir os estados do Mato Grosso do Sul, Goiás e sul do Mato Grosso juntamente com os estados da região Sul e Sudeste, pois, se é fato que há uma grande correlação socioeconômica entre estas regiões, a realidade dos primeiros não se resume à influência dos segundos. Da mesma forma, não podemos entender as áreas de fronteira agrícola de Mato Grosso, Tocantins e Pará a não ser de forma relacionada com a dinâmica do “centro-sul”.

A segunda proposta de regionalização que visa corrigir distorções e simplificações das anteriores é aquela elaborada por Milton Santos e Maria Laura Silveira, em 2001. Os autores propõem a divisão do país em “quatro brasís”, levando em consideração aspectos socioeconômicos e principalmente o meio geográfico presente nestas regiões, com foco no entendimento da articulação do território brasileiro a partir da inserção de nossa economia periférica no capitalismo globalizado. Por meio da análise dos fluxos que ocorrem através da infraestrutura que dá suporte às redes de informação, mercadorias, capitais e pessoas, Milton Santos e Maria Laura Silveira, buscaram fazer “falar o território a partir de sua história” (da história das técnicas) (Silveira, 2011).

Santos e Silveira consideram a região como particularidade vinculada ao todo e caracterizada por sua funcionalidade em relação à totalidade do sistema mundial.

4. A região funcional é aquela definida a partir de sua atividade econômica principal dentro de uma divisão territorial do trabalho. As regiões funcionais derivam da fragmentação do mundo resultante da divisão internacional do trabalho no interior do capitalismo mundial e se formam na esteira do processo de modernização seletiva dos territórios nacionais (Santos, 2003).

Desta forma, as regiões – na dinâmica atual do capitalismo globalizado – tendem a progressivamente perder sua autonomia, embora ainda continuem detentoras de características particulares herdadas de sua história e reproduzidas pela divisão social e territorial do trabalho. Esta inserção do território nacional na economia globalizada não se faz de forma homogênea, mas a partir de espaços elencados pelo capital. Em países periféricos, como o Brasil, há a tendência da concentração de investimentos, infraestrutura, capital e população em uma parcela do território, que comandará a inserção econômica das demais regiões. Esta polarização acaba resultando que, em países como o Brasil, o território nacional se “torne a região de seu centro econômico” (Santos, 2003).

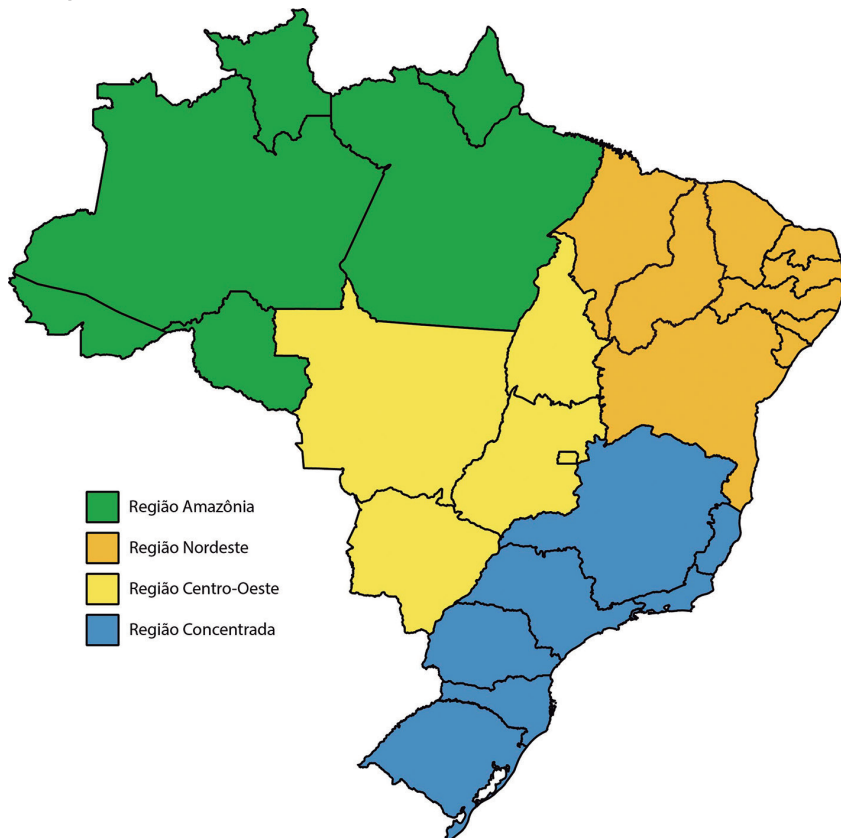
Outro conceito que precisa ser melhor explicitado aqui é o de meio geográfico. Este conceito é fundamental para entendermos esta regionalização e por isso será discutido mais a fundo. Para o autor, o espaço geográfico é produto e condição para a realização da vida social e contém elementos naturais (rios, planaltos, montanhas etc.) e artificiais (objetos criados pelo homem). A história de nossa sociedade sobre o planeta é a história do trabalho humano no processo contínuo de transformação da natureza para conseguir atender suas necessidades historicamente dadas, criando assim um meio no qual a vida pode ser progressivamente mais confortável. Neste processo, o homem produz objetos geográficos por meio da constante criação de novas técnicas e com isso “tecnifica” seu meio, afastando-o cada vez mais de suas condições naturais originais. Os grandes períodos da história humana, de forma sucinta, seriam marcados pela complexidade das técnicas incorporadas neste espaço.

No estágio atual de desenvolvimento, predomina o meio técnico-científico-informacional, caracterizado pela grande presença de objetos técnico-científicos e da informação no território. É a partir deste conceito que Milton Santos aborda o território nacional. Assim, a *região concentrada* (Sul-Sudeste) seria aquela com maior densidade de população, capital e técnica, sendo altamente fluída e dinâmica e com grande presença do meio técnico-científico-informacional, centralizando o controle do capitalismo nacional. Por sua vez, a *região Centro-Oeste* (que inclui Tocantins) apresenta uma agroindústria moderna, mecanizada e competitiva, de ocupação periférica e subordinada aos interesses das firmas da região concentrada.

A *região Nordeste* é definida como um espaço de “rugosidades”, ou marcas de herança do passado no espaço geográfico, oferecendo resistências à difusão do meio técnico-científico informacional, que se faz presente de maneira pontual através de infraestruturas e de redes informacionais. A *região amazônica*, por sua vez, é caracterizada pela rarefação, tanto de população quanto de técnicas, sendo uma região de tempo lento, com enclaves modernos (megaprojetos econômicos), em um meio pré-técnico, vinculada a um sistema informacional que se configura externo a esta.

FIGURA 3

Proposta de divisão do Brasil de acordo com Milton Santos e Maria Laura Silveira



Fonte: Santos e Silveira (2001).

Organização: Renan Amabile Boscarol.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Um importante ponto a ser mencionado sobre esta regionalização é que os próprios autores reconhecem a limitação que surge do ato de concretizá-la, ou seja, de transformá-la em um produto (proposta de regionalização). Segundo Silveira (2011), o que fundamenta o trabalho realizado é a proposta de leitura do território que foi lançada, que enfatiza a análise da própria história do território brasileiro como modo de entendê-lo. Deste modo, por definição, sua própria regionalização deve ser constantemente revista para captar o movimento histórico das técnicas no território nacional.

Outra questão interessante é que esta forma de regionalizar encara a regionalização como um processo que propicia revelar o movimento histórico

do território nacional (e da sociedade brasileira). Daí que, embora estática, tal regionalização é potencialmente dinâmica. Ao analisar, por meio da difusão das técnicas, as diferentes temporalidades que predominam no território nacional, revela a questão da centralidade da região concentrada (meio técnico-científico-informacional) sobre o território nacional a partir de sua posição como elo de ligação do capitalismo nacional periférico ao sistema econômico internacional.

O favorecimento da leitura através dos fixos e da história das técnicas no território, porém, possui limitações. Se esta abordagem permite retratar a generalização das técnicas vinculadas ao moderno capitalismo internacional e seu grande esforço para a subordinação das dinâmicas econômicas regionais sobre o domínio de um centro econômico, relega para segundo plano e até mesmo simplifica questões como a identidade regional e heranças socioculturais, que se chocam ou mesmo se desenvolvem à revelia dos grandes movimentos de capital no território nacional.

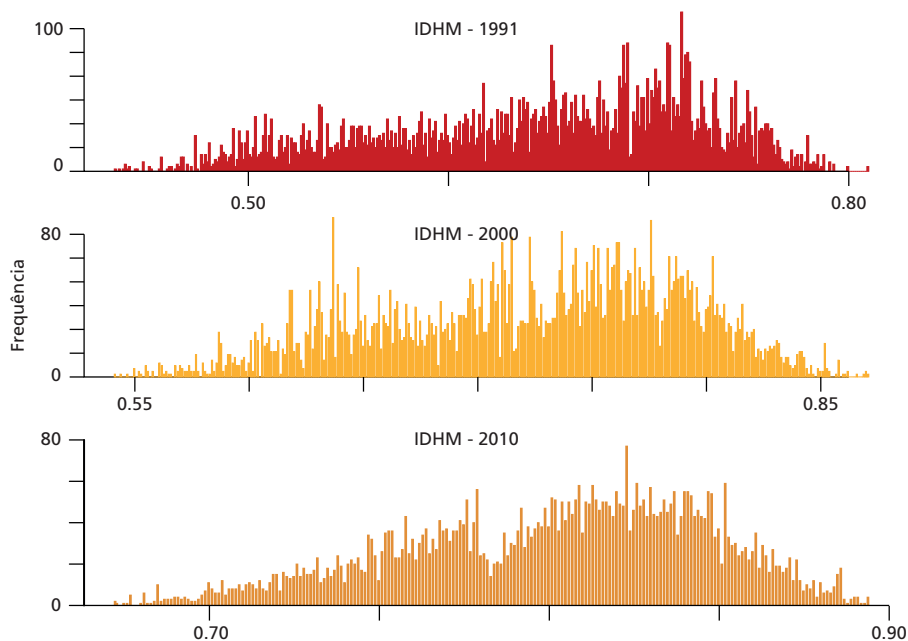
Por fim, assim como a proposta do IBGE, esta regionalização também respeita as divisões administrativas, incorrendo nos mesmos problemas que já destacamos para esta proposta.

5 A ANÁLISE ESPACIAL DO IDHM BRASILEIRO E A BUSCA POR TENDÊNCIAS REGIONAIS

Analisaremos, nesta seção, a distribuição estatística dos valores do IDHM e sua expressão no território brasileiro para entendermos o padrão histórico-espacial que daí se configura. No gráfico 1, temos a distribuição dos dados do IDHM para os anos 1991, 2000 e 2010. Podemos ver que, através deste período, os dados vão se aglutinando em torno de duas áreas de concentração no gráfico, definindo de forma cada vez mais nítida, duas distribuições normais.

O que o gráfico 1 nos revela é que se em um primeiro momento há uma maior dispersão dos dados e uma tendência pouco clara de aglutinação destes em torno de dois eixos pouco distintos, já no segundo e terceiro momentos temos claramente a definição destes eixos a partir do qual se distribuem os dados do IDHM. A distribuição do primeiro eixo identificado, que agrega IDHMs de menor valor, se situa próximo de 0,3 em 1991, 0,4 em 2000 e próximo de 0,6 em 2010. Já a distribuição do segundo eixo se encontra dispersa no primeiro gráfico em torno do intervalo de 0,4 - 0,5, em 1991, aparece mais nítida em 2000, na marca de 0,6, e se apresenta claramente em 2010, centrada próximo de 0,7.

GRÁFICO 1
Distribuição do IDHM (1991, 2000 e 2010)



Elaboração: Renan Amabile Boscarol.

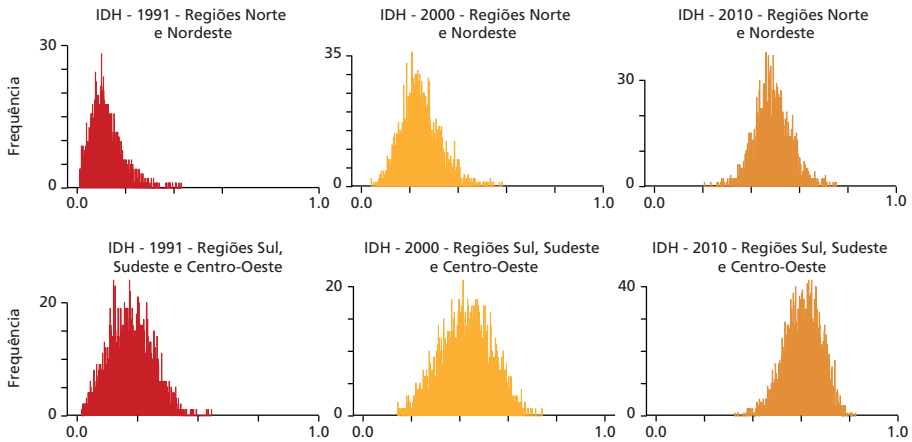
Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Desagregando os dados para fazer a separação destas divisões, temos outro resultado, expresso por sua vez no gráfico 2. Neste gráfico, no qual as distribuições tiveram sua escala padronizada (variando de 0,0 a 1,0), é possível ver nitidamente as tendências apontadas no primeiro gráfico. No entanto, constatamos também que as duas distribuições normais vão se tornando cada vez mais nítidas e uniformes, mas também progressivamente concentradas em torno de sua mediana.

Em termos espaciais, os resultados destes gráficos estão relacionados com uma maior polarização dos valores em torno de duas áreas claramente definidas. O gráfico 2 demonstra que há duas distribuições normais do IDHM e que correspondem a dois agrupamentos regionais. A primeira distribuição, que apresenta os menores valores do IDHM, corresponde aos municípios das regiões Norte e Nordeste. A segunda divisão, por sua vez, apresenta os maiores valores do indicador e corresponde ao centro-sul do país. Esta informação não é surpreendente, dado que reflete os processos de desenvolvimento regionalmente desigual do caso brasileiro, já retratado por diversos autores.

GRÁFICO 2

Distribuição normal do IDHM segundo as regiões brasileiras



Elaboração: Renan Amabile Boscarior.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Ao analisarmos mais profundamente os dados e os gráficos apresentados, duas informações nos chamam a atenção. Em primeiro lugar, o fato de que, apesar de estas áreas apresentarem distintos graus de desenvolvimento, a evolução histórica demonstra que esta disparidade vem diminuindo ao longo do tempo. Assim, se em 1991 a distância entre a mediana destas duas distribuições era de 0,151 pontos no IDHM, em 2010 esta distância diminuiu para 0,116.

No entanto, além de uma queda na desigualdade inter-regional, o gráfico 2 também nos informa uma diminuição nas desigualdades intrarregionais, revelada pelo estreitamento na amplitude das distribuições normais de cada região. Em 1991, o desvio-padrão do IDHM na região centro-sul era de 0,081 pontos, e na região Norte-Nordeste era de 0,066. Já em 2010, o desvio-padrão das duas regiões era de, respectivamente, 0,049 e 0,047 pontos de IDHM.

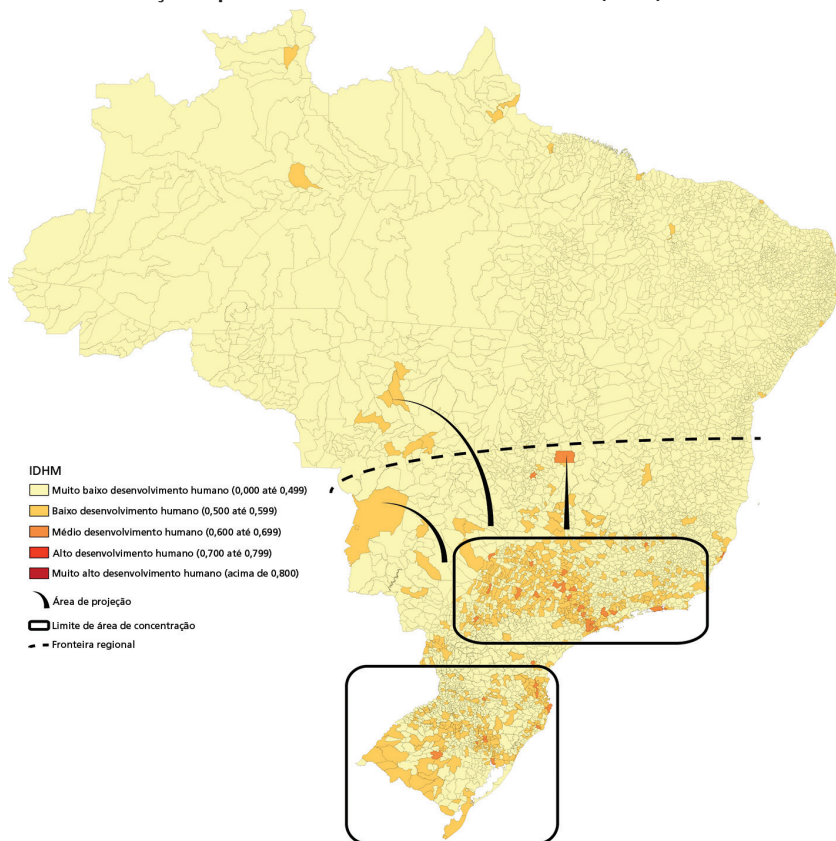
Antes de explorarmos mais profundamente a evolução das desigualdades intrarregionais e inter-regionais, observaremos a distribuição espacial do IDHM no território brasileiro ao longo deste período para entender o seu padrão espacial. As figuras 4, 5 e 6 nos mostram esta distribuição, respectivamente, nos anos 1991, 2000 e 2010.

Para o ano de 1991, a distribuição espacial mostra claramente uma grande disparidade regional em termos do IDHM, como demonstrado na figura 4. Os valores mais altos se concentram nitidamente nas regiões Sul e Sudeste do país, especificamente no estado de São Paulo (excetuando a região do Vale do Ribeira). Com o distanciamento desta área, há uma rarefação dos IDHMs mais altos, até

que, nas regiões Norte e Nordeste, apenas uma cidade (em média) por estado não se inclui na faixa de muito baixo IDHM.

A partir do Distrito Federal, em direção ao Norte do país, estabelece-se uma grande área de municípios com *muito baixo IDHM* e com alguns municípios apenas na faixa de *baixo IDHM*, que são, na verdade, as capitais estaduais. Aqui é necessário mencionar que a faixa considerada de *muito baixo IDHM* abrange a maioria absoluta dos municípios neste período e possui grande variação (de 0,000 até 0,499), o que não quer dizer necessariamente que há coesão entre estes. Ao contrário, há uma grande variação no valor de IDHM nos municípios desta faixa, o que explica a menor definição das normais do IDHM para o ano de 1991, conforme evidenciado nos gráficos 1 e 2.

FIGURA 4
Distribuição espacial do IDHM no território nacional (1991)



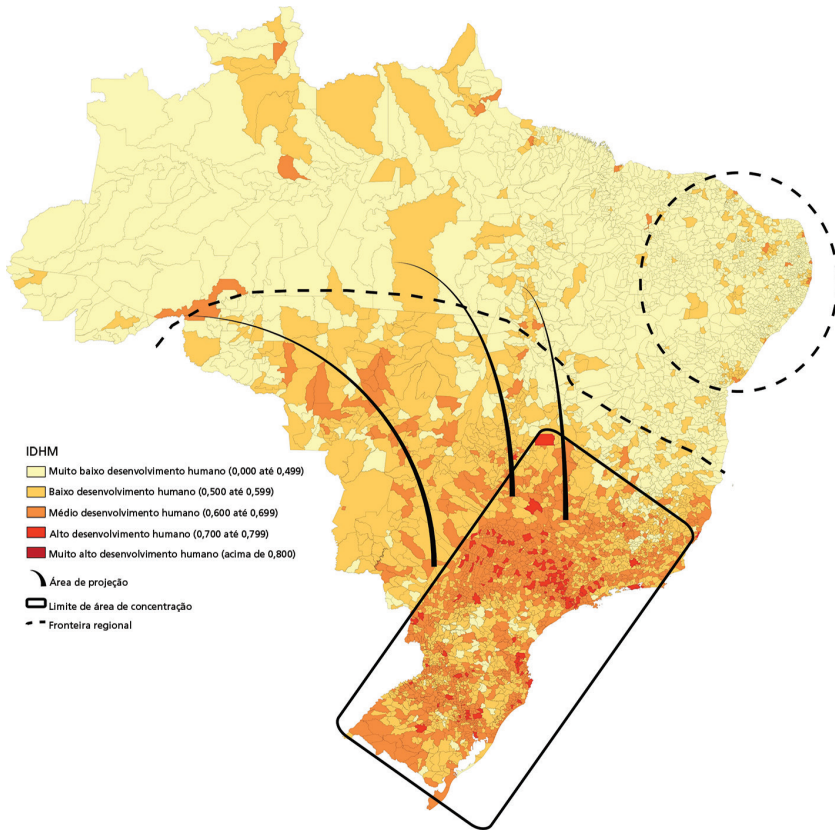
Fonte: PNUD, Ipea e FJP (2014).

Elaboração: Renan Amabile Boscarol.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Já na figura 5, referente ao ano de 2000, notamos uma enorme mudança nos valores do IDHM presentes no território nacional. A maior parte dos municípios do Brasil ultrapassa a faixa de muito baixo desenvolvimento humano, definida no Atlas IDHM. No entanto, apesar deste crescimento, é possível perceber que este se deu ainda fortemente polarizado pelos municípios e áreas do território nacional que já apresentavam os maiores valores do IDHM.

FIGURA 5
Distribuição espacial do IDHM no território nacional (2000)



Fonte: PNUD, Ipea e FJP (2014).

Elaboração: Renan Amabile Boscariol.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Aparentemente, a figura 5 revela um maior distanciamento entre as regiões Nordeste e Norte e as regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Nos dois primeiros, a expansão está polarizada pelas capitais regionais e seus municípios adjacentes, com algumas exceções (Roraima e Amapá). Ainda há, no interior destas áreas, uma grande mancha contínua de municípios com muito baixo desenvolvimento

humano. Estes ainda perfazem a grande maioria dos municípios. Isto reflete o processo de integração socioeconômica que marcou a década de 1990. As áreas do território destas regiões que apresentam maior crescimento são aquelas integradas ao sistema econômico nacional e internacional (capitais regionais, regiões do entorno e municípios em área de fronteira agrícola), enquanto as outras prevalecem em um ritmo lento, caracterizado pelas dinâmicas internas de suas respectivas regiões.

No caso das regiões Sul e Sudeste, entre 1991 e 2000 houve um grande aumento do IDHM na maioria dos municípios. Apenas algumas áreas no interior dos estados que compõem esta região permaneceram com municípios na faixa de muito baixo desenvolvimento humano, como o norte de Minas Gerais e alguns municípios no interior do Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina e São Paulo.

Em relação ao Centro-Oeste, percebemos que houve uma expansão generalizada e, embora menos significativa que na região Sul-Sudeste, acima das regiões Norte e Nordeste. Apenas os municípios do norte de Goiás, na divisa do Mato Grosso, e poucos municípios esparsos no Mato Grosso do Sul permaneceram na faixa de baixo desenvolvimento humano. O que vemos nesta distribuição é que este crescimento do IDHM acontece de forma mais intensa nas principais cidades desta região e nos municípios que estão próximos às grandes estruturas de transporte regional (rodovias BR-153, BR-364).

De maneira resumida, podemos observar que entre 1991 e 2000 houve um grande crescimento do IDHM, mas concentrado espacialmente no centro-sul (Sudeste, Sul e Centro-Oeste). Todavia, devemos ressaltar a diferença na velocidade deste crescimento. Enquanto o padrão de distribuição espacial do IDHM revela semelhanças no Sul-Sudeste, o ritmo de crescimento no Centro-Oeste é mais lento e vinculado a eixos de expansão identificados com rodovias.

A maior lentidão sinaliza para uma inserção diferencial desta região no complexo centro-sul, uma integração parcial aos processos econômicos e sociais presentes na região Sudeste, marginal ou secundária. Por sua vez, a correlação entre os principais vetores de crescimento e as áreas de expansão dos eixos rodoviários demonstra uma correlação entre a difusão técnica no território e a penetração da moderna dinâmica econômica do centro hegemônico do capitalismo nacional. Já na década de 2000, o IDHM mostra que a área de fronteira entre as duas dinâmicas regionais identificadas na análise estatística ultrapassa aqueles limites postos pela regionalização de Geiger. Esta integração alcança até mesmo o norte do estado de Tocantins.

No caso das regiões Norte e Nordeste, o aumento do IDHM no período foi restrito às maiores cidades (capitais regionais) e suas áreas de abrangência. Isto mostra uma inserção parcial destes territórios dentro da dinâmica nacional, a partir de polos regionais que aglutinam mercado consumidor e infraestrutura (cidades). Na medida em que a concentração populacional e urbana se torna rarefeita (interior do Nordeste e do Norte), a elevação no IDHM torna-se menor.

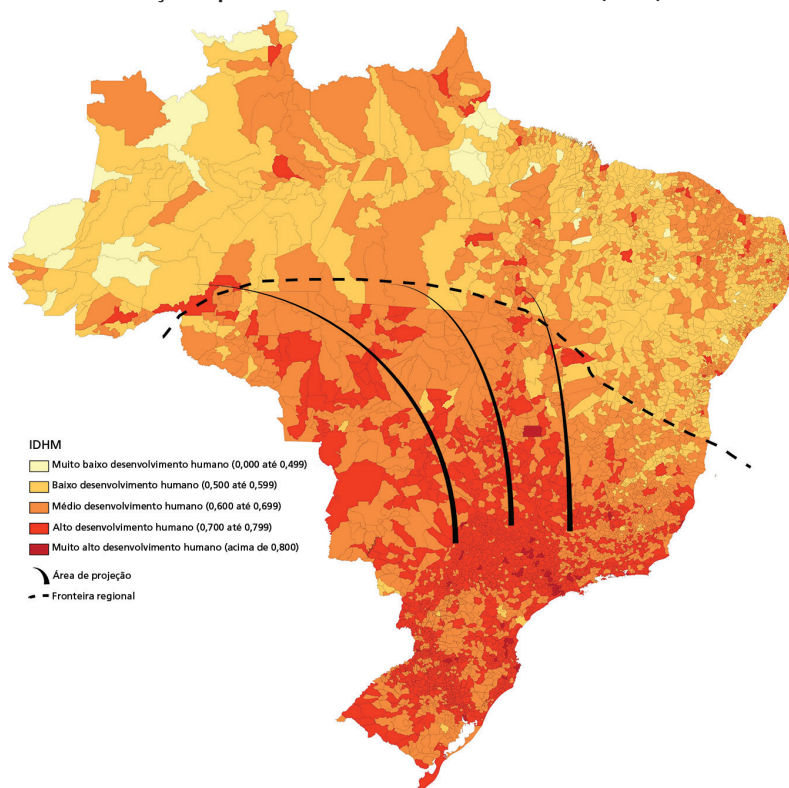
O que fica claro, neste segundo mapa, é o grande distanciamento entre centro-sul e Norte-Nordeste, com visível aumento da nitidez dos contornos regionais sendo estabelecidos neste momento.

Na figura 6, temos o mapa que mostra a distribuição espacial do IDHM no ano de 2010. Podemos destacar duas grandes características desta distribuição. Em primeiro lugar, é possível perceber claramente que houve um aumento ainda maior dos IDHMs por toda a região Sul-Sudeste. Nenhum município na faixa de muito baixo desenvolvimento humano se apresenta nesta região e a maior parte destes se situam na faixa de médio e alto desenvolvimento. A região Centro-Oeste, por sua vez, está nitidamente mais próxima dos níveis encontrados na região Sul-Sudeste, inclusive com os municípios se distribuindo de forma similar entre as faixas do IDHM, revelando de maneira evidente os eixos de expansão já indicados no mapa anterior.

O segundo ponto perceptível é de que apesar da grande evolução dos municípios do centro-sul, as desigualdades inter-regionais (assim como as intrarregionais) parecem ter diminuído consideravelmente, pois não só as áreas que apresentam crescimento acelerado no Nordeste e Norte se ampliaram, mas a maior parte dos municípios do interior também cresceu, o que fez quase desaparecer a presença destes na faixa de muito baixo desenvolvimento humano.

Em resumo, o quadro da distribuição espacial do IDHM nas três décadas pode ser assim descrito. Em 1991, era nítida a diferença de desenvolvimento entre as regiões brasileiras. A região Sul-Sudeste concentrava a grande maioria dos municípios com os maiores IDHM, enquanto o Centro-Oeste apresentava uma densidade baixa de municípios acima da faixa de muito baixo desenvolvimento humano. Nas regiões Norte e Nordeste do país, apenas as capitais regionais estavam acima desta faixa.

FIGURA 6
Distribuição espacial do IDHM no território nacional (2010)



Fonte: PNUD, Ipea e FJP (2014).

Elaboração: Renan Amabile Boscarol.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Já no ano de 2000, as mudanças na distribuição espacial do IDHM revelam uma grande expansão dos municípios brasileiros, mas concentrada no Sul-Sudeste (mais intensa) e, em menor medida, na região Centro-Oeste (concentrada nas capitais regionais, no Distrito Federal e em torno dos principais eixos viários). Este quadro elevou o contraste entre o centro-sul e as regiões Norte e Nordeste, marcadas pela presença da grande maioria dos municípios brasileiros na faixa de muito baixo IDHM.

Por fim, no ano de 2010, temos novamente grandes alterações na distribuição espacial do IDHM no território brasileiro. A nitidez das diferenças regionais se mantém, mas o crescimento no IDHM é generalizado para a quase totalidade dos municípios brasileiros. Aqueles situados na faixa de muito baixo IDHM quase desaparecem, fazendo presença apenas nas regiões Norte e Nordeste. Porém, mesmo

nestas, possuem uma baixa participação. Assim, no período 2000-2010, podemos dizer que não somente há uma grande elevação do IDHM, como esta elevação esteve presente em quase todo o território nacional, diminuindo as diferenças intra e inter-regionais.

Nas duas subseções a seguir, aprofundaremos a análise sobre a evolução das diferenças inter-regionais e intrarregionais apresentadas no IDHM

6 UM OLHAR APROXIMADO SOBRE AS DESIGUALDADES INTER-REGIONAIS NO TERRITÓRIO NACIONAL

Na introdução desta seção, na qual realizamos a análise da distribuição espacial do IDHM nos anos de 1991, 2000 e 2010, ficou perceptível não apenas um padrão regional desta variável, mas também uma trajetória clara de evolução deste padrão. Nesta subseção, analisamos o quão sensível foi esta mudança e quais as características de seu comportamento nos períodos intercensitários.

A tabela 1 traz alguns dados que permitem estabelecer respostas para estas questões. Nesta tabela, está apresentada a distância entre as medianas das duas áreas identificadas por meio da análise estatística, a região centro-sul e a região Norte-Nordeste. Os dados da tabela 1 demonstram que a evolução da desigualdade inter-regional do IDHM no Brasil teve dois períodos bem marcados e comprovam o que havíamos concluído com base na análise dos mapas. Entre 1991 e 2000, a distância entre as medianas destas duas regiões teve um crescimento acima de 13%. Como consequência, houve um aumento da distância absoluta entre o valor médio do IDHM nas duas regiões (+ 0,030). Já entre os anos de 2000 e 2010, observamos a tendência oposta. A distância entre as medianas das duas regiões caiu acentuadamente, 76,82% (- 0,055), neutralizando o aumento ocorrido na década anterior e levando estas diferenças a nível menor que o apresentado em 1991.

Este comportamento está em acordo com as linhas gerais das políticas econômicas adotadas nas décadas de 1990 e de 2000. No primeiro momento, a opção por uma integração regional a partir do reforço de investimentos públicos e privados nas áreas mais dinâmicas e de economia consolidada no país acarretaram, segundo alguns autores, no aumento da concentração espacial da riqueza e no reforço à desigualdade social entre as regiões brasileiras (Rocha Neto e Borges, 2011). Neste caso, o privilégio às regiões mais industrializadas, com maior mercado consumidor, beneficiou o Sul-Sudeste. Concomitantemente, os maiores investimentos a favor do agronegócio propiciaram a expansão de municípios polos na região Centro-Oeste. Enquanto isso, regiões rarefeitas, como o Norte e grande parte do Nordeste, tiveram um benefício apenas marginal desta política, já que apenas os principais centros urbanos participaram deste processo de inserção internacional.

Já na década de 2000, podemos ver que o foco maior na integração das regiões brasileiras para a consolidação do mercado nacional e a priorização nas políticas públicas de investimentos em áreas de baixo desenvolvimento social e econômico é condizente com a grande redução da desigualdade inter-regional, como havíamos percebido na avaliação da distribuição espacial do IDHM no mapa 3.

TABELA 1

Distância absoluta entre as medianas das regiões centro-sul e Norte-Nordeste e variação relativa da distância (1991, 2000 e 2010)

Ano	Distância absoluta	Evolução da distância (%)
1991	0,151	-
2000	0,171	+13,25
2010	0,116	-76,82

Fonte: PNUD, Ipea e FJP (2014).

Elaboração: Renan Amabile Boscariol.

7 A DESIGUALDADE NO INTERIOR DAS REGIÕES BRASILEIRAS

O segundo tema a ser aprofundado por meio da análise estatística dos dados do IDHM é a desigualdade intrarregional. Se no caso da desigualdade inter-regional ocorreu um momento de expansão seguido de outro de grande retração, como se comportariam os dados sobre a desigualdade intrarregional para o mesmo período? Na tabela 2, podemos ver as mudanças no desvio-padrão regional das duas regiões identificadas nesta análise. O desvio-padrão é uma medida de dispersão dos dados e ajuda a revelar o quão distantes a maior parte dos dados estão da média regional. Em 1991, apesar da região centro-sul possuir maior valor médio de IDHM que a região Norte-Nordeste, sua desigualdade interna era muito superior. Podemos atribuir esta questão ao fato de que a integração entre o Centro-Oeste e o Sul-Sudeste ainda se apresentava de forma muito incipiente. Com o avanço desta integração, houve queda acentuada desta diferença nos anos de 2000 e 2010, quando o desvio-padrão regional caiu para próximo da metade em relação a vinte anos atrás. No caso do Norte-Nordeste, vimos que a queda da desigualdade regional se deu de forma diferente. Na década de 1990, a queda desta desigualdade foi pouco significativa se comparada à da região centro-sul (0,0029 contra 0,118). No entanto, na década de 2000, a velocidade desta queda se aproxima daquela apresentada pela região Sul-Sudeste (0,183 contra 0,203). Novamente, há uma correspondência entre as políticas públicas implementadas nas décadas de 1990 e 2000 e o comportamento da evolução do IDHM no território nacional.

TABELA 2

Evolução da desigualdade interna das regiões delimitadas por meio das mudanças no desvio-padrão regional (1991, 2000 e 2010)

Ano	Centro-sul	Norte-Nordeste
1991	0,0808	0,0688
2000	0,0690	0,0659
2010	0,0487	0,0476

Fonte: PNUD, Ipea e FJP (2014).

Elaboração: Renan Amabile Boscariol

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ficaram patentes, no decorrer do capítulo, as insuficiências e limitações que cada uma das três formas de regionalizar o território nacional apresenta na leitura e no entendimento das contradições espaciais da nossa sociedade. Dentre estas, a que apresenta maior limitação é a regionalização proposta pelo IBGE.

A regionalização do Brasil, segundo o IBGE, possui um caráter didático e pedagógico para o ensino das diferenças sociais, culturais e naturais, construído ao longo de décadas por meio de sua utilização nos cursos básicos de ensino de geografia. Serviu também para a padronização da produção de dados estatísticos macrorregionais, na medida em que respeitou os limites administrativos estaduais. Além disto, reflete também diferenças reais que foram identificadas e construídas no passado e permanecem no presente como heranças históricas e que possuem sentido para a construção das diversas identidades que temos no território nacional. Todavia, fica claro que esta divisão já não consegue traduzir parte significativa dos processos que acontecem atualmente e daí vem a sua fragilidade. No caso do IDHM, este fato fica visível na dissolução das fronteiras macrorregionais que advém do processo de integração das dinâmicas regionais no território nacional.

A divisão regional em complexos geoeconômicos, proposta por Pedro Geiger, sofre de problemas similares à regionalização do IBGE. Se a dinâmica do IDHM mostra uma progressiva incorporação do Centro-Oeste ao complexo formado pelo centro-sul, isto não justifica que as três regiões sejam integradas em uma enorme área. O que vem acontecendo no Centro-Oeste é, como apontam alguns estudos, uma integração subordinada da estrutura urbana e de áreas do seu território à dinâmica hegemônica da região Sudeste, o que é denotado pela diferença no ritmo de evolução do IDHM nestas regiões (Soares, 2013; Arrais, 2013). Todavia, isto não implica uma completa subordinação desta região, ou que as dinâmicas próprias desta região sejam simplesmente subsumidas. Ao contrário, esta integração se faz, também, pela incorporação das vantagens específicas que se apresentam nesta região, mas também por aspectos socioeconômicos próprios.

Por sua vez, a regionalização de Milton Santos apresenta, como as outras, níveis de generalização que não permitem ver detalhadamente diferenças (intra e inter) regionais. No entanto, vimos que a evolução do IDHM nos últimos vinte anos tem demonstrado um padrão de comportamento que se assemelha a esta divisão regional. Se os dados estatísticos mostram que há dois movimentos de conjunto no Brasil, um em torno de um nível mais baixo e outro em torno de um nível mais elevado do IDHM, a leitura dos mapas permite ver que este movimento sincronizado possui também suas peculiaridades no território nacional.

Assim, se podemos constatar a forte interdependência entre a dinâmica de crescimento do Centro-Oeste para o Sul-Sudeste, por sua vez, não é possível deixar de notar que este é um movimento diferenciado. Este movimento possui diferenças de ritmo e da própria forma de difusão do crescimento (a partir das áreas próximas e das principais vias de integração do centro-sul com o Sudeste rumo ao interior da região). Desta forma, a regionalização proposta por Milton Santos parece descrever mais precisamente as diferenças regionais no Brasil atual. Isto não surpreende, posto que é a divisão mais recente (datada de 2001).

Por fim, não queremos aqui propor que o IDHM seja um indicador capaz de traduzir sozinho as desigualdades regionais do território nacional. Já são conhecidas as várias críticas sobre a generalidade e a simplificação da realidade promovida pelo IDHM. O que nos chamou a atenção foi a possibilidade de identificar e perceber tais diferença territoriais (e seu movimento histórico) a partir do IDHM, como um indicador sintético. No entanto, sem um conhecimento da história recente das políticas públicas e um conhecimento do território para além do que foi revelado pelos mapas produzidos pelo indicador, várias conclusões e análises aqui feitas não seriam possíveis.

Em síntese, os movimentos aqui constatados revelam que nos últimos vinte anos houve maior processo de integração regional, que resultou na diminuição das disparidades intra e inter-regionais no interior do território nacional. Isto pode ser um indicativo do processo de difusão do meio técnico-científico-informacional no território nacional, resultando em uma modernização conduzida pelo próprio avanço espacial do capitalismo nacional. As próprias análises das políticas econômicas em cada decênio indicam uma correlação entre o investimento em infraestrutura e o padrão espacial do crescimento do IDHM.

Na década de 1990, a eleição dos territórios mais dinâmicos como as áreas de maior investimento e atenção do governo estão refletidas na figura 5 (2000). Em comparação com a figura 4 (1991), é nítida a concentração do crescimento do IDHM nas áreas onde este crescimento já era mais pronunciado. Já na década de 2000, a expansão ocorreu em todo o território nacional (figura 6), sendo mais forte em áreas onde tal crescimento era mais baixo. Isto condiz com as políticas

econômicas e de desenvolvimento regional adotadas neste momento, com investimentos focados nas áreas de menor desenvolvimento social e econômico.

REFERÊNCIAS

ARRAIS, T. A. **A produção do território goiano: economia, urbanização e metropolização**. Goiânia: Editora da UFG, 2013.

BARBOSA, R. N. C. A política nacional de desenvolvimento regional: da “letra da lei” ao sentido do texto. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 16, n. 1, p. 37-50, jan./jun. 2012.

EGLER, C. A. G. Questão regional e gestão do território no Brasil. *In*: **Geografia, conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008. p. 49-76.

HAESBAERT, R.; PEREIRA, S. N.; RIBEIRO, G. **Vidal, vidais: textos de geografia humana, regional e política**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Divisão regional**. 2014a. Disponível em: <<https://goo.gl/Gf2WPJ>>. Acesso em: 16 abr. 2014.

_____. **Regiões geoeconômicas**. 2014b. Disponível em: <<https://goo.gl/Yrvg8q>>. Acesso em: 16 abr. 2014.

MANOEL, A. A política regional no governo Lula II. **Revista Desafios do Desenvolvimento**. Brasília, ano 4, ed. 34, 2007.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Atlas de desenvolvimento humano no Brasil**. 2014. Disponível em: <<http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/consulta/>>. Acesso em: 10 abr. 2014.

ROCHA NETO, J. M.; BORGES, D. F. As assimetrias entre as políticas setoriais e a política de planejamento regional no Brasil. **Revista Administração Pública**, v. 45, n. 6, p. 1639-1654. 2011.

SANTOS, M. **Espaço e Método**. São Paulo: Edusp, 2003.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **Território e sociedade no início do século XXI**. São Paulo: Record, 2001.

SILVA, S. A. A regionalização do espaço brasileiro nos Planos Plurianuais (PPA) e na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). *In*: XIV ENCUESTRO DE GEÓGRAFOS DE AMÉRICA LATINA: reencuentro de saberes territoriales latinoamericanos. Peru. **Anais...** Peru, 2013.

SILVEIRA, M. L. Território e sociedade no início do século XXI: a história de um livro. **Revista Acta Geográfica**, edição especial, Rio de Janeiro, 2011.

SOARES, H. V. **A incorporação subordinada do Centro-Oeste ao capitalismo brasileiro**: uma interpretação histórica. 2013. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo. 2013.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ALMEIDA, P. R. Políticas de integração regional no governo Lula. **Revista do Programa de Mestrado em Direito do UniCeub**, v. 2, n. 1, p. 20-54, jan/jun. 2005.

ANDRADE, M. C. **Geografia, região e desenvolvimento**. Recife, S/Ed., 1967.

CORRÊA, R. L. **Regionalização e organização espacial**. São Paulo: Ática, 2007.