

38.981

58  
RA  
oc

M. P. C. G. - Instituto de Pesquisa  
Econômico-Social Aplicada - (IPEA)  
SETOR DE DOCUMENTAÇÃO

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICO-SOCIAL APLICADA - IPEA

O PROBLEMA DA REGIONALIZAÇÃO NO BRASIL

Trabalho para o EPEA apresentado por  
MICHEL ROCHEFORT, Professor da Sorbonne

Setembro/1967

IPEA  
145

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO  
INSTITUTO DE PESQUISA  
ECONÔMICA SOCIAL APLICADA  
(IPEA)  
F No. 2718  
Data 6 / 6 / 68

## INTRODUÇÃO:

Uma preocupação constante em todos os países, há já algum tempo, é o "aménagement" do território, isto é, procura-se, por um lado, dar bases espaciais à planificação econômica e, por outro, visa-se uma organização harmoniosa dos diferentes centros do espaço nacional. Esta preocupação tem no Brasil, uma maior importância, devido ao fato de seu território ser muito vasto e variado, tanto nas suas possibilidades naturais quanto nas suas formas atuais de aproveitamento.

Toda sociedade, a bem dizer, repousa necessariamente sobre uma certa organização do espaço que ela ocupa: desde o estado tribal, o grupo humano impõe à terra uma certa "disciplina", a partir do momento em que ele pratica a agricultura itinerante sobre queimada. As Sociedades modernas implicam em bases espaciais muito complexas: à organização da terra, base das atividades agropecuárias, ajuntam-se todas as infra-estruturas de transporte de energia, todas as formas de localização industrial, todas as formas de "habitat". Cada sociedade projeta sobre o espaço que ela ocupa todos os caracteres específicos da sua estrutura econômica e social.

Em regime de economia liberal, as forças que agem sobre o espaço são muito diversas: algumas dependem da iniciativa individual dos chefes de empresa que, por exemplo, decidem a localização das usinas; outras dependem do poder público, seja diretamente, seja por intermédio de uma autorização necessária. Todas interferem mais ou menos nas condições naturais deste espaço, assim como interferem umas nas outras. As combinações realizadas por essas interações de fatores complexos são numerosas e variadíssimas, mas a análise minuciosa do espaço ocupado por uma certa sociedade chega sempre ao reconhecimento de um certo número de unidades espaciais, cada uma se individualizando por caracteres específicos e pela predominância de uma certa forma de organização. Costuma-se chamar de "região" a estas unidades de organização do espaço, mas esta noção, aparentemente simples e comum, reveste-se de significações complexas e frequentemente mal definidas. Algumas vezes são ainda os fatores naturais que predominam na divisão do espaço, em "regiões naturais"; algumas vezes a divisão regional repousa nas atividades agrícolas, outras, ainda sobre o conjunto das atividades de produção (região econômica). Pode-se insistir na repartição dos homens, e dividir o território em regiões de densidade. Sob um outro ângulo, pode-se também insistir no papel dos centros urbanos e de sua zona de influência, que constituem "regiões de organização". A estrutura político-administrativa dos Estados superpõe a essas divisões uma outra, a da

gestão dos negócios públicos.

Procurou-se racionalizar todos êsses aspectos da divisão do espaço e definir:

- regiões homogêneas, caracterizadas por uma semelhança mais ou menos completa das atividades de produção, e em particular da atividade agrícola, expressa, entre outras, pela renda média "per capita";
- regiões polarizadas que abarcam um espaço heterogêneo nas suas atividades de produção, mas dominado pela influência de uma cidade principal, cujo poder de polarização provoca elos de interdependência entre os fragmentos heterogêneos.

A essas noções, que repousam sôbre o resultado das fôrças espontâneas da organização do espaço, tal como elas resultam da estrutura da Sociedade, ajunta-se a noção de região-plano ou região-programa, que pode tomar duas direções: ou se trata de uma constatação: a região-plano corresponde a um espaço cujas diversas frações dependem de uma mesma decisão; ou se trata de uma noção prospectiva: a região-programa é a unidade espacial escolhida em função das características atuais do espaço, para servir de base à programação das intervenções de "aménagement", visando a corrigir, modificar e melhorar essas formas atuais de organização.

Com efeito, estas últimas, resultando das fôrças espontâneas de organização, revelam deficiências e defeitos, que prejudicam o bom funcionamento da sociedade, o desenvolvimento harmonioso de sua economia e a plena utilização das suas potencialidades naturais e humanas. A evolução espontânea, particularmente, leva quase sempre ao agravamento dos desequilíbrios regionais, desenvolvendo as zonas de crescimento em prejuízo das zonas subutilizadas.

O "aménagement" do território deve pois repousar em bases regionais e guiar a regionalização das atividades humanas, não sòmente para assegurar uma plena utilização do potencial natural mas também para criar quadros espaciais favoráveis à vida e ao desenvolvimento dos grupos humanos. Esta regionalização harmoniosa, que deve constituir o objetivo do "aménagement" do território, repousa necessariamente na noção de polarização das atividades humanas. Em uma sociedade desenvolvida, com efeito, tôdas as atividades humanas necessitam do recurso mais ou menos freqüente a um certo número de serviços e equipamentos que sòmente se encontram nas grandes cidades. Êstes centros urbanos asseguram a coordenação das atividades de produção e a base de tôda a

vida de relações. Por falta de uma cidade incentivadora o espaço permanece não-estruturado: a cidade é o pólo de cristalização da personalidade regional.

Mas há cidades e cidades, e a dimensão do papel de encruzilhada, simbólico do papel urbano regional, varia consideravelmente de uma para outra. A grande cidade assegura a unidade da **região** pelos seus equipamentos de nível superior, mas nesta região funcional, diversas outras cidades constituem centros-de-apoio: a estrutura da região deve comportar toda uma hierarquia de cidades, que são os pontos-de-impacto de todos os processos de desenvolvimento. Assim a região de organização se constitui em região orgânica. É evidente que, dentro dos limites de uma tal região, os setores de organização constituídos pelos centros-de-apoio interferem com as diversas formas de utilização do espaço pelas atividades de produção (regiões homogêneas). A regionalização visa pois à integração de unidades territoriais subalternas no seio de quadros geográficos maiores, estruturados por uma rede urbana e delimitados pelo poder de polarização da metrópole regional.

Se a regionalização das atividades humanas é o objetivo final do "aménagement" do território, os meios para atingi-la diferem segundo as características anteriores do espaço a organizar, e, particularmente, segundo seu nível de desenvolvimento econômico e sua densidade de ocupação humana. Antes de elaborar qualquer política de regionalização, é preciso pois conhecer, com precisão, os aspectos atuais do espaço a organizar, tais como eles resultam do confronto espontâneo entre o meio natural e as forças de organização da Sociedade. Para isso, é necessário, antes de tudo, precisar as "unidades territoriais subalternas" a serem reagrupadas, e delimitar as "regiões homogêneas" em que está atualmente dividido o território. É preciso em seguida conhecer as divisões que resultam dos fenômenos espontâneos de polarização a partir das cidades atuais, para conhecer as tendências espontâneas da regionalização, que devem ser tomadas em consideração como indicações de base para a programação de uma política voluntária de regionalização do território. A partir desses dados, é preciso definir, no espaço a organizar, as zonas-programa, isto é, as unidades, de modo que, dentro de cada uma, os problemas regionais sejam os mesmos e, por conseguinte, que os programas a elaborar sejam da mesma natureza. O objetivo final continua sendo a realização de uma divisão do território nacional em "regiões orgânicas".

Nós pretendemos determinar aqui os estudos que permitem conhecer as formas atuais de organização do espaço brasileiro (regiões ho

mogêneas e regiões polarizadas), e sugerir depois algumas linhas-mestras para a definição de zonas-programa destinadas a preparar a regionalização do território, antes de propor algumas reflexões sôbre as possíveis orientações, e as dificuldades de intervenções de "aménagement" em matéria de regionalização, no Brasil.

I

OS DADOS ATUAIS DA DIVISÃO REGIONAL NO BRASIL

Não se pode ter em vista, neste breve trabalho, a descrição de tôdas as diversidades regionais do Brasil, mas sim a apresentação das diferentes tendências da divisão atual e que bases elas podem fornecer para o "aménagement" regional. Duas direções devem ser examinadas, correspondendo à pesquisa das regiões homogêneas e das regiões polarizadas, mas é preciso assinalar primeiro os aspectos atuais da divisão "formal" do espaço em unidades oficiais, pois será preciso retomar esse problema sob dois aspectos diferentes no momento de focalizar um "programa" de "aménagement" regional. Este, efetivamente, tem necessidade de uma base estatística, como ponto-de-apoio, e deverá levar em conta as unidades espaciais da estatística, ou propor outras. Ele tem necessidade também de um poder de decisão para ser realmente programado, e deverá portanto levar em conta as unidades espaciais deste poder, e particularmente da interferência entre as dos Estados e o Poder Federal.

1 - DIVISÃO ATUAL DO TERRITÓRIO BRASILEIRO EM UNIDADES OFICIAIS

Os municípios continuam sendo a unidade espacial de base, em matéria administrativa. Suas dimensões são muito variadas, mas estas variações correspondem satisfatoriamente às diferenças de intensidade da ocupação do espaço. Um dinamismo constante preserva mais ou menos esta adaptação através da criação de novos municípios pelo fracionamento dos antigos, quando o povoamento se torna mais denso. Não parece pois oportuno apresentar o problema desta divisão administrativa de base, que se deve guardar como um dado fixo e ao qual se deverão adaptar as futuras regiões orgânicas cujos limites deverão sempre coincidir com limites municipais, a fim de nunca dividir o espaço de um município entre duas regiões orgânicas.

Não se pode cogitar, também, de recolocar em pauta a divisão do espaço brasileiro em estados, pois é tôda a organização federal do País que está em jôgo. É preciso assinalar contudo que isto levanta um problema de competência em matéria de ação que será retomado posteriormente. As dimensões dos Estados são extremamente variáveis sem que isto corresponda, como nos municípios a verdadeiras diferenças de intensidade de valorização nem a verdadeiros conjuntos homogêneos de organização econômica e social do espaço. É portanto eviden

te que não se pode tomar essas divisões nem como unidades territoriais elementares nem como base de região-programa. Parece pois preferível procurar uma divisão do espaço brasileiro em função de caracteres verdadeiramente funcionais para o objetivo visado, e discutir, mais tarde, problemas levantados pela estrutura federal do espaço brasileiro para a realização do programa elaborado.

A essas unidades da administração geral do País acrescentam-se as que servem de base à elaboração das estatísticas. O Conselho Nacional de Geografia foi encarregado, há 20 anos, de dividir o território nacional em zonas e regiões fisiográficas destinadas a servir de base espacial aos serviços estatísticos. Esta divisão foi feita em função do meio natural e de uma certa homogeneidade de evolução econômica para cada zona. Este trabalho, muito útil na época, está agora ultrapassado pela amplitude das mudanças que se operaram em 20 anos, no que toca à valorização do solo brasileiro. Limites e conteúdos das zonas fisiográficas não correspondem mais hoje às unidades homogêneas de organização do espaço e não podem mais servir de base à elaboração das estatísticas de produção.

## 2 - A DIVISÃO DO ESPAÇO BRASILEIRO EM REGIÕES HOMOGÊNEAS

Em face da imensidão do território brasileiro, poderia parecer exagêro querer procurar tôdas as regiões homogêneas que o constituem, e sobretudo porque o aparelho cartográfico e estatístico disponível é muitas vêzes precário. Foi contudo a esta tarefa que se limitou o Conselho Nacional de Geografia, visando fornecer uma base para o "aménagement" regional como também para a revisão da divisão regional oficial do Brasil. Estes trabalhos do Conselho Nacional de Geografia, que ainda prosseguem, já permitiram a publicação de um esquema preliminar.

### a) - Problema de Método

Em lugar de se contentar com alguns indicadores parciais, como as produções agrícolas ou a renda "per capita", o C.N.G. preocupou-se com o conjunto dos fatores que contribuem a modelar o espaço e procurou elaborar, para isso, seu próprio método de trabalho, esforço no qual tivemos ocasião de colaborar em agosto de 1966. O objetivo consiste, de fato, em pesquisar, no território brasileiro, tôdas as combinações espaciais realizadas entre a natureza e as atividades huma-



nas, em delimitá-las e defini-las pelos seus caracteres específicos.

O esquema preliminar já publicado levou em consideração o mapa a 1/1 000 000, o mapa geológico, o mapa de síntese climática e o mapa da vegetação, como indicadores do meio natural; o mapa de distribuição da população, diversos mapas e tabelas das produções agrícolas, com sua evolução e estrutura fundiária, mapas da distribuição das terras cultivadas e dos pastos, e um mapa de distribuição da indústria. Para cada grande porção do território, o confronto de todas estas cartas foi feito com a colaboração de geógrafos que tinham um conhecimento prévio exato sobre estas regiões. De acordo com o grau de generalização adotado, os geógrafos do Conselho Nacional de Geografia puderam assim dividir o território em espaços homogêneos de diversos tamanhos. Examinaremos os resultados mais adiante.

É evidente que o ponto-de-vista global adotado pelo Conselho Nacional de Geografia é um empreendimento difícil. Não há nada mais complexo que as combinações espaciais realizadas pelos esforços dos homens para organizar a natureza. Os fatores que entram em jogo dependem tanto das estruturas e dos mecanismos da economia como dos comportamentos sociológicos, tanto dos aspectos atuais destes fenômenos como dos aspectos passados que pesam ainda na organização do espaço em consequência dos fenômenos de sobrevivência. O esforço empreendido é altamente louvável, pois é de fato através deste ponto-de-vista global que o C.N.G. poderá contribuir decisivamente para o conhecimento e a compreensão das forças atuais da utilização do solo brasileiro, isto é, fornecer uma base fundamental para todo o programa de "aménagement" regional, assim como para o de desenvolvimento econômico.

Devido à amplitude e à dificuldade da tarefa empreendida, o esquema preliminar publicado repousa sem dúvida, em um método às vezes um pouco frágil. A base estatística é heterogênea; os fatores demográficos são tratados de modo bastante bruto, assim como as atividades industriais; a infra-estrutura dos transportes não é levada em consideração. A falta de indicadores objetivos foi compensada pela experiência dos homens. Este método está longe de ser condenável. Há na noção de espaço homogêneo um aspecto muito humano, que se traduz finalmente pela impressão experimentada pelos habitantes de fazer parte de uma mesma unidade espacial. É evidente, contudo, que esta experiência continua sendo uma impressão, mesmo se é baseada sobre um grande conhecimento objetivo do espaço em pauta.

As fraquezas do método empregado pelo C.N.G. para este es-

quema preliminar não escaparam aos autores, que anunciam uma revisão, atualmente em curso. Esta será baseada em um método que comporta duas etapas, de acordo com a orientação que tivemos ocasião de prestar em agosto de 1966. Pretende-se primeiro elaborar mapas de sínteses parciais dos fenômenos que contribuem para dividir o espaço brasileiro em zonas homogêneas antes de comparar estas cartas entre si, para chegar à síntese final. Seis mapas de síntese parcial estão em execução: cartas de meios naturais, carta do potencial humano, carta da produção agrícola, carta da produção industrial, carta de infra-estrutura dos transportes, carta das atividades terciárias não-polarizadoras (as outras, mais importantes, são tomadas em consideração na pesquisa dos espaços polarizados). Para elaborar cada uma dessas cartas de síntese, os geógrafos do C.N.G. reuniram todo o material disponível no Brasil. Esta pesquisa representa um trabalho enorme. Seu êxito será sem dúvida um fato importante para o conhecimento do Brasil.

#### b) - Resultado do Esquema Preliminar

O esquema está apresentado sob forma de um mapa que divide o Brasil em 128 regiões homogêneas, subdivididas em zonas, cujo número atinge perto de 400, e sob a forma de tabelas acompanhadas de um breve comentário sobre cada região.

Constata-se primeiro as grandes diferenças de dimensões entre as regiões homogêneas: a região 3 tem 709 000 km<sup>2</sup>, a região 1 tem 507 000, enquanto que a 43 tem 1 500, e a região 95, 7 400. Isto corresponde evidentemente à forte desarmonia regional da valorização do território. Ao Brasil "povoado" da zona Atlântica e do Sudeste opõe-se o Brasil "vazio" do interior, com uma zona de transição entre os dois: o mapa das zonas homogêneas, interpretado em função das dimensões destas, corresponde mais ou menos ao mapa de densidade da população... Isto mostra a importância do fator humano na organização do espaço. Sem dúvida, acontece também que o meio natural nesta fachada Atlântica é mais retalhado que no interior, e que as variações de pluviosidade e o fracionamento da topografia contribuem para dividir o território em unidades com dimensões muito pequenas. Mas cada uma dessas diferenças de meio não faz senão reforçar os caracteres específicos que os homens deram à organização do espaço; e nas combinações realizadas, é a influência do homem o fator mais importante para a individualização dos espaços homogêneos. No planalto paulista, por exemplo, a região 83 caracteriza-se pela antiguidade da cultura do café; a região 84 pela importância da criação, a 85 pela predominância da

policultura, a 86 pela decadência da cultura do café, substituída pela da cana-de-açúcar. Ao contrário **são essencialmente** os fatores naturais, relêvo, clima e vegetação que permitiram individualizar a região 6 do planalto interior e as regiões de 1 a 5 da zona amazônica.

Estas diferenças de dimensão, que correspondem à **própria realidade** da organização do espaço no Brasil, não constituem problema para o "aménagement" regional. Com efeito, não se trata de tomar os espaços homogêneos como bases espaciais de planificação. O objetivo bem definido da regionalização é criar regiões orgânicas, dominadas por um centro urbano e organizadas por uma estrutura de centros "relais". O conhecimento dos espaços homogêneos não é senão uma base analítica que permitirá decidir sobre a natureza das intervenções necessárias para que o espaço a "aménager" se organize em tórno dos pólos de desenvolvimento.

Sob êste ponto-de-vista, o trabalho do Conselho Nacional de Geografia traz uma contribuição preciosa para o planificador. Com efeito, trata-se de conhecer o conteúdo das futuras regiões orgânicas e não o seu traçado, que será decidido, quer em função dos fenômenos atuais de polarização, quer em função da criação de novos pólos e de sua futura zona de influência. Êste conhecimento do conteúdo é fundamental, pois permite definir as necessidades atuais do espaço em equipamentos polarizadores: uma zona de policultura não tem as mesmas exigências para seu desenvolvimento que uma zona de "plantation" ou uma de criação; uma região de predominância agrícola apresenta problemas específicos de equipamento, em relação a uma região já industrializada. Alguns espaços homogêneos, por outro lado, não se mostram "polarizáveis" pelo seu conteúdo atual, porque suas atividades econômicas e seu nível de vida não lhes permitem ser consumidores de serviços. As intervenções, visando à regionalização de tais espaços, deverão ser necessariamente acompanhadas de um esforço concomitante de desenvolvimento das atividades e do povoamento, sem o qual a criação de equipamentos polarizadores permaneceria vã e sem efeitos espaciais. A apresentação das características de cada região homogênea e de cada zona no interior da região, pelo Conselho Nacional de Geografia, responde, sob vários aspectos a esta preocupação de conhecer o conteúdo do espaço a organizar: com efeito, as tabelas apresentam, para cada unidade homogênea, a superfície, a população total, a densidade, a população urbana e tôdas as estatísticas disponíveis da produção, frequentemente acompanhadas de sua importância relativa na economia brasileira.

Dentro do sentido de definir o conteúdo das regiões, pode-

se ainda sugerir algumas direções complementares de pesquisa. No plano da análise, primeiramente, seria interessante fazer intervir o nível de vida dos habitantes, para precisar seu poder atual de aquisição. Sem tentar atingir a renda "per capita", sem dúvida muito difícil de se obter nas estatísticas, poder-se-ia, ao menos, utilizar critérios indiretos, como o analfabetismo, a mortalidade infantil, etc. Seria necessário, por outro lado, precisar as condições de acessibilidade dos diversos espaços homogêneos, isto é, suas possibilidades de relações e trocas, definidas pela infra-estrutura de transporte de que dispõem. Estas duas sugestões foram de fato, levadas em conta no programa de revisão do esquema preliminar. Um outro sentido de pesquisa deve tentar ultrapassar o estágio analítico apresentado no esquema, para se chegar a definir, sinteticamente, alguns grandes tipos de problemas de "aménagement" regional de acordo com as principais regiões do Brasil. Para isso, é preciso um esforço de classificação dos espaços homogêneos apresentados no esquema, em função de seu conteúdo e de algumas hipóteses, concernentes às intervenções necessárias para chegar à regionalização efetiva do espaço. Tentaremos dar na segunda parte deste trabalho, uma contribuição a essa pesquisa.

A divisão do território em espaços homogêneos apresenta, para o Brasil, um outro interesse: a divisão oficial em zonas estatísticas deve, com efeito, ser renovada, como assinalamos antes. Para encontrar as bases espaciais adaptadas às necessidades do planejamento, é evidentemente necessário que as unidades escolhidas apresentem uma homogeneidade de conteúdo, a fim de que os resultados obtidos dos recenseamentos econômicos e demográficos reflitam uma expressão quantitativa da realidade concreta e não uma média abstrata de diversas formas de organização do espaço. Aqui ainda, o trabalho do Conselho Nacional de Geografia traz uma contribuição fundamental, particularmente pelo cuidado de buscar os setores homogêneos, no interior das regiões. Neste ponto-de-vista, com efeito, há interesse em atingir "unidades elementares" de organização do espaço, ~~micro~~-regiões", a fim de que se possa em seguida efetuar diversos reagrupamentos espaciais, segundo as necessidades dos utilizadores. É por isso que, apesar da existência da divisão apresentada no esquema, poder-se-ia fazer uma sugestão oposta à precedente, e desejar que, para esta segunda utilização dos espaços homogêneos, o Conselho Nacional de Geografia apresente uma divisão ainda mais apurada no território brasileiro em "subsetores" de espaços homogêneos, com toda uma hierarquia de reagrupamentos em setores, zonas e regiões homogêneas.

### 3 - A DIVISÃO DO TERRITÓRIO BRASILEIRO EM REGIÕES POLARIZADAS

É evidente que o esforço de regionalização que deve promover um serviço de "aménagement" do território não pode ser feito "ex nihilo", sem conhecer as formas atuais de polarização do espaço a organizar. As futuras regiões orgânicas devem levar em conta as indicações da evolução espontânea e sobretudo utilizar ao máximo os centros existentes, considerando-se a dificuldade de criar uma cidade. É portanto fundamental levantar um quadro completo dos aspectos atuais dos fenômenos de polarização.

Neste campo, dispõe-se de um trabalho de base efetuado pelo Conselho Nacional de Geografia. Como para as regiões homogêneas, êle já deu ensejo à publicação de um esquema preliminar que está sendo revisto e dotado de maior precisão, através de pesquisas mais apuradas.

#### a) - Problema de Método

O método adotado procura identificar, através do território brasileiro, os principais centros de polarização e sua hierarquia segundo seu poder de polarização, assim como delimitar suas respectivas zonas de influência. Esta orientação inspira-se nos trabalhos que dirigimos na França, e nas indicações que demos, no Rio, em agosto de 1966. Não nos cabe portanto criticá-la, mas sim apresentar algumas observações a respeito.

Ao procurar identificar e classificar os centros atuais do território pelos seus equipamentos, êste método define "possibilidades de polarização", já que esta pesquisa se baseia na presença, maior ou menos, de tóda uma gama de equipamentos do terciário superior: comércios de varejo, vendendo certos artigos - comércios integrados - comércios de atacado - serviços bancários e financeiros - serviços de direção e de administração - serviços de conselho, de instrução, de saúde, de cultura e de lazeres. Na verdade, êsses equipamentos podem estar, no momento, sòmente a serviço dos habitantes da cidade onde se encontram; neste caso, êles não exercem verdadeira polarização sôbre uma região. Mas, já que possuem equipamentos polarizadores, poderão tornar-se centros para as áreas vizinhas, desde que estas se tornem polarizáveis, isto é, desde que as atividades econômicas que aí estão localizadas tenham atingido um certo nível de desenvolvimento e que os habitantes tenham atingido um certo poder de aquisição. É portanto muito interessante para a planificação conhecer os pontos atuais de

concentração dos equipamentos polarizadores que, de qualquer modo, lhe servirão de base e de ponto-de-partida para seu programa de regionalização. Mas, para atingir êste objetivo, seria preciso poder medir a importância do equipamento polarizador, estimar seu "potencial", o que nem sempre é obtido pelo método proposto que, freqüentemente, devido às dificuldades insuperáveis de documentação, deve contentar-se em caracterizar um equipamento pela sua presença, e não pelo seu poder - trata-se de qualquer modo de uma orientação de pesquisa a conservar para os trabalhos futuros do Conselho Nacional de Geografia.

A segunda parte do método adotado procura delimitar as zonas de influência dos centros: baseia-se essencialmente em um questionário visando conhecer a origem dos clientes dos diversos serviços de cada centro, e em elos formais, como os que unem as filiais à sede social das emprêsas de serviços. A maior fraqueza dêste método é não mensurar os fluxos realmente provocados pelo poder de polarização dos centros: fluxo de pessoas, de mercadorias, de mensagens e de dinheiro. Por não atingir a intensidade da polarização, a delimitação das zonas de influência permanece formal, e a de Belém pode parecer da mesma extensão que a de São Paulo, quando uma apresentação quantitativa dos fluxos mostraria diferenças fundamentais tanto na extensão da influência como na sua natureza. Neste ponto-de-vista, o trabalho do Conselho Nacional de Geografia dá sômente uma indicação sôbre os limites aproximados das regiões polarizadas pelos centros principais, sem nenhuma precisão sôbre a importância e o conteúdo dos fenômenos de polarização no interior da região delimitada.

Para programar as futuras regiões orgânicas seria preciso, por outro lado, conhecer a estruturação atual de cada região polarizada, a natureza dos centros "relais" existentes e a divisão da região em setores definidos pela influência de cada um dêles. Êste grande trabalho, que consiste em estudar cada rêde urbana regional no interior da zona de influência dos grandes centros está apenas esboçado no estudo preliminar, que indica para o Brasil como um todo, sômente os centros de 3º nível e sua zona de influência. Para os trabalhos posteriores, parece mais indicado proceder a um estudo separado de cada grande região polarizada, para definir sua estrutura atual.

#### b) - Resultado do Esquema Preliminar

Tôdas as observações precedentes são devidas ao fato de que o estudo da polarização em um espaço tão amplo como o Brasil é um em-

preendimento muito difícil, que necessita de um enorme trabalho. Mesmo assim a pesquisa preliminar já dá resultados muito interessantes para o "aménagement" do território: dois mapas sobre espaços polarizados de 1º, 2º e 3º níveis, uma descrição de cada região polarizada com uma apresentação e um quadro dando a lista dos respectivos municípios, sua população (total-densidade-população urbana). Pode-se lamentar que os autores tenham permanecido neste simples nível de análise, porque os resultados apresentados permitem já um certo número de interpretações sobre os fenômenos de polarização, que podem trazer uma contribuição importante à elaboração de um programa de regionalização, ou ao menos mostrar suas dificuldades.

O contraste entre o Brasil povoado e o Brasil vazio é, neste domínio, ainda mais claro que no das regiões homogêneas. Imensas zonas do interior estão atualmente desprovidas de qualquer centro de polarização. Mais ainda, mesmo nos quadros do Brasil povoado, isto é, da fachada atlântica, a localização dos centros principais é excêntrica em relação à região que eles polarizam. Dentre os 9 centros de 1º nível, 6 são portos, 2 estão próximos do mar (Curitiba e São Paulo). Somente a cidade de Belo Horizonte constitui um ponto-de-apoio interior, mas, devido à extensão da zona de influência dos portos sobre a hinterlândia, a própria região de Belo Horizonte apresenta uma dissimetria, com relação ao seu centro que se encontra quase na sua extremidade leste. Não é necessário, sem dúvida, que uma região polarizada obedeça a um esquema geométrico e que a Capital esteja exatamente no centro da zona de influência, mas as dissimetrias no Brasil são de tal amplitude que criam muitos problemas para a estruturação da região, particularmente no domínio dos transportes. Com efeito, o arcabouço dos principais centros obedece a um esquema de economia "dependente". A cidade principal drena os produtos brutos do solo e subsolo, que ela exporta, e recebe os produtos fabricados importados. Esta sobrevivência pesou profundamente nas formas atuais da polarização do espaço no Brasil, sem que para isso se possa facilmente elaborar um programa permitindo reorganizá-las.

O 3º nível de polarização identificado pelo esquema preliminar fornece-nos informações sobre a estrutura atual das grandes regiões polarizadas. Constata-se primeiro que está praticamente ausente, não só das "regiões vazias" do interior, mas de uma boa parte da fachada atlântica. Somente as partes Sul e Sudeste do País, possuem uma rede bastante regular de centros de 3º nível, apresentando, porém, uma zona mais desprovida entre as duas, que corresponde à cidade de

Ponta Grossa. Ao Norte de uma linha Belo Horizonte - Vitória, os centros de 3º nível são mais raros e representam pouco mais que um alinhamento a alguma distância do litoral, exceto à altura dos Estados de Pernambuco, Paraíba e Rio Grande do Norte, onde a distribuição é mais regular. É preciso ainda observar que estes centros, embora identificados como de 3º nível, não representam o mesmo poder de polarização o mesmo estilo de equipamentos que os centros do Sul e Sudeste.

Mesmo com este conhecimento ainda imperfeito das redes urbanas no interior das grandes regiões de influência, pode-se já constatar que existe muito por fazer para chegar à criação de regiões orgânicas, estruturadas a partir de uma rede de centros "relais", bem distribuídos no interior da zona de influência do centro principal. É evidente que estudos mais aprofundados, do gênero daquele que o Conselho Nacional de Geografia realizou sobre a influência regional do Rio de Janeiro, permitirão encarar melhor os problemas de estruturação das regiões.

Naturalmente, a fraqueza dos fenômenos atuais de polarização do espaço brasileiro está bastante ligada ao conteúdo das regiões homogêneas. Em grande parte do Brasil, o nível de desenvolvimento das atividades econômicas, a densidade e o poder de aquisição das populações não são bastante elevadas para que os espaços sejam verdadeiramente polarizáveis. Não se deve nunca esquecer que a regionalização, baseada na divisão harmoniosa do espaço em regiões orgânicas, é uma noção de economia desenvolvida, e que no Brasil é um objetivo a atingir e cujos resultados podem ser freqüentemente longínquos. De fato, não se pode nunca dissociar o programa de regionalização, baseado na polarização, do programa de desenvolvimento regional das atividades de produção baseado no conhecimento das regiões homogêneas, considerando-se a interação destes fenômenos. Como o Brasil apresenta grandes diferenças de desenvolvimento regional, parece interessante, a fim de estabelecer o programa de organização do território, procurar agrupar os fatos de regionalização em torno de alguns tipos de problemas regionais definidos pelo conhecimento das regiões homogêneas e das regiões polarizadas. Antes de trazer uma contribuição a este esforço, convém insistir ainda no fato de que esta reflexão é possível pelo trabalho considerável efetuado pelo Conselho Nacional de Geografia, e que ela será ainda mais proveitosa quando estes trabalhos em curso fornecerem bases ainda mais exatas para o conhecimento das formas atuais de organização do espaço brasileiro.



## II

### OS GRANDES PROBLEMAS DA ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO BRASILEIRO:

#### PESQUISA DAS BASES DE UM PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO

Pela breve apresentação que acabamos de fazer dos resultados principais da pesquisa das regiões homogêneas e das regiões polarizadas, pode-se logo concluir que esta divisão não pode servir diretamente de base espacial para um programa voluntário da regionalização. Não é viável criar, por exemplo, um serviço de organização e um programa de ação para cada uma das 128 regiões homogêneas, pois elas constituem somente uma trama de base, sobre a qual se deseja projetar a organização de regiões funcionais. Não se pode também tomar as atuais regiões polarizadas como bases espaciais de programa, pois elas não existem em todo o território brasileiro e não se apresentam sempre racionais, lá onde estão presentes. A finalidade da regionalização é a criação de regiões orgânicas, baseadas no poder polarizador de um grande centro e estruturadas pela rede dos centros "relais". Na maior parte do Brasil, isto representa um objetivo bastante distante para a planificação espacial. Esta deve portanto, no momento, propor-se dois sentidos de ação: de um lado, procurar a dimensão e a estrutura desejáveis das futuras regiões orgânicas, cujas características são sem dúvida diferentes, de acordo com as diferentes partes do Brasil; por outro lado, procurar, através dos aspectos atuais de organização do espaço, os meios de provocar a criação progressiva destas regiões orgânicas. É evidente que esses meios variam segundo as partes do Brasil. Convém portanto definir grandes setores de intervenção, e precisar, para cada um, os problemas atuais de organização do espaço e as ações necessárias para atingir o objetivo visado. O agrupamento das regiões homogêneas e polarizadas em grandes setores-programas poderia ainda ser confiado aos geógrafos que parecem habilitados a levar a cabo este tipo de trabalho. As intervenções específicas para cada setor deveriam ser elaboradas por uma comissão interdisciplinar, composta de economistas, engenheiros, planejadores e geógrafos. A execução das intervenções poderia ser confiada a serviços permanentes, cada grande setor espacial possuindo seu próprio serviço de planificação. Desejaríamos indicar aqui algumas reflexões sobre a natureza dos grandes setores de intervenção que poderiam ser enquadrados na perspectiva que acabamos de indicar. De um modo muito geral, parece que se pode já dividir o território brasileiro em quatro grandes tipos de setor-programa: setor das regiões vazias, setor das regiões de equilíbrio tradicional entre o homem e a natureza, setor das regiões de equi

lívrio recente e setor das regiões de crescimento.

## 1 - AS REGIÕES VAZIAS

Vastas porções do território brasileiro podem ser consideradas como regiões vazias, mesmo quando não inteiramente desprovidas de população, devido à fraqueza da influência do homem sobre o espaço: é o caso, particularmente, das "regiões homogêneas" de 1 a 6, onde a densidade não ultrapassa 0,5 habitantes por Km<sup>2</sup>, e onde frequentemente os homens contentam-se com uma atividade diretamente ligada à vegetação natural. A polarização é reduzida a uma drenagem dos produtos brutos do solo e subsolo para centros exteriores a essas zonas. Os poucos elementos de organização do espaço repousam em algumas cidades ou portos, fixados ao longo das vias fluviais, na falta de outro meio de circulação.

Trata-se, pois, de um estágio de ocupação da terra demasiado elementar para que se possa falar em programa de regionalização verdadeira. Deve-se, em compensação, examinar para tôdas essas regiões, as intervenções destinadas a preparar uma futura regionalização, cujas bases devem ser criadas ao mesmo tempo em que se desenvolvem as atividades de produção necessárias a dar a êstes espaços bastante peso econômico e humano para que êles se tornem polarizáveis. Ora, para que se instalem, estas bases da futura regionalização, é preciso, antes de tudo, "itinerários", isto é, vias de circulação e centros, já que representam as duas bases espaciais da polarização. Neste grande setor-programa das regiões vazias, será pois preciso:

- 1) - promover certos municípios, judiciosamente escolhidos, à função de centros, e elaborar uma política de construção de uma infra-estrutura de circulação ligando êstes centros entre si, com uma convergência em direção ao centro mais importante selecionado como cabeça desta primeira rede, e elevado à categoria de cruzamento principal dos "itinerários". Parece, com efeito, irracional, na maior parte dos casos, prever nesta primeira fase de organização, uma gama complexa de centros interdependentes e hierarquizados. Em primeira urgência é preciso distinguir alguns centros principais os mais completos possíveis quanto ao equipamento de serviços necessários ao desenvolvimento das atividades de produção das zonas vizinhas. Serão também os primeiros pontos de fixação da indústria. Cada centro principal deverá dispor, na sua zona de influência eventual, de um certo número de centros elementares que lhe servirão de ponto-de-apoio para promover o desenvolvimento regional e enquadrar a futu

ra vida de relações. Estes pontos-de-apoio deverão ser, com prioridade, ligados ao centro principal por uma infra-estrutura de transportes.

O trabalho de preparação dos programas de "pré-regionalização" das regiões vazias deve pois efetuar as operações seguintes, a partir dos trabalhos estabelecidos pelo Conselho Nacional de Geografia sobre as regiões homogêneas e as regiões polarizadas;

- 2) - delimitação, no território brasileiro, do espaço considerado como vazio, devido à fraqueza da influência do homem sobre este meio;
- 3) - pesquisa no interior deste espaço, de alguns municípios mais capazes de tornar-se centros principais, levando em conta seus equipamentos atuais, sua posição no espaço e suas relações com os grandes eixos de circulação fluvial ou rodoviária, atuais ou previstos.
- 4) - delimitação, muito aproximada das futuras zonas de influência destes centros, levando em conta, particularmente, as sugestões do meio natural para a circulação e para o desenvolvimento econômico regional;
- 5) - escolha dos centros elementares, isto é, dos municípios que servirão de pontos-de-apoio no interior da zona de influência, tomando como base seus equipamentos atuais e sua posição na zona;
- 6) - escolha dos itinerários que ligarão estes pontos-de-apoio ao centro principal.

O conjunto destas propostas deve ser consignado sobre uma carta prospectiva que representará o esquema de "aménagement" das regiões vazias, para sua futura regionalização. É evidente que este esquema só será eficaz se for acompanhado de um plano de desenvolvimento das atividades da produção.

## 2 - AS REGIÕES DE EQUILÍBRIO TRADICIONAL COM FRACA DENSIDADE DEMOGRÁFICA.

Outras extensas partes do território brasileiro são dominadas por uma influência ainda bastante fraca do homem sobre o espaço, mas já correspondem a situações mais impositivas, devido à existência mais efetiva da grande propriedade pecuária. As densidades oscilam entre 5 e 10 hab/km<sup>2</sup>: é o caso, por exemplo, das regiões homogêneas nº

72 e 116. Na medida em que estas zonas formam vastas extensões contínuas, elas podem levar à delimitação de um segundo setor de ação onde os programas de organização do território estarão ainda muito próximos do 1º setor, mas com indicações mais precisas sobre a organização atual do espaço, em matéria de circulação e de cidades, tendo em vista a escolha dos futuros centros e itinerários destinados a preparar a regionalização. O trabalho de preparação deve pois repousar sobre as mesmas bases que para o 1º setor.

### 3 - AS REGIÕES DE EQUILÍBRIO TRADICIONAL COM DENSIDADE DEMOGRÁFICA FORTE OU MÉDIA.

Poder-se-ia talvez falar com mais exatidão de "desequilíbrio" tradicional. Todas as partes do Nordeste, próximas ao Atlântico, enquadram-se neste tipo de região. As formas atuais da organização do espaço são ainda mais claras e impositivas: o espaço já possui estradas, até mesmo ferrovias e numerosas cidades. Contudo, a "regionalização" funciona mal num contexto econômico de subdesenvolvimento, nitidamente caracterizado, e o programa deve se esforçar para remediar estes defeitos atuais.

É preciso primeiro escolher a dimensão que se quer dar às futuras regiões orgânicas. Em um contexto regional desenvolvido, com alto nível de vida, é evidente que as condições técnicas oferecidas pelos transportes atualmente aos deslocamentos, implicam na escolha de uma "grande região", dirigida por uma metrópole regional. Mas este contexto não se realizou pois que se trata, ao contrário, das zonas mais subdesenvolvidas do Brasil. Pode-se perguntar então se a escolha das metrópoles regionais, isto é, dos centros equipados de modo a responder a todas as necessidades da vida econômica e social de uma grande região "desenvolvida" não é um falso problema no momento. De acordo com o estudo do Conselho Nacional de Geografia sobre as regiões polarizadas existem três cidades de 1º nível no Nordeste: Fortaleza, Recife, Salvador, que teoricamente desempenham o papel de metrópoles regionais, com uma grande região de influência. Mas esta influência permanece na maior parte das áreas respectivas, muito parcial e limitada no seu funcionamento e nos seus efeitos. Assim, a função mais evidente destas grandes cidades é provocar migrações que levam a um afluxo desmedido das populações da região para estas grandes cidades. De qualquer modo, mesmo do ângulo de grandes regiões dominadas por uma metrópole, pode-se perguntar se o espaço aparentemente polarizado por estas três grandes cidades não representa uma superfície igualmente desmesurada. Além disso, sua posição litorânea prejudica, evidentemente, uma regionalização harmoniosa.

Em face da insuficiência atual das atividades de produção do Nordeste, parece mais urgente dotar o espaço de um certo número de centros regionais sólidos, com uma zona de influência que compreendia diversas regiões homogêneas de vocação diferente, mas cujas dimensões não ultrapassariam as possibilidades de acesso fácil por caminhões e carros particulares. Cada centro deveria ser dotado de serviços particularmente necessários ao desenvolvimento das atividades de produção das regiões homogêneas que lhe caberia polarizar. No interior de cada "pequena região" assim definida, será preciso escolher um certo número de "pontos-de-apoio", no mesmo sentido que para as regiões vazias. Diferentemente destas, onde os centros principais não podiam ser senão indicações parciais, em casos particulares, é preciso escolher aqui uma rede completa de centros regionais, conduzindo a uma divisão de todo espaço em "pequenas regiões de organização". Estes futuros centros regionais deverão ter como função, não somente servir de base ao desenvolvimento econômico, mas também constituir barreiras demográficas, suficientemente atraentes para impedir as migrações em direção às cidades já muito grandes do litoral. Estas, além de sua função de centro de pequena região, semelhante às funções dos outros centros regionais, conservarão também um papel de direção econômica, particularmente no setor bancário, em relação aos centros regionais, mas sem que seja feito um esforço particular para reforçar este aspecto de polarização já existente, e não essencial para a regionalização, no estágio atual dos problemas regionais do Nordeste.

O trabalho de preparação do programa de intervenção para este 3º setor deve pois repousar antes de tudo, sobre a elaboração de um mapa prospectivo que deve indicar:

- 1) - Todos os centros regionais escolhidos, limitando aproximadamente sua "pequena região", a partir dos setores homogêneos já definidos;
- 2) - Os grandes eixos de circulação que reunirão estes centros regionais entre si e liga-los-ão às grandes cidades do litoral;
- 3) - Em cada pequena região, os municípios que servirão de ponto de-apoio para a influência regional dos centros, e suas vias de acesso ao centro principal.

Para a escolha fundamental dos centros regionais, a identificação dos centros de polarização de 3º nível, no trabalho do C.N.G. pode servir de base de discussão, mas será preciso confrontar as indicações da organização atual do espaço, com as necessidades reais das diversas regiões homogêneas e os problemas de posição mais favorável

para os futuros centros regionais, em relação aos meios naturais, às atividades de produção e aos eixos de transporte.

#### 4 - AS REGIÕES DE CRESCIMENTO

Apesar de diferenças muito sensíveis a serem tomadas em consideração para a programação, podemos em função das poucas reflexões contidas neste trabalho, considerar como um conjunto tóda a parte Sudeste do Brasil, isto é, a zona onde o desenvolvimento econômico e social já pode permitir a focalização de um verdadeiro programa de regionalização.

Nesta parte vital que é o Sudeste do Brasil, os espaços homogêneos, muito fracionados por causa da intensidade da influência do homem sobre o meio, reagrupam-se em regiões polarizadas, claramente individualizadas, que repousam na existência de três tipos reconhecidos de centro, de 1º, 2º e 3º nível. A regionalização voluntária já não tem aqui os mesmos objetivos que nos setores precedentes: ela não está por ser criada, ela está por ser reorganizada, na medida em que seu funcionamento atual apresenta defeitos ou insuficiências.

O primeiro problema a examinar concerne à própria organização do arcabouço urbano: a hierarquia dos centros principais e a dimensão das regiões orgânicas. Os três grandes centros, Rio, São Paulo, Belo Horizonte, delimitam zonas de polarização desmesuradas, em relação às dimensões desejáveis para uma regionalização harmoniosa. Continuarão a ser os grandes centros para os serviços mais raros, mas parece interessante, por várias razões, basear a regionalização sobre o 2º nível do equipamento, que se tornará o nível das metrópoles regionais. Há no momento sete cidades que podem mais facilmente exercer esta função: as três grandes cidades, Rio São Paulo e Belo Horizonte e as quatro cidades de 2º nível (Vitória, Juiz de Fora, Bauru, Londrina). Isto não representa um arcabouço urbano suficientemente regular na sua implantação: falta pelo menos uma metrópole regional entre Belo Horizonte e Bauru, que deve ser escolhida entre os centros atuais de 3º nível (Ribeirão Preto?). As cidades de 2º nível e "a fortiori" as de 3º nível não têm, atualmente, tóda a força necessária para sua futura função. O programa de regionalização do Sudeste deveria pois compreender, primeiramente, uma escolha definitiva das futuras metrópoles regionais e uma série de intervenções para desenvolver os centros menos equipados. Poder-se-ia, primeiramente, pensar em um esforço de descentralização industrial, dados os problemas que provoca o congestionamento das três grandes cidades. De preferência a deixar o crescimento fixar-se nesses pólos já demasiado grandes, poder-se-ia orientá-lo para as outras futuras metrópoles regionais que cons

tituirão assim barreiras à migração humana desmesurada para as três grandes cidades. Seria preciso também reforçar a influência destas cidades atualmente de 2º e 3º nível sobre as regiões vizinhas para reforçar sua "região". Para isso, é preciso que uma política de organização dos transportes lhes dê um papel de cruzamento da circulação para o conjunto de suas futuras zonas de influência, cuja delimitação deverá ser feita aproximadamente em função destas condições do transporte e do conteúdo dos diferentes espaços homogêneos que elas agruparão.

Ao programa visando a reorganização do nível superior do arcabouço urbano do Sudeste, convém acrescentar duas outras perspectivas de "aménagement". A influência das futuras metrópoles regionais já se exerce e deverá continuar a se exercer apoiando-se nos centros "relais" bem equipados que, no momento, constituem essencialmente o 3º nível identificado pelo estudo do Conselho Nacional de Geografia. Os centros são atualmente mais ou menos numerosos segundo as partes do Sudeste, em relação com a maior ou menor intensidade das atividades econômicas. Um estudo atento de sua localização atual permitirá decidir se eles são suficientes ou demasiados ou insuficientemente numerosos, se convém escolher alguns deles particularmente importantes para a regionalização e prever um programa de promoção para os mesmos se, para certas partes do Sudeste, é conveniente apontar entre as cidades atualmente menos bem equipadas, os futuros centros "relais" que devam ser elevados ao mesmo nível que os outros. O "aménagement" do segundo escalão do arcabouço urbano deverá pois compreender uma escolha dos futuros centros "relais" e uma política de desenvolvimento das infra-estruturas rodoviárias, ligando-as às metrópoles regionais de que deverão depender.

Mas, malgrado sua qualidade de setor de crescimento, o Sudeste brasileiro compreende ainda alguns espaços de certa forma fechados que não participam plenamente da vida regional. Um estudo atento dos setores homogêneos deverá identificar estas zonas e servir de base para a escolha dos municípios que devem servir de pontos-de-apoio elementares para a abertura destes espaços. Assim, para estas porções subdesenvolvidas do Sudeste, volta-se à orientação que deve constituir a base do programa de organização para o setor das regiões vazias. As intervenções deverão aumentar o equipamento destes futuros pontos-de-apoio e melhorar sua ligação com os centros "relais" de que deverão depender.

## 5 - O SUL DO BRASIL

Por razões diferentes, é difícil encaixar os problemas da organização do espaço dos três Estados do Sul (exceto o Noroeste do

Paraná ligado ao Sudeste) aos problemas que acabam de ser examinados, embora estejam mais próximos destes que dos setores anteriormente passados em revista. No momento, a regionalização repousa em dois centros de 1º nível e em uma vintena de centros de 3º. De um lado o número se mostra demasiado e de outro lado insuficiente para dotar o espaço de verdadeiras metrópoles regionais. É possível promover um ou outro dos centros de 3º nível, judiciosamente escolhido pela sua posição, ao nível de uma metrópoles regional? É a esta primeira questão que deverá responder a preparação do programa de organização. Os outros problemas devem ser assimilados àqueles que acabam de ser evocados para o Sudeste: escolha dos centros "relais" e dos pontos-de-apoio dos espaços fechados atualmente, política de organização da infra-estrutura dos transportes em função destas escolhas.

A preparação dos programas de regionalização, repousando sempre na dupla escolha fundamental, centros e itinerários que devem servir de base à constituição de regiões orgânicas, deve pois se adaptar aos aspectos atuais da organização do espaço e em particular às grandes diferenças espaciais do nível de desenvolvimento econômico e social. Quanto menos ocupado o setor, mais necessário se torna considerar primeiro os pontos-de-apoio elementares indispensáveis à abertura do espaço. Quanto menos desenvolvido o setor mais necessário se torna ocupar-se das pequenas regiões, em redor dos centros médios. No Sudeste e no Sul, ao contrário, os programas devem referir-se ao conjunto dos problemas do arcabouço urbano. É preciso ainda poder realizar todos êsses programas e resolver as dificuldades que desejamos assinalar para terminar.



### III

#### AS DIFICULDADES DE "AMÉNAGEMENT" DO TERRITÓRIO DO BRASIL

Para que o programa se torne efetivo, é preciso dispor de meios de ação capazes de modificar a organização do espaço e de um poder de decisão capaz de empregá-los. Isto esbarra no Brasil, com três tipos de dificuldades: algumas resultam da divisão política do espaço, outras da inadequação da divisão estatística, outras enfim da necessidade de harmonizar o programa de "aménagement" do território e o plano de desenvolvimento econômico.

#### 1 - DELIMITAÇÃO DAS REGIÕES ORGÂNICAS E DIVISÃO POLÍTICA DO ESPAÇO

Já constatamos que as fronteiras dos Estados têm somente ligações acidentais com os fenômenos de regionalização, mas elas constituem mesmo assim limites importantes, na medida em que o poder de decisão se divide entre o Governo Federal e o Governo de cada Estado. Nestas condições, pode-se perguntar se a escolha dos futuros centros regionais e de suas zonas de influência não deve se curvar ante esta divisão política para que ela possa ter um valor prático.

Infelizmente, o quadro de cada Estado é raramente satisfatório para organizar a regionalização. Há pois dificuldade em encontrar um compromisso entre um programa racional de regionalização e a obrigação de adaptá-lo à divisão política que delimita os poderes de decisão.

#### 2 - IMPORTÂNCIA DA DIVISÃO ESTATÍSTICA

Toda programação visando modificar a organização atual do espaço deve apoiar-se em um conhecimento preciso do conteúdo econômico e social do espaço a "aménager". Para isso seria preciso dispor de um aparelho estatístico baseado em unidades espaciais de dimensões suficientemente reduzidas para que seja possível tomá-las como unidades elementares, nunca divididas nos diversos ângulos da programação espacial que poderia assim operar diversos reagrupamentos adaptados à orientação do programa. A divisão estatística oficial do Brasil não responde mais a esta preocupação e isto constituirá uma dificuldade para o "aménagement" do território, enquanto não se adotar uma nova divisão.

### 3 - "AMÉNAGEMENT" DO TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Com exceção de certas partes do Sudeste e do Sul, o território brasileiro, no momento, não se divide em regiões orgânicas vigorosamente industrializadas, particularmente porque o nível de desenvolvimento econômico e social é insuficiente para desencadear fenômenos de polarização generalizada do espaço. Todo programa de regionalização deve pois ser apoiado em um plano de desenvolvimento das atividades econômicas e dos níveis de vida. É aliás através da utilização destes elementos de crescimento que o "aménagement" do território encontrará os meios de ação para a promoção dos centros regionais escolhidos. Planificação econômica e "aménagement" do território são certamente duas óticas diferentes mas que devem ser objeto de um programa integrado. As dificuldades e os atrasos do desenvolvimento econômico e social de certas partes do Brasil constituem obstáculos de vulto para a realização de um programa completo de regionalização.

Quaisquer que sejam as dificuldades de realização, parece importante e urgente elaborar, para o território como um todo, uma certa política de regionalização. Qual pode ser a colaboração dos geógrafos neste esforço? Eles já deram sua contribuição ao descrever as formas atuais de organização do espaço e podem continuar, a fim de dar maior precisão aos limites e ao conteúdo das regiões homogêneas e das regiões polarizadas. Mas também podem e devem contribuir para a delimitação dos diferentes setores de intervenção, apenas esboçada na segunda parte deste trabalho, assim como na análise dos problemas específicos de cada um destes setores, colaborando assim no "diagnóstico" regional que deriva de uma interpretação dos fatos observados na descrição das regiões homogêneas e das regiões polarizadas. Podem e devem enfim participar da elaboração dos esquemas e cartas de "aménagement" do território, propondo escolhas tanto para os futuros centros como para os futuros itinerários da regionalização.