



REGIONALIZAÇÕES BRASILEIRAS DO ÚLTIMO SÉCULO

BRAZILIAN REGIONALIZATIONS OF THE LAST CENTURY

Jonhey Nazario Lucizani¹
Jandir Ferrera de Lima²

RESUMO:

O presente artigo tem por objetivo estudar a evolução conceitual de região e seus impactos nas regionalizações brasileiras do último século. Desta forma observa-se o primeiro recorte do território nacional em 1942, pós a criação do IBGE. Nota-se assim, durante o último século, a criação das regionalizações fisiográficas, as homogêneas, as geográficas e as imediatas e intermediárias em 2017. Durante esse processo de divisão do território nacional, evidencia-se também a evolução conceitual, em que sua gênese partiu do conceito de regiões homogêneas, trasladando-se para funcionais e programa, correlacionando o conceito de território rede e território zona, fundamentais para a criação da última regionalização do Brasil, refletindo a função da regionalização para o planejamento estatal do desenvolvimento.

Palavras chave: Região; Regionalização; Regionalização Brasileira.

ABSTRACT:

This article aims to study the conceptual evolution of the region and its actions in Brazilian regionalizations in the last century. In this way, the first section of the national territory can be seen in 1942, after the creation of the IBGE. Thus, over the last century, the creation of physiographic regionalizations, as homogeneous, as geographical and as immediate and intermediate in 2017, is noted. During this process of division of the national territory, the conceptual evolution is also evident, in which its genesis it started from the concept of homogeneous regions, moving to formulate and program, correlating the concept of network territory and zonal territory, fundamental for the creation of the last regionalization of Brazil, reflecting the role of regionalization for the state planning of development.

Keywords: Region; Regionalization; Brazilian Regionalization.

¹ Matemático. Doutorando em Desenvolvimento Regional e Agronegócio pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Unioeste, Toledo, PR, Brasil, e Gerente de Planejamento e Gestão pela Fundação Parque Tecnológico Itaipu – Brasil, Fundação PTI-BR, Foz do Iguaçu, PR, Brasil. Contato: jonheynazario@gmail.com.

² Economista. Ph.D. em Desenvolvimento Regional pela Université du Québec à Chicoutimi, UQAC, Canadá. Professor da Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Unioeste, Toledo, PR, Brasil. Contato: jandirbr@yahoo.ca.



INTRODUÇÃO

Em 2017, a problemática da regionalização brasileira ganhou atenção com a publicação intitulada “Divisão Regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias”, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Tal publicação é decorrente de vários trabalhos que se iniciaram em 2007 e resultaram em uma nova proposta de divisão regional do Brasil, alterando a espacialização das mesorregiões e microrregiões geográficas instituídas no final do século XX para as atuais Regiões Geográficas Imediatas e Intermediárias.

A proposição dos diferentes modelos de Divisão Regional do Brasil formulados pelo IBGE buscou a compatibilização teórica e metodológica com o atual cenário nacional. Antes, a Divisão Regional do Brasil passou por quatro modelos de divisão, quais sejam: Zonas Fisiográficas, da década de 1940, e suas revisões; Microrregiões Homogêneas, de 1968; Mesorregiões e Microrregiões Geográficas, de 1989; e Regiões Imediatas e Intermediárias, de 2017 (IBGE, 2017a).

A penúltima divisão regional - Mesorregiões e Microrregiões Geográficas de 1989 - esteve vinculada ao intenso processo de ocupação e ampliação dos espaços produtivos e o acelerado movimento de criação de municípios, a partir da Constituição Federal do Brasil, de 1988. Nesse contexto, um duplo processo de mudança, não só estritamente socioeconômico, mas também de natureza político-administrativa, alterou a geografia do País, gerando diferenças e desigualdades que tornaram mais complexa a leitura de seu território. Aumentou-se, assim, a demanda por uma nova Divisão Regional do Brasil no período que vai da última década do Século XX à primeira do Século XXI (IBGE, 2017a).

Diante disso, percebe-se que a questão da regionalização é um instrumento de planejamento dos governos para reduzir ou minimizar as desigualdades regionais. Tal planejamento busca entender as peculiaridades de cada território, propondo contrabalançar as tendências à concentração, por meio da promoção e da valorização da diversidade regional, conciliando competitividade e expressão produtiva de valores socioculturais diversos (BRASIL, 2007).

Assim, a divisão regional e a regionalização são ferramentas imprescindíveis para o processo de planejamento, pois condicionam a identificação de gargalos, desafios, potencialidades, a avaliação de custos/benefícios, a hierarquização das mais diversas políticas públicas e perspectivas futuras do território.

Frente ao exposto, o objetivo deste trabalho é realizar uma revisão de literatura sobre as regionalizações brasileiras do último século. Para tal este trabalho está estruturado da seguinte forma: uma introdução sobre regionalização, posteriormente será apresentada os aspectos teóricos e conceituais sobre regiões e regionalizações, na sequência é apresentada as regionalizações brasileiras oficiais, desde a criação do IBGE, e por fim serão apresentadas as considerações finais.



REGIÕES E REGIONALIZAÇÃO: ASPECTOS TEÓRICOS E CONCEITUAIS

O período de transição do século XIX para o XX representou importantes avanços para a conceituação de região. Neste período, foram desenvolvidas as primeiras definições sistemáticas e/ou científicas para a região. Os principais conceitos, no campo da geografia, são: região natural e região geográfica ou lablacheana³ (BALBIM; CONTEL, 2013).

A definição de região natural teve em Herbertson (1905) seu principal precursor. Por trabalhar com critérios amplos, ligados à configuração física da superfície terrestre, estabeleceu as primeiras grandes regionalizações do espaço mundial, ainda no começo do século XX. O destaque foram três elementos específicos – clima, relevo e vegetação – e permitiu ao autor propor uma unidade de configuração em grandes áreas do globo, tendo nos oceanos, nas principais cadeias montanhosas e nos grandes desertos as essenciais linhas de demarcação das regiões naturais. A identificação de grandes áreas homogêneas nos continentes tornaria possível determinar estas grandes regiões naturais (HERBERTSON, 1905).

No início do século XX iniciou-se um relativo consenso de que a definição das regiões agregaria uma combinação dos fatores físicos, e assim caracterizar as regiões naturais do globo. A definição de região a partir de um só fator era a tarefa mais comumente executada por outros pesquisadores preocupados com a regionalização do mundo (botânicos, meteorologistas, geólogos etc.) (BEZZI, 2004).

Durante essa transição secular, foi incorporada a principal definição complementar, qual seja, região geográfica, desenvolvida pela Escola Francesa de Geografia. O princípio deste novo conceito embasa-se nos diferentes *pays*⁴ existentes na França, permitindo incorporar elementos físicos e técnicos para o significado de região, de modo a agregar fatores derivados da ação antrópica.

Percebe-se que ambas as definições – região natural e geográfica – podem ser categorizadas como regiões homogêneas, isto é, parcelas do espaço que possuem propriedades específicas, única ou em conjunção, que as distinguem das demais. Outra peculiaridade é que consideram a região como realidade dada pelo mundo, incumbindo o pesquisador de detectar as lógicas de formação, funcionamento e suas formas de materialização no globo terrestre. A circunscrição das críticas às regiões homogêneas é inerente ao fato de as definições das regiões estarem ligadas a elementos empíricos e descrição da superfície terrestre pelo pesquisador, no tocante a um tratamento teórico e analítico para a compreensão da dinâmica e do fenômeno regional (GOMES, 1995).

Assim, o conceito de regionalização seguiu o princípio de identificar como se formam, espontaneamente, ao longo do tempo, as diferentes regiões do mundo; descartando influências teóricas nesta definição, cabendo reconhecer empiricamente a formação das regiões.

Nesse sentido, por oposição à definição de regiões pela uniformidade espacial e seus critérios selecionados dentro de uma área determinada, passou-se a privilegiar as

³ Delegada ao Historiador e Geógrafo Vidal de La Blache.

⁴ Parcela do espaço que considera elementos naturais (geologia, relevo e tipos de solo) e elementos da ação humana (tipos de cultivos, insumos, habitações e costumes) (BALBIM e CONTE, 2013).



relações e os fluxos das cidades com suas respectivas áreas de influências. O embasamento desta alteração para compreensão do fenômeno regional é vinculado a Walter Christaller, em sua obra denominada de *Central Places in Southern Germany*, publicada originalmente em 1933 (GRIGG, 1973; BREITBACH, 1988).

Porém, não se devem minimizar as contribuições de August Losch (1954) para o sistema econômico e sua organização espacial, o qual imputa a localização ótima vinculada à maximização dos lucros e não à minimização dos custos. O autor elabora uma teoria geral das atividades produtivas e das redes urbanas, demonstrando como as cidades emergem a partir da configuração locacional das atividades econômicas, resultante da relação dos custos e retornos crescentes de escala.

A teoria dos lugares centrais (TLC), elaborada independente nos trabalhos do geógrafo CHRISTÄLLER (1933) e do economista LÖSCH (1954), embasaria a compreensão da relação das áreas de mercado com a hierarquia dos centros urbanos, definido, conforme Jordan (1973) por “qualquer agrupamento de habitações que constitui o centro de um *hinterland* rural e serve de intermediário econômico entre a periferia que dele depende e o mundo exterior”.

A transição do entendimento de regiões homogêneas para funcionais tem dois elementos fundamentais extraídos de Christaller (1933), a dizer: 1) atribuiu ao mercado o papel de função e elemento central para a definição de área de influência das cidades, agregando elementos mais abstratos para a compreensão e análise das regiões; e 2) teve o mercado como princípio prioritário para compreensão geográfica, propôs a ideia de região complementar para o entendimento do espaço geográfico. Nesse entendimento, região complementar é compreendida como área de alcance de um serviço central. O serviço central é compreendido como mercadoria ou serviço disponível para cidades com certa densidade populacional e/ou com determinada dinâmica urbana e comercial.

Complementarmente à proposta regionalização de Christaller, Rochefort (1967) entende que a análise regional deveria partir da identificação das relações entre as cidades, considerando a rede urbana regional e a vida estabelecida entre as cidades. Em suas concepções, a análise regional incorpora mudanças significativas em relação aos critérios das regiões homogêneas, que são: 1) o setor terciário (comércio e serviços, atividades de transportes, de administração e/ou de decisão) torna-se variável-chave para análises urbana e regional; e 2) o conceito de rede urbana torna-se prioritário na definição das regiões.

Para a definição de região, nesta perspectiva, Rochefort (1967) considera como necessário: 1) a identificação da influência da grande cidade; 2) a observação da existência e influência de certas cidades intermediárias hierarquizadas, que se transformam na malha polarizada pela grande cidade; 3) o nível de interação e desenvolvimento das atividades do setor terciário com relação a sua região de influência.

Nesse sentido, a lógica na definição das regiões translada-se de homogêneas para funcionais, que passam a considerar a coesão e a intensidade dos fluxos de pessoas, mercadorias, bens e informações. Este conceito passa, portanto, a definir as regiões na hierarquia e intensidade funcional das cidades transladando do conceito tradicional da concepção geográfica e populacional.

Sob um olhar puramente econômico, insere o alcance de mercado como um dos



elementos para a delimitação de uma região, conferindo-lhe dinamismo, de acordo com as alterações dos parâmetros (oscilação no custo de transporte, escala dos retornos crescentes, concorrência intertemporal no espaço entre outros). Ademais, ressaltam-se duas dificuldades que podem ser enfrentadas pelos três conceitos destacados, que são:

1. Cada bem tem uma área de mercado variável em função de custos e demanda de longo prazo, ou seja, uma localidade que produz α produtos tem α áreas de mercado, distintas entre si.

Para enfrentar esta dificuldade, o próprio Lösch consulta Christaller (1933), introduzindo a perspectiva de centralidade urbana. A essência da centralidade urbana emerge contraposição à distribuição espacial dos indivíduos, não se limitando como lugar central da produção, mas também como lugar central do consumo. Tendo em vista os distintos requisitos de escala mínima eficiente para a produção de bens, terá hierarquia urbana, de modo que os lugares centrais, de ordem superior, são centros de produção e de consumo de bens não produzidos por lugares centrais de ordem inferior, assim se configuram áreas de mercado de centralidades urbanas hierarquicamente superiores. Independentemente de haver interseções de áreas de mercado concorrentes entre centralidades urbanas, é admissível vislumbrar uma região como uma rede urbana hierarquicamente centralizada na produção e consumo de bens. Assim, a região emerge da maior intensidade de fluxos de trocas entre os determinados vizinhos espaciais, e tais fluxos acabam organizando a oferta e a demanda no espaço.

2. Autarquia ou autossuficiência das regiões, ao introduzir a distinção entre bens de exportação e bens de consumo residencial.

Para este problema se introduz a base de exportação de Douglass North (1977), que introduz a distinção entre produtos de exportação e produtos destinados aos locais (atividades não básicas). Desta forma, a renda regional e sua evolução temporal estão em função da robustez da base exportadora e seu crescimento – atividades básicas –, enquanto as atividades não básicas evoluem em função do crescimento da renda regional. Portanto, a base exportadora ultrapassa os limites do que delimita por região, configurando-se em especialização produtiva regional com vantagem comparativa de Adam Smith como também pode ter vantagem absoluta de David Ricardo, que a torna exportável para demais regiões, na divisão social do trabalho inter-regional.

Complementarmente, com a teoria de polarização econômica de Perroux (1967), agregada à perspectiva da base exportadora, melhora a compreensão do conceito de região. A polarização econômica é o poder de dominação no espaço, inicialmente concebido por Perroux sob a forma de indústria motriz e empresa motriz, capaz de estabelecer encadeamentos de compras e vendas em um espaço geograficamente delimitado. A constituição de uma região supõe um nível de polarização do polo difusor de demanda induzida no espaço, suficiente para estabelecer forte complementaridade produtiva via trocas inter-regionais de insumo-produto. Dessa forma, as interdependências setoriais são regionalizadas, por meio da complementaridade produtiva inter-regional, que possibilita endogenizar os efeitos de encadeamento no espaço regional.



Pode-se articular esta ideia com a teoria da base, se supusermos que esta complementaridade integra as atividades da base em si e as atividades residenciais com os requisitos de "insumos urbanos" da base, especialmente os serviços e a força de trabalho do mercado regional constituído. Os "vazamentos", ou seja, os efeitos não endogenizados regionalmente, representam as trocas inter-regionais, que viabilizam as exportações da região e possibilitam suas importações de insumos complementares e, assim, permitem apropriar os benefícios da difusão inter-regional de conhecimento tecnológico.

O destaque do urbano como organizador do espaço regional pode ser compreendido pela expansão da ideia da polarização da unidade motriz para a de centro urbano polarizador de produção e consumo, ou seja, aquele que tem a função de lugar central de ordem superior na rede urbana regional. Uma segunda possibilidade seria a empresa motriz industrial para a aglomeração industrial de um conjunto de empresas, que podem ou não estar coordenadas por uma empresa âncora ou motriz. O ambiente regional seria aquele constituído por aglomerações produtivas, geradores de economias externas de escala, via interdependências setoriais e complementaridades produtivas da rede urbana regional, em que se cria um mecanismo de retroalimentação entre sua base exportadora, o crescimento da renda regional e as atividades não básicas (PIFFER, 1999 e 2016).

Assim, ressalta-se que desde a segunda metade do século XX, no processo de formação das regiões consideraram-se as cidades como determinantes na regionalização, onde a polarização dos fluxos define as parcelas do espaço geográfico com um funcionamento coeso, sistêmico e regional. Assim, a região e sua própria definição tornam-se debates teóricos mais sofisticados, embasando-se no campo de ação de fluxos de toda ordem (JUILLIARD, 1962; BALBIM; CONTEL, 2013).

As regiões funcionais são mais adaptadas aos preceitos da ação pública, pois permitem observar as desigualdades nos territórios, vislumbrando o direcionamento das determinações políticas. Esse processo também foi acompanhado pelas principais universidades do Mundo, no pós-Segunda Guerra Mundial, quando se observou a migração do conceito de região homogênea para regiões funcionais ou nodais na análise regional.

Entretanto, apesar de sua sofisticação teórica, agregada à concepção de regional funcional, é com a matriz anglo-saxônica que se "repudiam" definitivamente as concepções empiristas de região e regionalização, incrementando o uso de recursos matemáticos e estatísticos, originando o campo de conhecimento da geografia quantitativa (BALBIM; CONTEL, 2013).

Esse campo da geografia é denominado como taxonomia regional, que tem por objetivo agrupar em classes as parcelas regionais do espaço geográfico, por método sistemático, possuindo atributos indicados como semelhantes para definir as regiões. A geografia quantitativa para determinar as regiões segue o método dedutivo, saindo do geral para o particular, buscando minimizar as diferenças dentro das classes e ampliar as diferenças entre elas (BUNGE, 1966; DUARTE, 1980).

A incorporação de procedimentos científicos na classificação regional e, por extensão, na regionalização, permite identificar tanto as características intrínsecas às



regiões e suas similaridades, como também as relações entre as regiões diferentes e conectadas (GRIGG, 1965).

Regionalizar é reconhecer que as regiões são definidas por atributos dos entes geográficos e não em uma relação causal. O procedimento metodológico também permite distinguir as regiões homogêneas das regiões funcionais, assim como as regiões genéricas e regiões específicas, concedendo um rigor à delimitação das regiões com a utilização de análise de fatores. Nesse caso, o processo de regionalização é entendido como evolução de ferramentas para atingir o objetivo, na qual o sistema de regiões é entendido como a primeira etapa para a finalidade pretendida, seja acadêmica ou de planejamento, principalmente o planejamento estatal, quer seja setorial ou territorial (GRIGG, 1973).

O período pós-Segunda Guerra Mundial é circunscrito pela influência, principalmente, das grandes organizações e corporações no escopo político e na modernização do Estado. Com esta nova influência, corroboram-se novos princípios para a regionalização dos territórios (BALBIM; CONTEL, 2013). Assim, François Perroux e Jacques Boudeville, entendendo essa necessidade, incorporam novos elementos para o processo de regionalização dos territórios com foco no planejamento, em que conceituam a região-programa ou região-piloto (LIMA, 2009).

François Perroux (1967) mostrou que é possível uma análise das regiões a partir do que denominou espaço abstrato, isto é, considera o funcionamento dos atores econômicos – sobretudo as indústrias – e suas “relações geoeconômicas”, que se dão entre “pontos, linhas, superfícies e volumes” de “homens” e “coisas”. O incremento de elementos científicos e abstratos para a análise das regiões – permitindo escapar do empirismo – ampliou a utilização do conceito de região e regionalização como subsídios para a ação mais direta do estado: o planejamento (FERRERA DE LIMA, 2005; LIMA, 2009).

Para Breitbach (1988) e Boudeville (1973) – principal articulador das ideias de Perroux na década de 1970 –, a concepção das regiões-programa deve fundamentar-se no fato de o interesse supremo do espaço homogêneo e do espaço polarizado ser tão somente esclarecer uma política e ajudar a construir um espaço-piloto (programa) mais aprimorado possível, de modo que a região não constitui um fim em si mesma, mas sim um instrumento de bem-estar nacional.

Ainda, as três definições para região (homogênea, funcional e programa) de Boudeville serviriam para promover uma verdadeira integração econômica dos espaços nacionais, integração esta que é praticamente sinônimo de desenvolvimento econômico para o autor, em que a região homogênea, região polarizada e a região-plano correspondem, individualmente, a uma categoria distinta de agregação e um sentido diverso de integração.

[...] a harmonização do desenvolvimento dos espaços pode ser interpretada como o contraponto de três movimentos paralelos e interdependentes; a realização de uma maior homogeneidade dos níveis de vida e de cultura, o que supõe um crescimento acelerado das regiões de menor importância; a intensificação e a multiplicação polarizada de intercâmbios, o que supõe a implantação de novos centros hierárquicos de desenvolvimento; e, finalmente, a criação de órgãos de coordenação supra regionais, suscetíveis de arbitrar os



jogos de estratégia econômica impostos pelas grandes potências cujas áreas de influência se defrontam (BOUDEVILLE, 1973, p. 121).

Insta ressaltar o destaque dado por Kayser (1980), quando considera elementos administrativos na determinação das regiões, permitindo o estabelecimento da formação de regiões de planejamento ou regiões-programa nos países. A lógica das regiões-programa não se refere a constatar ou individualizar o que está em operação coerentemente como região, mas sim de estabelecer regiões.

Com esta perspectiva, Kayser (1980) infere duas correntes para o entendimento da análise regional no período:

1. As regiões expressam-se como entes ontológicos, ou seja, existem independente do pesquisador regional, sendo dada pela realidade objetiva, em que sua formação está vinculada à organização espacial das atividades humanas;
2. As regiões são também entes lógicos, isto é, definidas por critérios de caráter mais abstrato e na identificação da realidade concreta, combinando critérios e variáveis.

O autor interpreta, ainda, que não são conflitantes as duas correntes supracitadas, pois é possível organizar as parcelas do espaço geográfico a partir da ação estatal, e é este o processo de regionalização, a partir da identificação de condicionantes históricos ou naturais de formação de regiões.

A regionalização, compreendida como organização, deve embasar-se em atividades da população empregada existente na cidade, como: bancos, companhias de seguros, hotéis, e assim por diante. Por conseguinte, a cidade comanda o entorno espacial e o limita conforme sua rede de relações administrativas, comerciais, demográficas, da qual ocupa o centro. No entanto, Balbim e Contel (2013) observaram os problemas desta regionalização: i) o excesso de polarização exercida por algumas cidades no contexto da rede urbana das regiões que são meta da regionalização; e ii) ampliação de burocratização das estruturas necessárias para o controle e/ou funcionamento das regiões idealizadas.

Os processos de regionalização tornam-se, nesse período, elementos essenciais para operar a política e o desenvolvimento econômico dos países, pois a complexidade produtiva e da divisão regional do trabalho são insuficientes na dimensão local para ação do estado na superação dos gargalos dos territórios. Por outro lado, a escala nacional não consegue a proximidade necessária com a realidade local para definir ações eficientes (DAYRIES; DAYRIES, 1978).

Nesse sentido, as políticas regionais se configuram na necessidade de tornar as regiões mais densas e dinâmicas economicamente, embasadas pelo processo de regionalização conduzido fortemente pelo Estado, focando na necessidade de reforço de estruturas regionais por meio do planejamento estatal.

A contribuição da teoria econômica para a regionalização do espaço é, portanto, na perspectiva do desenvolvimento econômico, que impõe ao Estado a função de coordenador, em observância às falhas de mercado em economias em desenvolvimento. O planejamento econômico cumpre o papel do Estado nos investimentos estratégicos, que visam a mudanças na estrutura física e produtiva do território. De modo que o Estado desempenha o papel de indutor nos investimentos nestas economias, possibilitando a



maximização das externalidades positivas dos investimentos, assumindo a função de coordenação do Estado via planejamento econômico (LEMOS, 2006).

Das referências supracitadas, é possível perceber que as regiões e o processo de regionalização podem adotar dois enfoques: primeiro, a formação das regiões por fatores espontâneos ou históricos; segundo, a regionalização induzida – principalmente pela ação estatal.

Constata-se que a região deve ser considerada como espaço intermediário entre a escala das cidades e o território nacional, podendo ser definida também como um ente intermediário entre o Estado e a população local (DAYRIES; DAYRIES, 1978).

A questão principal na análise espacial – e até mesmo na política territorial – deve ser a busca pelo policentrismo das atividades econômicas. A principal característica do desenvolvimento capitalista é a exclusão social, dos espaços e das culturas que não se adaptam à sua lógica de produção. Por isso, o processo de polarização é um elemento de conflito, pois vem reforçar as desigualdades regionais e o caráter excludente do sistema produtivo. Assim, a análise econômica deve buscar formas e alternativas de corrigir e regular as formas de produção sobre o espaço. Deve transcender a polarização e fornecer às regiões elementos significativos de planejamento, para melhor homogeneizar os espaços, no tocante à sua estrutura de produção (FERRERA DE LIMA, 2003).

Na análise regional, privilegia-se a dimensão das trocas e dos fluxos em detrimento de demais características históricas espaciais para a perspectiva econômica, que tem objetivo de identificação de espaços homogêneos, principalmente pelo ponto de vista produtivo. Ressalta-se que o critério de homogeneidade não permite por vezes focar na dimensão econômica da sociedade, não permitindo avaliar os níveis de integração, hierarquia e complementaridade do sistema econômico e o fluxo de trocas. Por oposição, os critérios de heterogeneidade na configuração e segmentação do espaço ampliam a possibilidade de avaliar a intensidade de sistema econômico e conceituação de região econômica (BRASIL, 2008).

O recorte da região pelos princípios e critérios de homogeneidade permitiu verificar as diferenças e serve de orientação para os objetivos de redução das desigualdades, principalmente de essência econômica e social, mas não atende como instrumento de intervenção. Já, os elementos de polarização possibilitam identificar forças que coordenam e configuram o território e, por isso, têm que ser utilizados como instrumento de intervenção territorial. Ademais, não rejeita a homogeneidade, mas evidencia a necessidade de confluência com a polarização para determinar elementos de intervenção no território. Os elementos de polarização, principalmente a rede urbana e a infraestrutura e seus complementos, são os elementos de intervenção para a diminuição das desigualdades observadas pelos critérios de homogeneidade (BRASIL, 2008).

Esses são, conseqüentemente, os motivos pelos quais o recorte da região deve ter como fundamento de partida para o planejamento duas bases teóricas e metodológicas distintas para atender o objetivo único que é fazer uso das forças polarizadoras como mecanismos de redução das desigualdades, observadas pelos de critérios de homogeneidade natural, social e econômica (CHRISTALLER, 1933; LOSCH, 1940; PERROUX, 1967; BRASIL, 2008).

Um ponto essencial para a regionalização está associado à direção dos fluxos



privilegiados no planejamento: fluxos intrarregionais, fluxos inter-regionais e fluxos do comércio exterior. Já, da perspectiva da integração econômica do território e do comércio exterior os fluxos inter-regionais são os mais relevantes, com prioridades inerentes aos eixos de integração física, principalmente o sistema de transportes. Sob a ótica da integração urbano-regional, os fluxos intrarregionais devem ser priorizados conforme privilegiam as infraestruturas intermediárias que influenciam o processo de integração urbano-regional.

Por vezes, a regionalização do ponto de vista do desenvolvimento econômico tem a função de incumbir o Estado no planejamento dos investimentos estruturantes de integração regional e nacional e o desenvolvimento do complexo urbano-regional (LEMOS, 2006).

Para que a regionalização não seja simplesmente datada, delimitada no tempo, o critério de partição deveria captar também as transformações econômicas do território que levem em conta as taxas diferenciadas de crescimento econômico e os fluxos migratórios. Os centros urbanos de crescimento rápido progridem na hierarquia urbano-regional, enquanto centros estagnados tendem a perder posição relativa. No entanto, espera-se que a rigidez de progressão na hierarquia dos sistemas regionais aumente nas escalas territoriais mais elevadas, dado que os grandes centros têm funções estruturais na oferta e demanda de bens, resultado de um processo cumulativo de longo prazo. Nas escalas inferiores espera-se uma maior mobilidade das funções econômicas dos centros urbanos.

REGIONALIZAÇÕES BRASILEIRAS

As regionalizações do território brasileiro são circunstanciadas com a criação do IBGE. O Instituto foi criado em 1936 – com a junção do Instituto Nacional de Geografia e o Instituto Nacional de Estatística –, e a primeira proposta de regionalização do território nacional ocorreu em 1942.

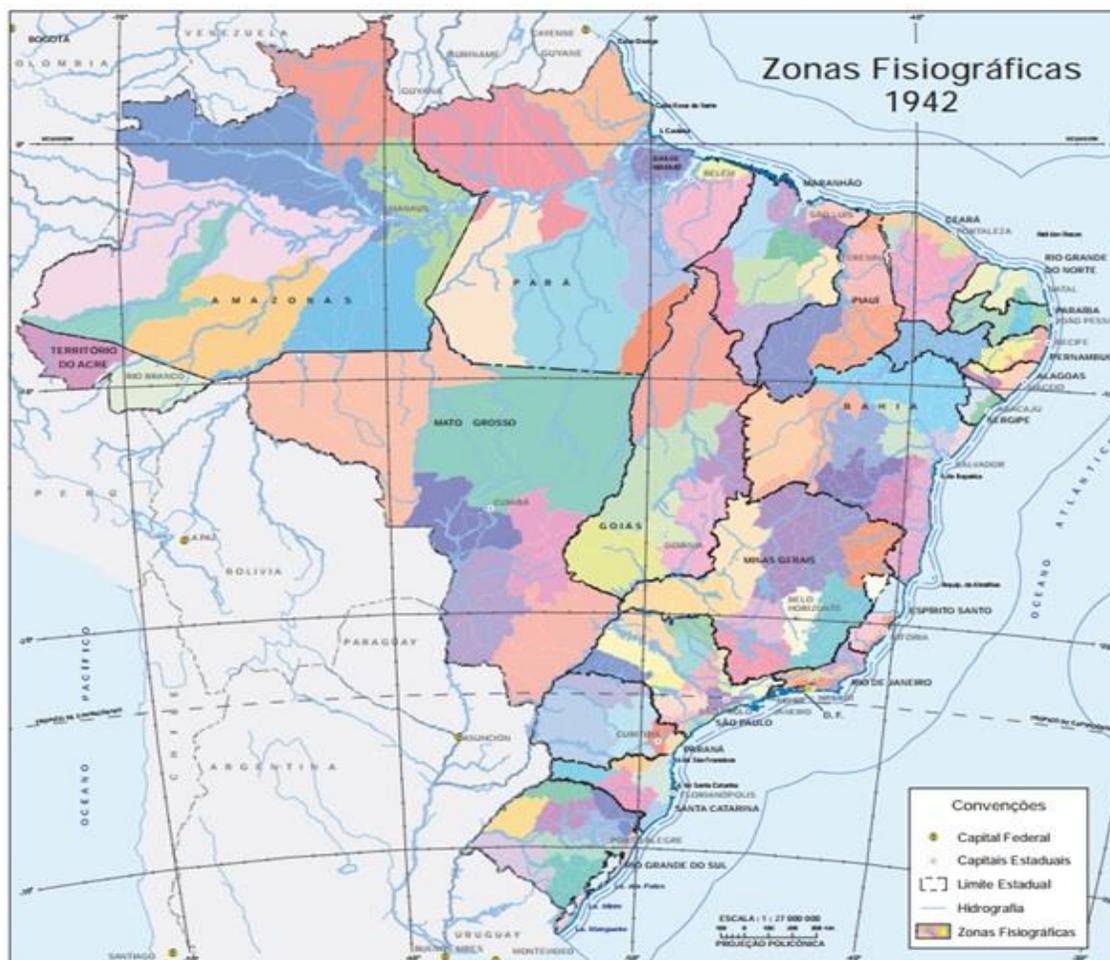
A partir da criação do IBGE, observou-se ao longo do século XX sua atuação na implementação de processos de regionalização, na correlação evolutiva entre as definições teóricas e metodológicas de região e de regionalização com as alterações do território nacional; gerando informações e conhecimento sistemático para embasar as políticas públicas sob o aspecto espacial (PENHA, 1993).

As divisões regionais determinadas pelo IBGE induziram efeitos estruturantes na esfera pública – por meio de políticas, planos e programas –, na economia, na sociedade e na cultura brasileira. Tais efeitos derivaram de: i) estatísticas oficiais coletadas e organizadas conforme as regionalizações, direcionando ações de planejamento estatal e de empresas privadas; ii) ampla difusão na sociedade nacional, com a inserção em livros didáticos e escolares, gerando identidades regionais, senso comum e memória coletiva, sobretudo das macrorregionalizações de 1970; e iii) direcionamento para a criação de importantes órgãos de planejamento regional, a partir da macrorregionalização, como a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), Superintendência do Desenvolvimento da



Região Sul (Sudesul) e Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco), pautando também a maior parte das políticas, dos planos e dos programas federais recentes (BEZZI, 2004).

Figura 1 - Zonas Fisiográficas Brasileiras - 1942



Fonte: IBGE, 2017a.

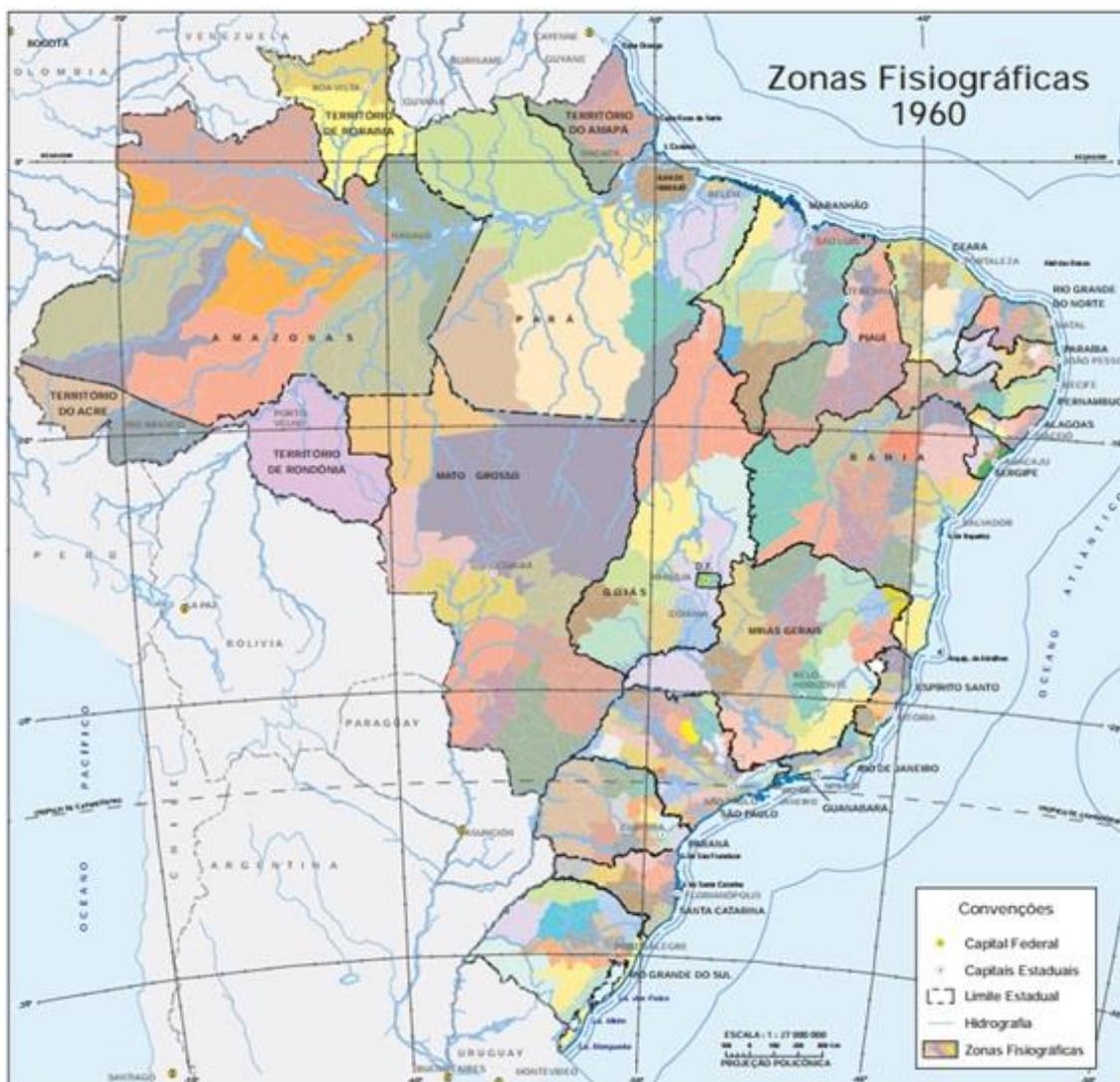
O marco da série de regionalizações do IBGE, conforme supracitado, tem início em 1942, agregando as Unidades Federadas em Grandes Regiões, tendo como critérios fundamentais as características físicas do território (IBGE, 2017a), conforme Figura 03.

Sob a perspectiva teórica, a relevância referencial da regionalização em zonas fisiográficas foi o conceito de região natural, como consequência das distinções de elementos físicos territoriais. O fruto desta primeira regionalização foi o estabelecimento das denominações regionais Norte, Meio-Norte, Nordeste Ocidental, Nordeste Oriental, Leste Setentrional, Leste Meridional, Sul e Centro-Oeste brasileiro (IBGE, 2017a).



A perspectiva de regiões de elementos físicos – fisiográficas – teve a corroboração de Guimarães (1941), que afirma que as divisões territoriais pautadas na dimensão econômica têm a desvantagem de efemeridade maior, resultando na necessidade de alterações decenais. A partir dessa análise, entendeu-se que a região fisiográfica permitia a observância de uma divisão estável de dados para analisar a evolução do país em quadros fixos regionais, definidos pela natureza.

Figura 2 - Zonas Fisiográficas Brasileiras – 1960



Fonte: IBGE, 2017a.

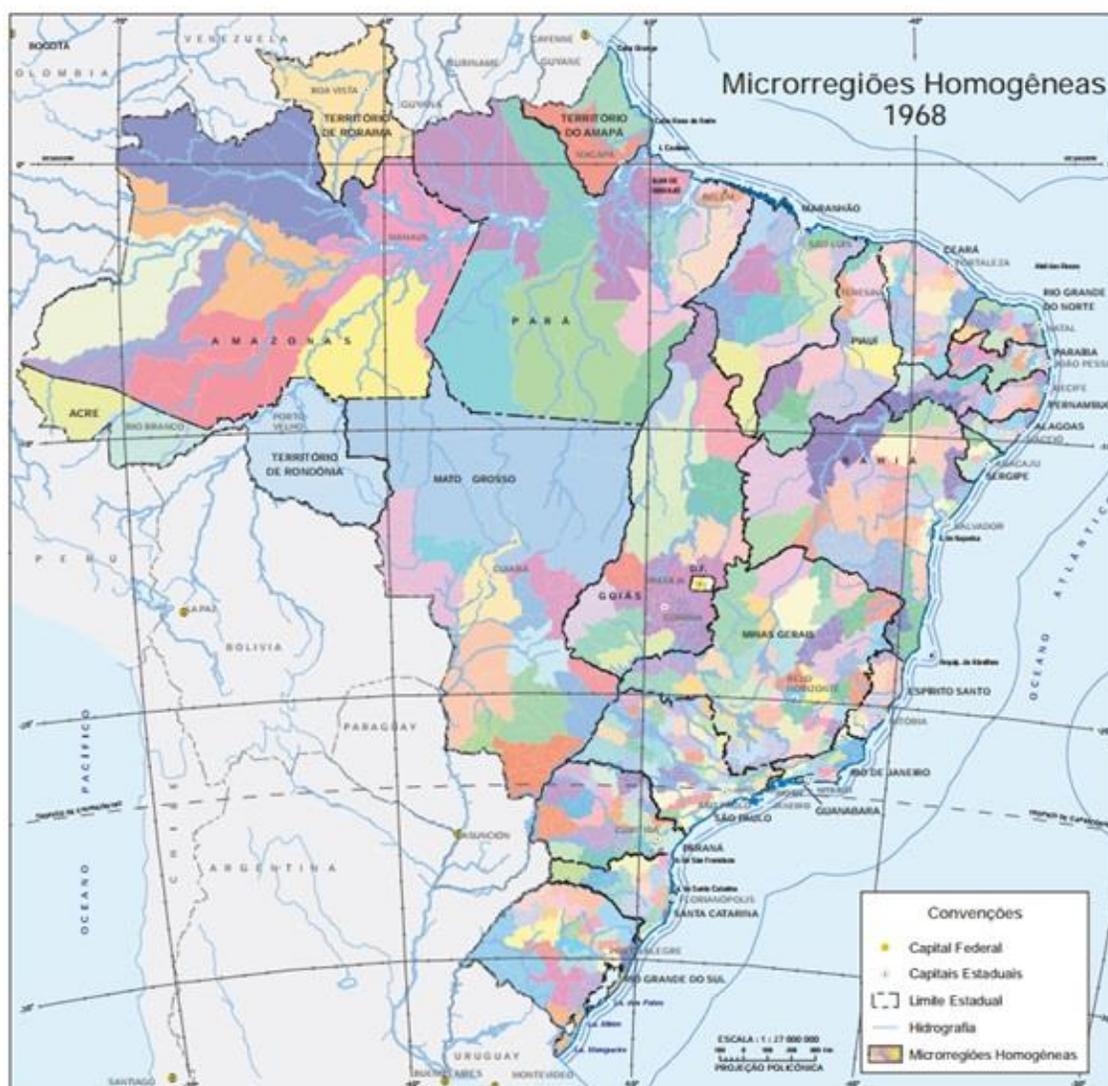
Posterior à noção dessa regionalização de característica mais abrangente, surgiu a necessidade de produção de estatísticas mais fidedignas para a definição, implementação



e monitoramento de políticas públicas. Com este objetivo, o IBGE determinou o recorte territorial em zonas fisiográficas, conforme Figura 4, preservando o critério físico como componente classificador da representação regional do país (IBGE, 2017a). Essa regionalização, no entendimento de Magnano (1995), com fins estatísticos e práticos, pode ser considerada como regionalização empirista.

A regionalização fisiográfica permaneceu até 1968, quando foi então elaborado o novo recorte regional baseado em microrregiões homogêneas, congregando novos critérios para regionalização (IBGE, 2017a).

Figura 3 - Microrregiões Homogêneas Brasileiras - 1968

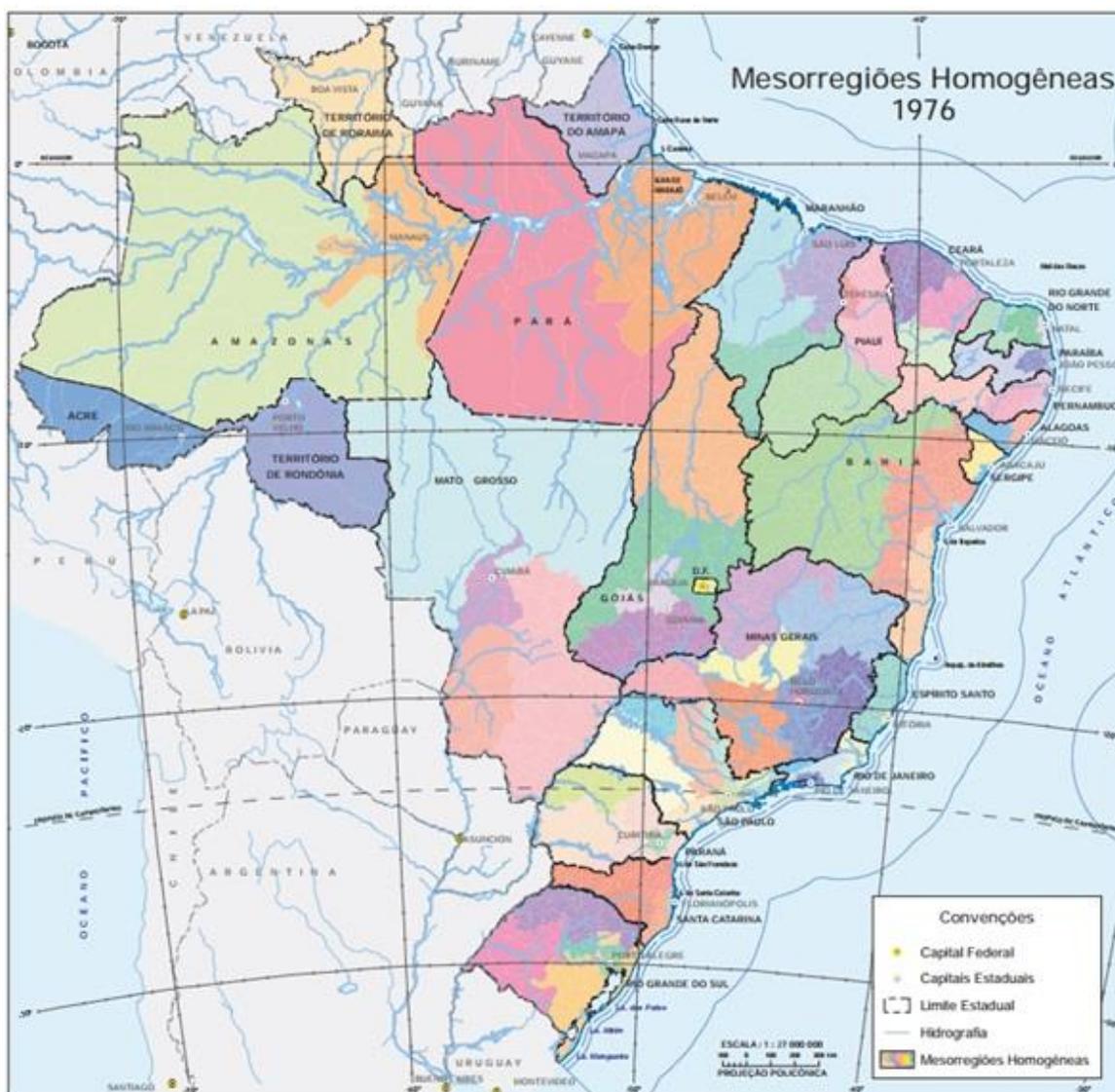


Fonte: IBGE, 2017a.



A nova proposta derivou-se de desafios que superaram a divisão de 1945, buscando interagir com as necessidades de caráter mais prático decorrentes da crescente industrialização e da urbanização do país, à qual agregou novos critérios para a produção da regionalização. Em caráter teórico, a perspectiva de região natural perdeu importância explicativa com a influência da economia regional e da geografia quantitativa. A fundamentação das novas definições translada para as teorias de localização e de polos de crescimento, como elementos para a análise do território (PERIDES, 1994; BEZZI, 2004).

Figura 4 - Mesorregiões Homogêneas Brasileiras - 1976



Fonte: IBGE, 2017a.



Assim, a definição de microrregiões homogêneas buscou novas formas de olhar a organização territorial do país. O conceito de espaço homogêneo considerou as seguintes variáveis: i) áreas ecológicas; ii) estrutura agrária e cultivares; iii) base industrial; iv) infraestrutura de transporte; distribuição espacial da população e atividades terciárias não polarizadoras, como as turísticas, militares, portuárias, entre outras (MAGNANO, 1995). A partir disso, foram definidas 361 microrregiões homogêneas, utilizadas como referência para o Censo de 1970, conforme Figura 5.

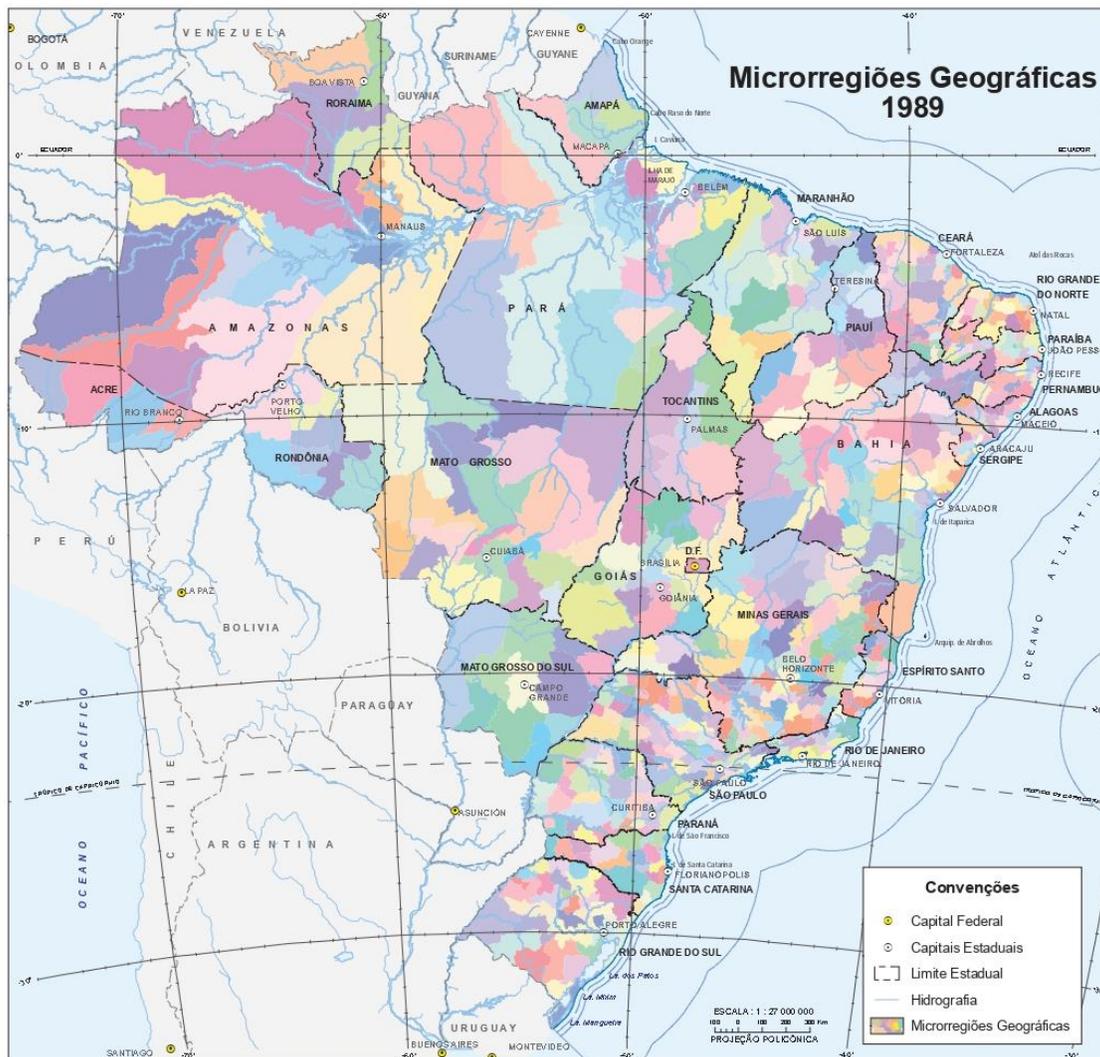
Ainda nos anos 1970, a partir da reconfiguração espacial ocorrida no país – transladando para uma estrutura mais urbano-industrial, principalmente no Sul e Sudeste e, pontualmente, em partes do litoral e interior do país –, tornou-se necessário um novo instrumental conceitual que subsidiasse as políticas contemporâneas de planejamento econômico (ANDRADE, 1970), como também uma nova divisão macrorregional do país.

Esse recorte territorial do país foi considerado como uma desconexão na lógica tradicional de aperfeiçoamento das regionalizações elaboradas pelo IBGE, pois seguem uma tendência de incorporação de novos elementos para classificação de regiões, permitindo analisar a estrutura urbano-industrial.

Com essa modificação, a região e regionalização estreitaram sua relação com o planejamento regional e com a nova função do Estado e determinaram a grande regionalização do país com as regiões Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste. Apoiado na necessidade de ter uma escala intermediária que permitisse a divulgação de informações censitárias sem riscos de individualização – subsídios para as políticas de planejamento – cria-se, então, em 1976, as mesorregiões homogêneas, conforme Figura 6, sendo uma escala territorial entre as microrregiões, conforme Figura 7, e as macrorregiões (IBGE, 2017a).



Figura 5 - Microrregiões Geográficas Brasileiras - 1989

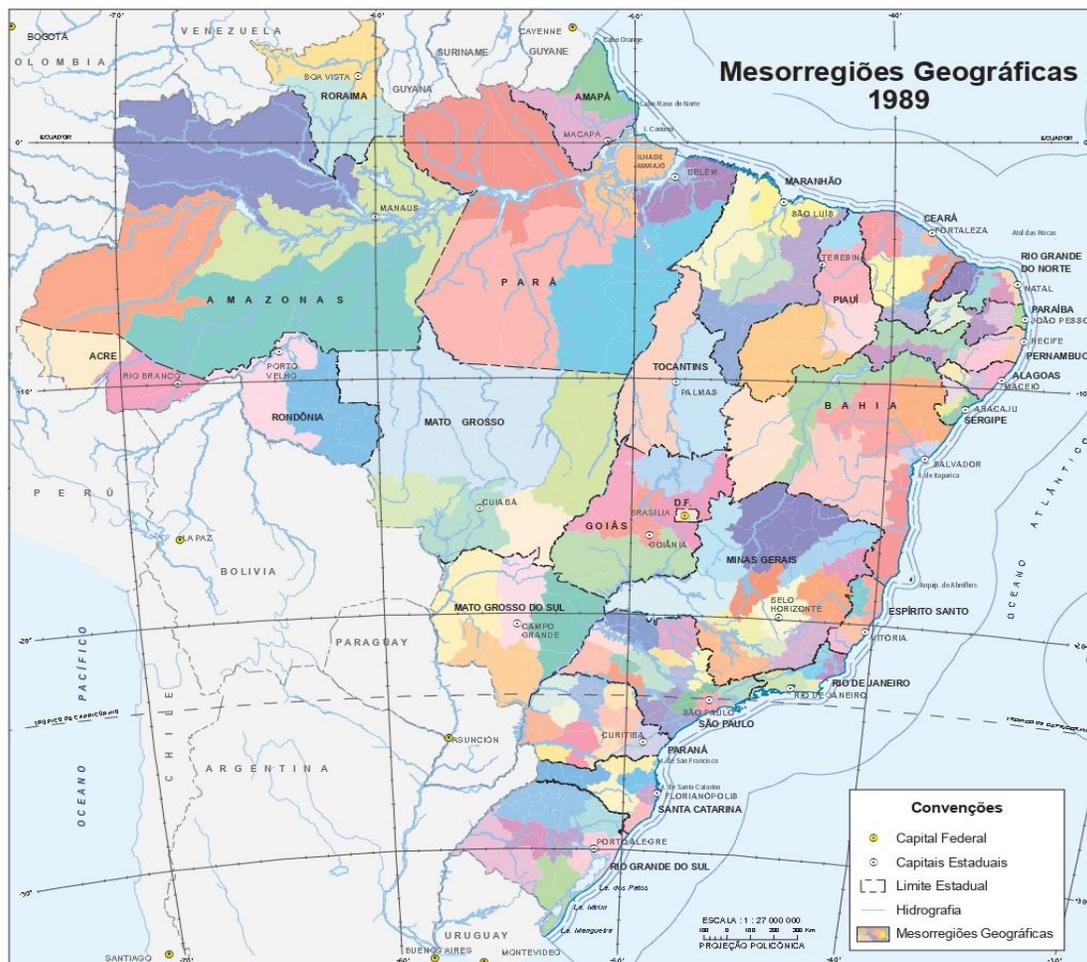


Fonte: IBGE, 2017a.

São instaurados 87 recortes territoriais, que consideraram a mesma arquitetura teórica das microrregiões, como os setores básicos da economia e as estruturas urbana e rural como critérios de homogeneidade intragrupos. Mesmo assim, houve a necessidade do aprimoramento das regionalizações e das mesorregiões, com vistas a promover o desenvolvimento das parcelas mais periféricas e/ou deprimidas, fundamentando-se nas grandes alterações institucionais e socioeconômicas desiguais no território nacional (MAGNANO, 1995; BEZZI, 2004).



Figura 6 - Mesorregiões Geográficas Brasileiras - 1989

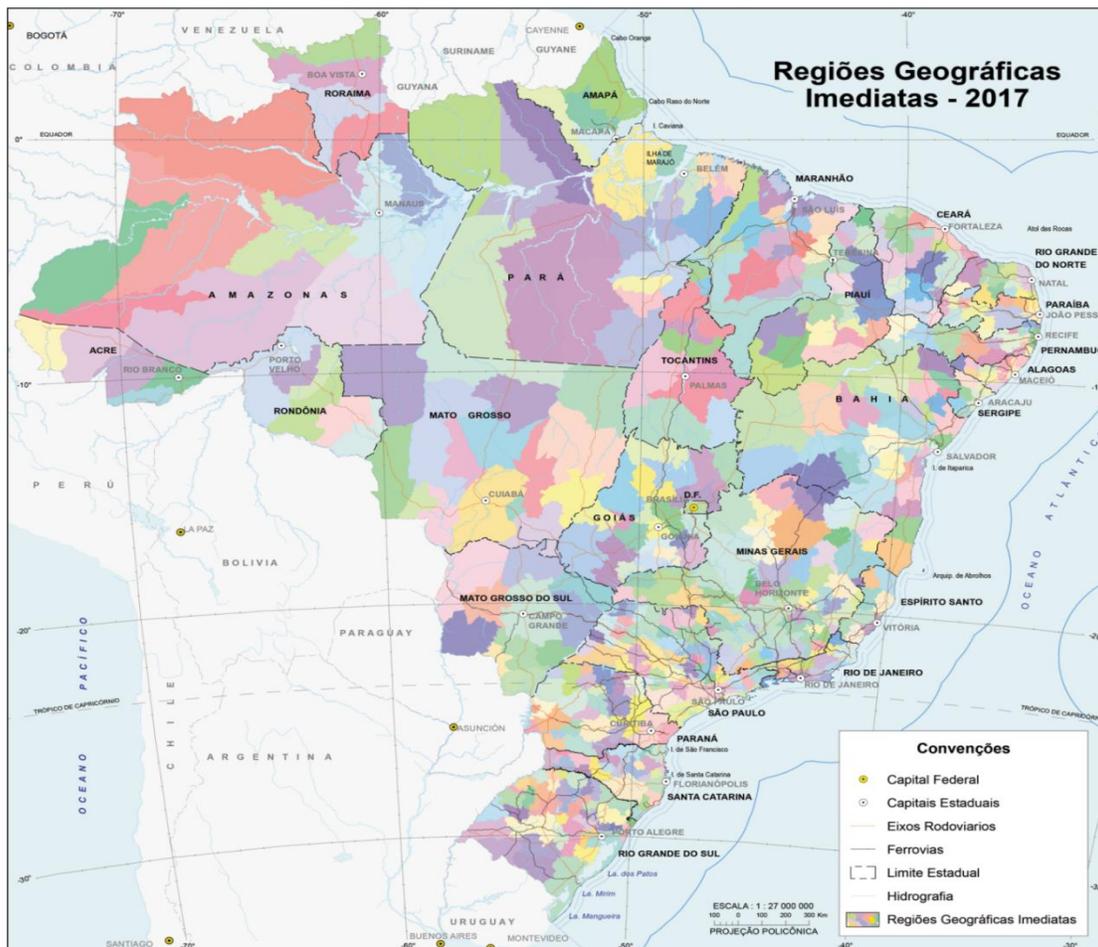


Fonte: IBGE, 2017a.

Em 1990, ocorreram aperfeiçoamentos, determinando as novas divisões do território, quais sejam: i) Microrregião geográfica, que considerou “um conjunto de municípios, contíguos e contidos na mesma UF, definidos com base em características do quadro natural, da organização da produção e de sua integração” (IBGE, 2017a), passando a ter 558 microrregiões; e ii) Mesorregião geográfica, que tratou-se de “um conjunto de microrregiões, contíguas e contidas na mesma UF, definidas com base no quadro natural, no processo social e na rede de comunicações e lugares” (IBGE, 2017a) dando origem a 137 mesorregiões (Figura 8).



Figura 7 - Divisão Regional do Brasil - Regiões Geográficas Imediatas - 2017



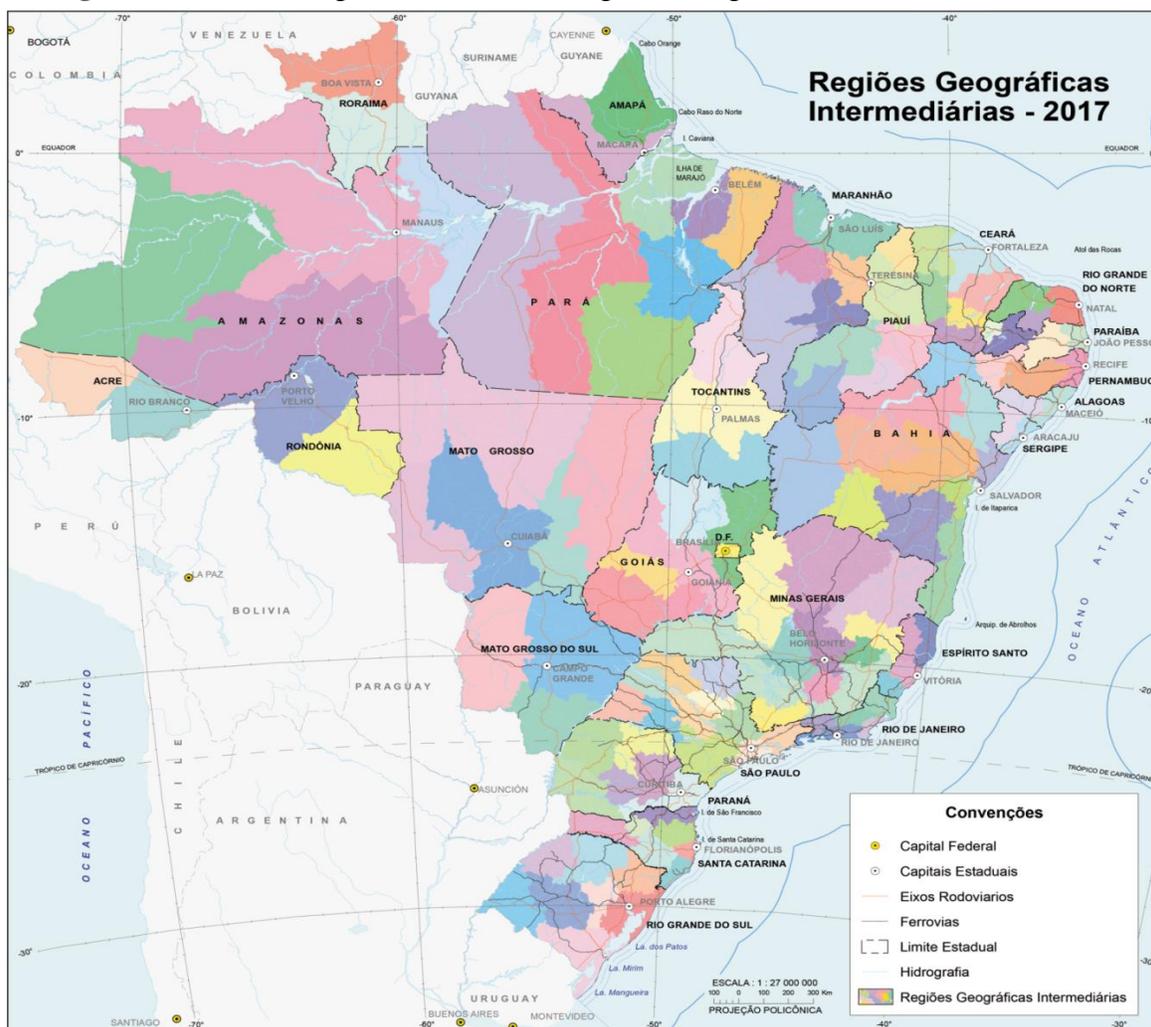
Fonte: IBGE, 2017a.

Em 2017, o IBGE apresentou uma nova proposta de regionalização do território brasileiro, categorizada como Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias. Nessa proposição, o IBGE considerou as definições de território-rede e território-zona, com vistas a manifestar as formas de observar o espaço e sua relação com os agentes sociais

Os conceitos de território-rede e território-zona carregam uma profunda combinação e correlação com o conceito de regiões funcionais, regiões homogêneas e regiões plano (IBGE, 2017a). O território-zona é delimitado pelos fluxos fixos em um espaço contíguo e homogêneo, correspondendo a um aglomerado de municípios com elementos imóveis, que apresentam conurbação e deslocamentos regulares para trabalho e estudo, em uma porção coesa do território. Ademais, por si só território-zona não tem sentido. É preciso considerar que esse território está localizado em um espaço maior e se conecta, por relações em rede, com outros centros. Por desdobramento, as interações espaciais, dispendo de rede e polos, também reordenam a estrutura e dinâmica para a delimitação de regiões polarizadas (BARBOSA, 2014).



Figura 8 - Divisão Regional do Brasil - Regiões Geográficas Intermediárias - 2017



Fonte: IBGE, 2017a.

O território-rede, por sua vez, tem fundamentação na centralidade do controle e influência que as cidades desempenham por suas funções de alçada intra e inter-regionais. Nesse sentido, observa-se a ampliação dos fluxos derivados da diversificação de novos processos modernos, complexificando ainda mais a divisão regional. A diferenciação dos fluxos – ao considerar níveis, intensidades e orientações –, definiu o quadro regional, congregando usos contínuos, relacionando fluxos de divisão regional do trabalho e da diversificação de objetos e ações construídas socialmente (RIBEIRO, 2001).

A conciliação dessas perspectivas espaciais valorizou tanto a organização e uso contínuo do território – lógica zona – como a lógica em rede para a interação espacial,



definindo assim espaços de continuidade e polarizações estruturadas conforme funções territoriais.

Diante dessas considerações conceituais e metodológicas, o IBGE (2017a) nomeou as Regiões Geográficas Imediatas, conforme o polo de maior hierarquia urbana, considerando os seguintes critérios gerais: caso se encontre mais de um polo de mesma hierarquia, estipulou-se que se as populações dos polos urbanos forem equivalentes, o nome da Região Geográfica Imediata é constituído pelos nomes de todos os polos, ordenando pelo tamanho da população; e se a população de um dos polos urbanos superar em 50% a população do(s) outro(s) polo(s), o nome da Região Geográfica Imediata é a do polo de maior população.

Já as Regiões Geográficas Intermediárias foram nomeadas a partir do polo de maior hierarquia urbana. Havendo mais de um polo de mesma hierarquia, então são adotados os seguintes critérios gerais: i) se as populações dos polos urbanos forem equivalentes, o nome da Região Geográfica Intermediária é formado pelos nomes de todos os polos de mesma hierarquia, ordenando pelo tamanho da população; e ii) se a população de um dos polos urbanos supera em 50% a população do(s) outro(s) polo(s), o nome da Região Geográfica Intermediária é a do polo urbano de maior população.

Essa regionalização foi construída por duas etapas distintas e complementares: primeiramente, embasou-se nos levantamentos bibliográficos de conceitos de região e de regionalização, elaborados pelo IBGE⁵. A complementação desta etapa foi a avaliação da regionalização pela Rede de Agências e Unidades Estaduais (RAUE) do IBGE, bem como pelas Secretarias e/ou Institutos de Planejamento Estaduais. Esse referencial estabeleceu as principais regionalizações do território brasileiro desde a criação do IBGE e apresentou como essas regionalizações repercutiram no país – produção de dados, direcionador de políticas públicas, regionalismos e identidades regionais –, reforçando a compreensão de que as regionalizações têm a função de especificar maneiras de organização espacial como expressão concreta da estrutura e dinâmica econômica e social (PENHA, 1993).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral desta pesquisa foi realizar uma revisão de literatura sobre as regionalizações brasileiras do último século, compreendendo os aspectos evolutivos e conceituais de regiões e regionalizações.

Do ponto de vista nacional, as propostas de regionalizações do território brasileiro, observa-se que o marco foi a criação do IBGE em 1936, conseqüentemente a primeira regionalização ocorreu em 1942, agregando as Unidades Federadas em Grandes Regiões, tendo como critérios fundamentais as características físicas do território.

Para esta regionalização e as posteriores, consideram as definições de regiões

⁵ Regiões de Influência das Cidades - Regic (2007), Divisão Urbano-Regional, Gestão do Território (2014), Logística dos Transportes do Brasil (2014), Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil (2016).



homogênea, funcional e programa, tendo funções desde classificação do território até função de promover a integração econômica dos espaços nacionais, que muitas vezes é compreendida como desenvolvimento econômico.

O conceito de espaço homogêneo que considera as variáveis: i) áreas ecológicas; ii) estrutura agrária e cultivares; iii) base industrial; iv) infraestrutura de transporte; distribuição espacial da população e atividades terciárias não polarizadoras, como as turísticas, militares, portuárias, entre outras, definiram 361 microrregiões homogêneas, utilizadas como referência para o Censo de 1970.

Na década de 70, considerando incorporação de novos elementos para classificação de regiões, permitindo analisar a estrutura urbano-industrial – conceito de região funcional – acabou sendo uma desconexão na lógica tradicional de aperfeiçoamento das regionalizações elaboradas pelo IBGE, pois determinou a grande regionalização do país com as regiões Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste. Entretanto, essa regionalização estreitou sua relação com o planejamento regional e com a nova função do Estado.

Em 1990, ocorreram aperfeiçoamentos das microrregiões e mesorregiões geográficas, determinando as novas divisões do território, sendo elas: i) Microrregião geográfica e ii) Mesorregião geográfica.

Os conceitos de território-rede e território-zona carregam uma profunda combinação e correlação com o conceito de regiões funcionais, regiões homogêneas e regiões plano, determinaram as considerações conceituais Regiões Geográficas Imediatas e Intermediárias de 2017.

Insta ressaltar que um ponto essencial desta regionalização está associado aos fluxos intrarregionais, inter-regionais e com o comércio exterior, considerando a hierarquia de serviços, transportes e administrativos entre outros, bem como o processo de integração urbano-regional, ressaltando que a regionalização do ponto de vista do desenvolvimento econômico incumbi o Estado no planejamento dos investimentos estruturantes de integração regional e nacional e o desenvolvimento do complexo urbano-regional.

Por fim, destaca-se que o processo de regionalização não se limita ao contexto socioeconômico e/ou teórico, está relacionado aos seus objetivos, que podem ter diversos interesses, entre eles: ambientais, sociais, econômico dentre outros. Além disso, a regionalização pode ter uso para uma escala de planejamento nacional e/ou regional, e quanto aos seus fins pode propiciar o desenvolvimento de políticas públicas, quer seja com um viés estatal e da perspectiva do desenvolvimento de um recorte territorial. Porém, isso não foi objetivo do presente estudo, mas recomenda-se como escopo de trabalhos futuros.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, M. C. de. **Espaço, Polarização e Desenvolvimento**. São Paulo: Brasiliense, 1970.



BALBIM, R; CONTEL, F. B. Região e regionalização: subsídios teóricos para o ordenamento territorial e o desenvolvimento brasileiro. In: IPEA. **Brasil em desenvolvimento 2013**: estado, planejamento e políticas públicas, p. 25-48. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: Brasília, 2013.

BARBOSA, P. P. B. de C. **Releituras da Geografia Particular**: a questão da regionalização e sua relação com o planejamento no Estado do Rio de Janeiro. 2014. 259f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2014.

BEZZI, M. L. **Região**: Uma (re)visão historiográfica – da gênese aos novos paradigmas. Santa Maria: Editora UFSM, 2004.

BOUDEVILLE, J. R. **Os Espaços Econômicos**. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 118 p. 1973.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI. **Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento**: Volume III – Regiões de Referência / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2008. 146 p.

BREITBACH, Á. C. de M. **Estudo sobre o conceito de região**. 1 ed, v. 1, 96p. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 1988.

BUNGE, W. **Theoretical Geography**. Vol. 1. Royal University of Lund: Department of Geography. Glerup, 1966.

CHRISTALLER, W. **Central Places in Southern Germany**. New Jersey: Prentice-Hall, 1966.

DAYRIES, J. e DAYRIES, M. **La Regionalisation**. Paris: PUF, 1978.

DUARTE, A. C. Regionalização – considerações metodológicas. **Boletim Geografia Teorética**. Rio Claro: 1980.

FERRERA DE LIMA, J. A concepção do espaço econômico polarizado. **Interações**: Revista Internacional de Desenvolvimento Local. vol. 4, n. 7, p. 7-14, Set. 2003.

FERRERA DE LIMA, J. Notes sur les pôles de croissance et les strategies Territoriales au Québec. **Canadian Journal of Regional Science**, v. 28, n.1, p. 161-171, 2005.

GOMES, P. C. C. O conceito de região e sua discussão. In: CASTRO, Iná Elias et al. (Orgs.). **Geografia**: conceitos e temas, p. 49-76. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.





GRIGG, D. Regiões, Modelos e Classes. In: CHORLEY, Richard e Peter Hagget (eds.). **Modelos Integrados em Geografia**, p. 23-66. Rio de Janeiro/São Paulo: LCT/Edusp,1973.

GRIGG, D. The Logic of Regional Systems. **Annals of the Association of American Geographers**, v. 55, ano 3, p. 465-491, 1965.

GUIMARÃES, F. M. S. Divisão Regional do Brasil. **Revista Brasileira de Geografia**, v.3, n. 2. p.318-373. 1941.

HERBERTSON, A. J. The Major Natural Regions: an essay in systematic geography. **The Geographical Journal**, v. 25, n. 3, p. 300-312. 1905.

INTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Divisão Regional no Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e em Regiões Geográficas Intermediárias 2017**. Rio de Janeiro, 2017a.

JUILLARD, É. La région: essai de définition. In: **Annales de Géographie**, t. 71, n. 387, p. 483-499, 1962.

KAYSER, B. A Região como Objeto de Intervenção. In: GEORGE, P.; GUGLIELMO, R.; LACOSTE, Y.; KAYSER, B. (orgs.). **A Geografia Ativa**. 5 ed. São Paulo; Rio de Janeiro, DIFEL, p. 322-354. 1980.

LEMOS, M. Desenvolvimento econômico e a regionalização do território. In: CAMPOLINA DINIZ, C; CROCCO, M. **Economia Regional e Urbana: contribuições teóricas recentes**. Editora UFMG: Belo Horizonte, 2006.

LIMA, A. C. C. **Teorias do desenvolvimento regional e suas implicações de política econômica no pós-guerra: o caso do Brasil**. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2009.

LÖSCH, A. (1940) **The economics of location**. New Haven: Yale University Press, 1954.

MAGNANO, A. A. A. Divisão Regional Brasileira – Uma Revisão Bibliográfica. **Revista Brasileira de Geografia**., v 52, n 4. p. 67-94. 1995.

NORTH, D. C. A Agricultura e o Crescimento Econômico Regional. In: SCHWARTZMAN, Jacques. **Economia Regional: Textos Escolhidos**. Belo Horizonte, CEDEPLAR, p. 333-344,1977.

NORTH, D. C. Teoria da Localização e o Crescimento Econômico Regional. In:





SCHWARTZMAN, Jacques. **Economia Regional: Textos Escolhidos**. Belo Horizonte, CEDEPLAR, 1977. p 291-314.

PENHA, E. A. A Criação do IBGE no Contexto da Centralização Política do Estado Novo. **Memória Institucional – Documentos para Disseminação**. Rio de Janeiro, 1993.

PERIDES, P. P. Divisão Regional do Brasil de 1945: propostas e problemas. **Revista do Departamento de Geografia**, vol. 7, p. 87-94. 1994.

PERROUX, F. **A Economia do Século XX**. Lisboa: Livraria Moraes Editora, 1967.

PIFFER, M. Apontamentos sobre a base econômica da Região Oeste do Paraná. In: CASSIMIRO FILHO, F.; SHIKIDA, P. F. A. (Org.). **Agronegócio e Desenvolvimento regionais**, p. 57-84. Toledo: EDUNIOESTE, 1999.

PIFFER, M. A dinâmica da base econômica regional. In: FERRERA DE LIMA, J.; PIACENTI, C.; EBERHARDT, P. H. (org.) **Economia & desenvolvimento regional**, p 108-122. Foz do Iguaçu: Parque Itaipu, 2016.

RIBEIRO, M. A. As redes geográficas sob a ótica analítica de Miossec. **Geo UERJ**, v.2, n. 10, p. 35-46, 2001.

ROCHEFORT, M. **O problema da regionalização no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 1967.

Recebido em 25/07/2021

Aprovado em 27/08/2021