
R E P E N S A N D O

REPENSANDO A GEOGRAFIA

R E P E N S A N D O

O ESTADO E AS
POLÍTICAS TERRITORIAIS
NO BRASIL

WANDERLEY MESSIAS
DA COSTA

EDITORA
CONTEXTO

tos e os efetivos militares e não tinha condições para socorrer financeiramente as províncias em crises econômicas.

Além disso, o governo central trabalhou francamente contra a federação, articulando a sua própria centralização. Esse comportamento pode ser ilustrado com as suas iniciativas no plano do aparelho repressivo do Estado. Pelos decretos de 1824, 31, 32 e 50, criou a Marinha e as forças terrestres (Exército, Guarda Nacional e Guardas Municipais). Cabia ao Exército a defesa do território nacional e, à Guarda Nacional, a repressão aos movimentos populares, principalmente os provinciais.

Como nos explica Décio Saes, o recrutamento no exército era feito a partir de voluntários (soldados) e alunos da Escola Militar (oficiais). Na Guarda Nacional, o recrutamento era compulsório, feito arbitrariamente segundo as "necessidades" e determinações dos comandantes locais. Só não eram recrutados os escravos, mesmo como soldados. A oficialidade, nesses casos, era formada a partir dos "homens bons" locais, ou seja, aqueles que possuíam rendas, títulos ou outras qualificações do tipo. O exército imperial, por sua vez, utilizava-se também do recurso de mercenários estrangeiros. Um deles, (com sua tropa) teve triste fama. Trata-se do inglês Grenfell, "contratado" para reprimir movimentos populares no Pará (logo após a Independência), e no Rio Grande do Sul (durante a Farrapilha). No Pará, esse mercenário tornou-se o alvo principal do ódio popular. Após vencer um motim na cidade, colocou trezentos prisioneiros nos porões de seu navio, deulhes água com veneno, cobriu-os de cal e fechou os porões.

Em suma, episódios como esse e a escalada de repressões em todo o país não nos permitem, evidentemente, caracterizar aquele Estado nascente como liberal típico. Somada aos demais mecanismos centralizadores, a face repressora do Estado, voltada preferencialmente para a "questão nacional" interna, reforça a convicção de que o Estado aqui montado se tratou, no máximo, de um arremedo de Estado moderno, constituído muito mais para "amarrar" internamente a sua coesão nacional, vista como o domínio centralizado de um território e de sua população.

4

MODERNIZAÇÃO CENTRALIZADORA

A IMPORTÂNCIA DA HISTÓRIA PARA A INTERPRETAÇÃO DA REALIDADE BRASILEIRA ATUAL

Vimos até aqui, de modo resumido, o quadro geral da formação territorial e política do Brasil, desde o início de sua ocupação. No último capítulo fixamo-nos, deliberadamente, no que chamamos de processo de afirmação do Estado Nacional e o modo contraditório pelo qual procurou *articular* a unidade nacional.

Mais do que resgatar do nosso passado histórico, a idéia foi a de tentar demonstrar que a análise geográfico-política da relação Estado-território-sociedade não pode, na nossa perspectiva metodológica, prescindir do recurso da análise histórica, ou seja, da idéia de que tais relações, mais que espaciais simplesmente, contêm e expressam determinantes econômicos, sociais e políticos, como também expressam uma dada formação territorial que é geográfica e histórica, por exceção. Se os acontecimentos pretéritos que marcaram tais relações ao longo da história não bastam, por si só, para explicar a realidade presente em sua totalidade, eles são, no mínimo, uma referência obrigatória para a análise, pois definiram um certo caráter, um certo "modo de ser" do país e da sociedade, do Estado e das práticas políticas, cuja alteração completa teria que passar por verdadeiras revoluções, daquelas que atingem toda a formação econômica e social.

No caso brasileiro, por certo podem ser observados momentos de ruptura parcial, ocasiões em que a pressão política organizada da sociedade, ou mesmo injunções econômicas internas e externas, foram

capazes de mudar o seu curso em direção a processos de liberalização, democratização e modernização. Entretanto, no que nos interessa mais de perto, ou seja, o modo pelo qual o Estado tem trabalhado politicamente com as questões territoriais, fica-nos a impressão de que, em essência, pouco mudou. Basta mencionar dois exemplos: ainda hoje, a *integração nacional* é um projeto em execução e as "províncias" (atuais estados) e municípios ainda clamam por autonomia e descentralização. Ou, se quisermos um exemplo mais eloquente, até há poucos anos atrás governadores e prefeitos das capitais e de áreas de segurança nacional¹ eram nomeados pelo governo central.

Do próximo capítulo em diante, passaremos a examinar o nosso tema em contexto razoavelmente modificado. A República foi instalada, o trabalho escravo foi abolido, a cafeicultura e a introdução de formas capitalistas de produção modificaram as estruturas econômicas e sociais do país, desenvolveram-se uma burguesia e um proletariado, além da importância política das classes médias urbanas. Como veremos adiante, o Estado também modificou-se, pois aliou ao seu autoritarismo tradicional as funções típicas de um Estado capitalista. Com isto, modernizou-se sem democratizar-se e, o que é mais grave, *centralizou-se ainda mais*, fazendo desse binômio o seu modo contemporâneo de ser.

A REVOLUÇÃO DE 30, A CONSTITUIÇÃO DE 34 E O GOLPE DE 37: PRÉ-CONDIÇÕES DA CENTRALIZAÇÃO

A situação brasileira no final dos anos 20 era marcada pela sucessão de crises políticas recorrentes. O caráter bipolar do Estado ainda permanecia, já que, apesar do seu republicanismo formal, mantinha de fato o seu autoritarismo tradicional. No outro "pólo", mantinha-se como nunca a proeminência política das oligarquias provinciais e locais. Estas, através de acordos e conflitos, sucediam-se no controle do poder central, destacando-se aí São Paulo e Minas Gerais.

A crise mundial de 29 e seus efeitos desastrosos na economia do país (particularmente na cafeicultura), contribuiu muito para as mudanças que se operaram a partir daí. A ela, juntava-se o descontentamento das demais províncias com a hegemonia paulista e mineira. Na sucessão de Washington Luís à presidência (pelo acordo, o sucessor deveria ser um mineiro), desencadeou-se a crise. Getúlio Vargas, líder riograndense da oposição ao governo central, após sua derrota nas eleições e o assassinato de João Pessoa, seu candidato a vice, marchou sobre a capital, Rio de Janeiro, tendo o apoio de Minas e algu-

mas províncias nordestinas (estas lideradas por Juarez Távora) em especial a Paraíba. O Presidente foi deposto e constituído um governo provisório. Em 33, como resposta às pressões constitucionais, parciais principalmente de São Paulo (1932), foi eleita a Assembleia Constituinte (com forte presença das oligarquias estaduais e de representantes classistas), cuja constituição foi promulgada em 34.

Esta foi a primeira Constituição de fato liberal e modernizante do país. Incorporou ao seu texto alguns preceitos que, de certa forma, romperam com algumas das piores tradições do país, dentre eles, o voto universal e secreto (inclusive para mulheres), definiu a separação entre os poderes, introduziu uma legislação trabalhista e promoveu reformas no Judiciário.

A partir de 30, o aparelho estatal também moderniza-se: são criados os Ministérios do Trabalho, Indústria e Comércio, da Educação e Saúde, e também assessorias técnicas permanentes em cada ministério. Além disso, são estatizadas algumas empresas (estrangeiras e nacionais) e a propriedade da União sobre o subsolo do território nacional.

Getúlio Vargas e seu grupo no poder prepararam-se o tempo todo para nele permanecer. Pretextos continuistas são superdimensionados, dentre eles a insurreição tentada pela Aliança Libertadora Nacional, tendo à frente o Partido Comunista do Brasil. Em 1937, com o apoio de seus Chefes Militares (Góis Monteiro, chefe do Estado-Maior e Eurico G. Dutra, Ministro da Guerra), alegando o "perigo vermelho", Getúlio solicita o "estado de guerra" ao Congresso e este o aprova. No dia 10 de novembro de 1937, Getúlio decreta o fechamento do Congresso. Em seguida, promulga a "sua" nova Constituição, redigida a portas fechadas. Assim começa o "Estado Novo", período ditatorial que se prolongará até 1945.

O regime político imposto ao país pelos golpistas é marcadamente autoritário e centralizador. Não apenas em relação às classes populares e seus movimentos, partidos e lideranças, mas também centralizador em relação à força política das oligarquias regionais, estaduais e locais. Servia-se delas, é verdade, cooptando-as para seus projetos através de favores e fisiologismos de toda ordem. Entretanto, é inequívoco o fato de que a partir daí, a política e a vida nacionais, mais do que nunca, passavam a gravitar em torno do governo central, na forma do *Executivo* (o órgão supremo do Estado) e personificado na figura do ditador.

O próprio decreto de 2 de dezembro de 1937 que extingue os partidos não distarça as intenções autoritárias — centralizadoras do novo regime. Segundo o decreto, em seus considerandos, os partidos

não passam de "artifíciosas combinações de caráter jurídico e formal, com objetivos meramente eleitorais". Daí, a sua incapacidade de "formar a nação", pois não possuem um discurso, uma prática e um projeto nacionais. Por isso o esforço dos novos mandatários, inspirados evidentemente no avanço do fascismo em alguns países europeus, em identificar a todo o custo o povo com a nação e esta com o ditador. Esta é a base ideológica do Estado Novo.

Pela primeira vez, instaura-se um regime político que é fruto e sustentáculo das classes dominantes, mas que muda as regras do jogo, de modo a garantir, pela proeminência de um Estado forte, "acima das regiões, das classes, dos partidos, etc.", a continuidade acelerada da modernização capitalista do país e a articulação, "pelo alto" de sua unidade nacional.

A MONTAGEM DO NOVO APARELHO DE ESTADO E A QUESTÃO NACIONAL

A centralização político-administrativa durante o "Estado Novo" se fez segundo mecanismos os mais variados possíveis. Eliminado o poder Legislativo e submetido o Judiciário, o Executivo passou a "armar" a estrutura concentracionista. O presidente nomeava os interventores em cada estado, segundo, evidentemente, critérios de lealdade pessoal e política e também de conveniências em termos de arranjos da política regional e local que beneficiasse o governo central. Os interventores, por sua vez, nomeavam os prefeitos, além de controlar os seus gastos e limitar a sua ação administrativa. Por esse mecanismo, é de certa forma mantido o coronelismo no meio rural, já que os proprietários de terras, em geral, apoiam e se beneficiam do sistema de nomeações.

Ao nível do reaparelhamento do Estado, algumas medidas já vinham sendo tomadas desde 1930, como já vimos. Será a partir de 37, entretanto, que essa modernização se dará mais explicitamente, atingindo todas as esferas de atuação do Estado a nível nacional. Em 1938, por exemplo, é criado o DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), encarregado de "racionalizar" a burocracia estatal e definir parâmetros de recrutamento e ascensão funcional dos servidores.

Esse reaparelhamento foi mais intenso ao nível das atividades estatais voltadas às políticas econômicas setoriais e globais, à intervenção do Estado na economia, enfim. Criaram-se inúmeros órgãos destinados a isso: Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil, Comissões de Financiamento da Produção, Instituto de Res-

seguros do Brasil, Departamento Nacional do Café, Instituto Nacional do Açúcar e do Alcool (e outros Institutos do gênero), Departamento Nacional da Produção Mineral, Conselho Nacional do Petróleo, Conselho de Águas e Energia Elétrica, Conselho Nacional de Minas e Metalurgia, e outros conselhos e comissões do tipo, englobando praticamente todos os setores da economia sobre os quais o Estado pretendia formular suas políticas e fomentar o seu desenvolvimento.

Esses organismos oficiais, a maior parte deles embriões de órgãos e empresas estatais atuais, são a base da ação de um Estado que torna para si a tarefa de promover o desenvolvimento do país, particularmente o industrial, dentro dos quadros do capitalismo internacional de então.

Nesse sentido, essas iniciativas que se desdobram de 30 a 40 se inscrevem, de certo modo, nas tendências já dominantes quanto à forma de relacionamento entre o Estado e a economia em países do capitalismo central. Nos EUA, por exemplo, o "New Deal" de Roosevelt, foi o modo pelo qual o governo procurou reitar o país da crise econômica de 1929, enfiando em mãos do Estado as políticas e o planejamento econômico, tais como o controle do investimento, da poupança e dos salários a nível nacional. De um modo não-democrático, o "Estado Novo" inaugurava aqui essa nova conformação estatal: além do grande número de órgãos de regulamentação, controle e fomento, o governo passou a editar "planos" de desenvolvimento para o país. Tais são os casos do Plano Geral de Viação, do Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional e do Plano Especial de Obras e Equipamentos. Com eles, a era do *planejamento econômico* é inaugurada no país.

Essas novas funções do Estado em sua escalada modernizante e centralizadora, incluíam também a destinação de um segmento específico do aparelho estatal, voltado para o manejo das questões territoriais. Assim é que em 1933 é criado o Conselho Nacional de Geografia e em 1934, o Instituto Nacional de Estatística, organizados mais tarde (1942) num único órgão, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

As atividades desses órgãos eram imprescindíveis para os propósitos do governo. Segundo Gustavo Caparerna, Ministro da Educação de Vargas, o país carecia de informações estatísticas confiáveis que lhe permitissem o manejo de suas políticas setoriais de desenvolvimento. De fato, como se pode observar depois, os próprios censos de cenais de população, passaram a se tornar confiáveis e regulares, apenas a partir de 1940.

POLÍTICAS TERRITORIAIS NOS ANOS 50

Quanto às atividades do Conselho Nacional de Geografia, sua missão primordial era a de dotar o país de um sistema cartográfico padronizado e até mesmo do levantamento de informações sobre características regionais e locais até então desconhecidas. Além disso, o governo preocupava-se com a imprecisão e os conflitos em torno das fronteiras internas do país. Havia graves problemas divisórios entre estados e municípios, o que comprometia vários aspectos da administração pública, como divisão dos tributos e das verbas, regulamentação de terras rurais e urbanas, censos e pleitos eleitorais, além, evidentemente, de conflitos recorrentes em torno da repartição do poder local e estadual entre as elites rurais e urbanas.

Finalmente, ao lado das outras faces do centralismo e do intervencionismo, essas iniciativas a partir do IBGE eram fundamentalmente parras as consequências de objetivos de alcance notoriamente nacionais, ou seja, forjar uma unidade nacional a partir do centro e não das partes do território nacional.

OS ANTECEDENTES DA QUESTÃO REGIONAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Apesar do esforço modernizador do governo Vargas durante o chamado "Estado Novo", foram poucas as iniciativas voltadas explicitamente para as questões envolvendo os problemas regionais e urbanos do país. Mesmo assim, apesar de esparsas e marcadas pelo imediatismo ou descontinuidade, elas revelam o início das preocupações governamentais com essas questões. Até a década de 50 a questão "nordestina", por exemplo, sempre foi vista em sua dimensão mais concreta, qual seja, a da sucessão de secas e seus efeitos de toda ordem.

Desde o Império o governo central procurou agir no sentido de amenizar os efeitos do problema, sem atacá-lo de um modo mais preventivo ou abrangente, investindo principalmente na construção de açudes, a partir da "Comissão de Açudes". Ela foi criada em 1881, ao lado de outros órgãos do tipo, todos eles agregados mais tarde (1906) na "Superintendência de Estudos e Obras Contra as Secas", depois (1909) transformada em "Inspeção Federal de Obras Contra as Secas" (IFOCS). Finalmente, em 1946 é estruturada uma autarquia especial para o "combate permanente à seca", até hoje em funcionamento (o DNOCS).

A Amazônia também fez parte de alguma preocupação governamental, desde 1912, quando foi criada a Superintendência de Defesa da Borracha (SDB), medida que visava proteger os preços do produto

brasileiro (então o segundo em importância na pauta de exportações do país) frente à concorrência estrangeira. Como no caso do Nordeste, não se tratava, também aqui, de uma ação abrangente para a região, mas tão-somente de medida pontual e conjuntural. De todo modo, essa iniciativa já indicava uma dada linha de ação que se desdobraria nas décadas seguintes. Basta mencionar o fato de que a SDB amazônica, transformada em 1942 no Banco de Crédito da Borracha (BCB), abriu caminhos para ações de maior envergadura já na década de 50, como veremos adiante.

Uma outra medida governamental de cunho regional se somaria a essas duas. Trata-se do interesse explícito de promover o desenvolvimento do Vale do São Francisco, objetivo que de certo modo complementava as políticas de combate às secas nordestinas, já que visava aproveitar o potencial hidrográfico e hidroelétrico daquele rio, como forma de incrementar no sertão a agricultura comercial. Para tanto, foi criada, em 1945 a CHESE, e mais tarde (1948) a CVSF (Comissão do Vale do São Francisco).

A Constituição de 1946, elaborada no processo de democratização do país após a queda de Vargas e do "Estado Novo", inclui, pela primeira vez, dispositivos que de certo modo conferem um estatuto político-institucional de cunho nacional às medidas (até aqui esparsas) dirigidas aos problemas regionais. Por esses dispositivos constitucionais, ficaram instituídos o "Fundo das Secas", o "Fundo de Valorização Econômica da Amazônia" e o "Fundo de Valorização do Vale do São Francisco". Com esses mecanismos, o Estado passou a canalizar recursos orçamentários específicos (3% das receitas tributárias) às atividades do setor, ao contrário do passado, em que sua ação se circunscrevia praticamente às medidas de caráter emergencial.

Finalmente, algumas iniciativas nos primeiros anos da década de 50 (já no governo constitucional de Vargas), dão seqüência àquelas medidas pioneiras por parte do Estado para a questão regional. Os fatores principais continuavam sendo o Nordeste e a Amazônia. A primeira região pelos seus problemas históricos conhecidos: as secas e o grande atraso em seu desenvolvimento. A segunda (como até hoje, de certo modo), pelo seu problema também histórico: a necessidade de ocupar, povoar e valorizar economicamente. Em 1950, o Banco de Crédito de Borracha é transformado no Banco de Crédito da Amazônia e, em 1952, é criado o Banco do Nordeste do Brasil (BNB). Sintomaticamente, o Estado passa a agir de modo mais intenso e abrangente no tocante às políticas regionais, através da atuação de dois bancos especiais. Parece evidente que o enfoque das velhas políticas territoriais havia mudado substancialmente. As duas regiões eram tratadas

numa perspectiva de conjunto pelo Estado, ou seja, tratava-se de "integridades", mesmo que enquanto economias periféricas e complementares ao Centro-Sul do país. Através desses bancos regionais (na verdade nacionais), sofisticavam-se os mecanismos à disposição do Estado para levar àquelas regiões o seu projeto nacional, já então francamente voltado para a industrialização e a constituição do mercado em escala nacional. Além do mais, eles plantaram definitivamente as bases para a ação regional posterior, balizando todo o conjunto de iniciativas no setor a partir da segunda metade dessa década.

Esse primeiro ciclo de políticas regionais explícitas será encerrado com uma decisão da maior importância para o futuro da Região Amazônica. Trata-se da criação da SPVEA - Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, em 1953. Duas medidas complementares a essa decisão merecem destaque. Primeira, a definição, em Decreto-Lei de agosto de 53, da chamada Amazônia Legal, área de intervenção para políticas econômico-regionais, englobando um total de 5.057.490 km, mais da metade do território nacional, e atingindo os estados do Pará, Amazonas, norte de Goiás, norte de Mato Grosso, oeste do Maranhão e os territórios de Rondônia, Acre, Roraima e Amapá. A segunda medida refere-se à formulação do primeiro Plano Quinquenal (1955-59) para a região, que deveria nortear as atividades ali desenvolvidas pelo Estado, a partir da ação da SPVEA.

O PLANO DE METAS E SEUS RESULTADOS TERRITORIAIS

Na primeira metade da década de 50 (o segundo governo de Vargas), dois processos fundamentais, cujas bases foram lançadas na década de 30, tiveram continuidade em ritmo acelerado: a industrialização, principalmente aquela impulsionada pelo Estado nos setores básicos da estrutura industrial e, paralela e condição desta, a modernização do Estado, interessando particularmente ao seu "aparelho econômico".

Para alcançar os objetivos de um desenvolvimento industrial acelerado e o mais auto-sustentado possível (essa era a tônica da política do governo Vargas), o Estado priorizou suas políticas públicas e seus investimentos em programas maciços de *infra-estrutura, energia e transportes*. A entrada em operação da Cia. Siderúrgica Nacional (negociada com os EUA no contexto da guerra) e o projeto da USIMINAS; a criação da PETROBRÁS e da ELETROBRÁS, a Cia. Nacional de Alcalis, etc., são todos empreendimentos diretos do Estado voltados à consolidação de um setor industrial de bens de produção que

servisse de alavanca ao desenvolvimento posterior dos demais ramos industriais (bens de consumo duráveis e não-duráveis, por exemplo).

No plano do aparelho estatal, destaca-se a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e seu braço de financiamento à indústria, o FINAME, além de inúmeros conselhos e comissões (remodelados ou criados) para coordenar a ação estatal setorial.

Autores que têm se dedicado ao estudo do período (como Francisco de Oliveira e Sônia Draibe), concordam, no geral, com a idéia de que todas essas iniciativas representaram um conjunto de condições prévias para o grande surto industrial e de crescimento econômico acelerado, verificado no período seguinte (Governo Kubitschek e o Plano de Metas). Como veremos adiante, isto ocorre não apenas no tocante à indústria e demais setores, como também para as políticas territoriais da fase atual do desenvolvimento brasileiro.

O Plano de Metas (1957-60)

Considerado por Carlos Lessa como "a mais sólida decisão consciente em prol da industrialização na história econômica do país" (*Quinze Anos de Política Econômica*), o Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek praticamente alterou toda a estrutura econômica do país, em apenas quatro anos. Voltado preferencialmente para os setores de ponta da estrutura industrial, nem por isso deixou de afetar todo o conjunto produtivo do país, desde os setores básicos, passando por transportes e energia, até a estrutura territorial como um todo.

Os investimentos durante a execução do Plano provinham de duas fontes principais: recursos do Tesouro Nacional (energia, transportes, siderurgia, construção de Brasília e obras de infra-estrutura em geral) e recursos externos, canalizados basicamente sob a forma de capitais produtivos (indústria automobilística, eletro-eletrônica e outros ramos de ponta). Essa estratégia permitiu o cumprimento de praticamente todas as metas principais previstas inicialmente. Em alguns setores, como transporte, por exemplo, elas foram mesmo ultrapassadas.

Destacamos dois aspectos do Plano que nos interessam mais de perto. O primeiro se refere ao setor dos transportes. Privilegiou-se, como é bastante conhecido, as *rodovias*, principalmente as de *escala nacional*, ou seja, aquelas capazes de promover a integração do espaço econômico do país como um todo. Foram construídos 12.169 km de rodovias e pavimentados 7.215 km. O crescimento foi notável, se considerarmos que, no caso das rodovias federais, passou-se de 22.250 km a 35.419 km, durante a execução do plano.

A articulação dos sistemas rodoviários federal, estadual e municipal, deu nova configuração às relações inter-regionais do país, princi-

palmente se considerarmos (dependendo da região), que esses sistemas ora complementavam, ora eram complementados pela antiga malha ferroviária do país (em parte expandida e reaparelhada pelo Plano). Essas articulações repercutiram principalmente no interior do Centro-Sul do país, em particular nas regiões industriais, interagindo de modo efetivo áreas produtoras de matérias-primas, centros industriais, portos e mercados internos de consumo. Além disso, através de "eixos rodoviários de penetração", como a Belém-Brasília, assentaram-se as bases para a integração Norte-Sul, objetivo nacional perseguido desde o Império. Desse modo, as rodovias, mesmo que criticáveis do ponto de vista do custo dos transportes que representam, quando comparadas às ferrovias e hidrovias, por exemplo, passaram a se constituir num instrumento privilegiado para a "conquista interna" do território nacional (papel similar às ferrovias nos EUA em seu avanço para o oeste).

O segundo aspecto do Plano, que nos interessa de perto, diz respeito à construção de Brasília. O processo que precedeu a sua construção, bem como o seu significado político, ideológico, arquitetônico, etc., já foram bastante estudados por diversos autores. Procuraremos ressaltar apenas o seu conteúdo mais explicitamente político-territorial, ou seja, a cidade e seu significado como elemento geográfico na vasta extensão territorial do país em suas porções setentrional e ocidental.

Preliminarmente, é preciso ter em conta, como os clássicos da geografia política já apontaram, que todo Estado almeja a ser *central* em relação ao seu território, mesmo que espacialmente ele não esteja centrado nesse território. Disso decorre a importância da *estrutura de circulação* que esse Estado procura assentar no espaço nacional. E esse fato *nada tem a ver*, "a priori", com o caráter mais ou menos democrático desse Estado e dessa sociedade. Estados totalitários ou democráticos, ao longo da história, nasceram ou tornaram-se centrais, pois o seu desenvolvimento implicou sempre um conjunto de processos políticos de concentração de poder, face à vida privada dos cidadãos, dos lugares, etc. A antítese desse processo é o não-Estado, ou seja, uma sociedade que não se organiza sob a forma de Estado. Daí decorre que, diante da quase trivialidade dessa evidência histórica, não é propriamente espetacular o fato da capital de um país, a sede do poder estatal, centralizar geograficamente a estrutura político-administrativa, ou mesmo, como no caso de muitos países, a própria estrutura de circulação a nível nacional.

Fato menos corriqueiro, entretanto, é o deslocamento de uma capital, principalmente num país com as características do Brasil. Essa

era uma antiga aspiração dos donos do poder. Aliás, é bom lembrar que estes e o Estado que construíram a partir de 1822, não se tornaram mais ou menos autoritários por passarem a atuar sediados em Brasília. Autoritário o Estado brasileiro sempre foi, como procuramos demonstrar, desde o seu nascimento. Seria ilusório imaginar que a "quartelada" de 1964 não teria ocorrido, caso a sede do poder central ainda estivesse no Rio de Janeiro. Do mesmo modo, carece de consistência o argumento de que Brasília foi concebida unicamente para isolar os governantes do povo, em sua grande parte concentrado em regiões distantes, etc. Se isto fosse verdadeiro, teríamos então que aguardar pacientemente que o Planalto Central estivesse superpovoado para que, só aí, então, pudéssemos democratizar o país e o Estado?

Tudo indica que a localização estudada da nova capital, também procurou atingir determinados objetivos que se situam perfeitamente no conjunto das estratégias voltadas para as mudanças territoriais em curso, desde os anos 40, mesmo considerando que ela se inscreve também como parte de um projeto explicitamente econômico.

Nesse sentido, Brasília representou a implantação de um poderoso "posto de vanguarda" para o norte e o oeste do país, regiões que o Estado vinha tentando "capturar" há algumas décadas. Como verdadeiro pólo, ou nó de articulação inter-regional, deslocou para a imensa "hinterlândia" (território situado atrás de uma costa marítima ou de um rio) parte das atenções governamentais, dos segmentos privados da economia e da opinião pública nacional. A estratégia, explícita, já estava sendo parcialmente implementada quando da inauguração da própria capital. Enquanto esta era construída, vias de acesso para o sul, leste e nordeste e vias de penetração para o norte e o oeste eram abertas, todas convergindo para um mesmo ponto. A "ossatura" de circulação em torno do novo referencial geográfico do poder político do país estava assentada. No total, foram quase 6.000 km de estradas federais, ligando os seguintes pontos: Belém-Brasília, Acre-Brasília, Fortaleza-Brasília, Belo Horizonte-Brasília e Goiânia-Brasília.

Por último, um aspecto prosaico do Plano de Metas, pelo menos do ângulo do nosso estudo. De fato não há ali nenhuma linha sobre "planejamento regional" (estrito senso). No entanto, os seus efeitos sobre a estrutura territorial global do país dificilmente seriam ultrapassados, em importância, por qualquer plano ou política pública que o sucederiam. Artiscaríamos afirmar que a explicação para este fato reside justamente na lógica que o inspirou, qual seja, a de que não se tratava ali de um plano para o território (o que é óbvio), mas de um plano para a expansão capitalista do país em sua etapa industrial. Por isso mesmo, dada a característica dos capitais, que necessitam geografi-

zar-se para reproduzir-se, resulta como lógica a reestruturação e adequação do território que lhes servirá de suporte, palco e objeto de produção. Daí decorre que, de certo modo, com o governo de Juscelino, concretizaram-se as políticas precedentes de valorização de partes preferenciais do espaço nacional, lançadas nos anos 40.

Esta constatação nos conduz à idéia de que nenhuma política territorial é geográfica ou geopolítica em "estado puro", ou seja, simples artimanhas de arranjo ao nível do espaço e do poder estatal. Com o avanço das formas típicas do capitalismo em sua fase atual, elas serão cada vez mais subestratégias da política econômica maior. Daí, como veremos adiante, o fato de que políticas regionais, urbanas ou similares, sempre ocuparão os capítulos periféricos dos grandes planos nacionais de desenvolvimento.

A CRIAÇÃO DA SUDENE E A QUESTÃO NORDESTINA

Como vimos, as preocupações governamentais com os problemas do Nordeste remontam ao Período Imperial e deviam-se, basicamente, aos efeitos da seca na região. Através do antigo IFOCS e depois DNOCS, além da CVSF, as medidas oficiais limitaram-se, até a década de 50, a enfrentar emergencialmente e paliativamente o problema.

As questões de fundo que historicamente marcavam a vida regional nordestina, se não eram enfocadas por parte do Estado, eram sistematicamente veiculadas e discutidas por parte das lideranças políticas progressistas da região e do país. O problema maior, qual seja, o domínio histórico dos latifúndios e dos grandes proprietários rurais, já era objeto de lutas políticas, no contexto dos movimentos pós-independência do país. A Revolução Praieira em Pernambuco, há um século e meio atrás, tinha na questão um de seus mais fortes ingredientes. Num jornal combativo da época (O Progresso), que circulou entre 1846 a 1848, a análise sobre a questão agrária nordestina, feita por Antônio Pedro de Figueiredo, apontava não apenas a extrema concentração fundiária da região, como já propunha a *Reforma Agrária*, ou seja, uma solução política para a situação. As lutas populares em torno da questão, até os nossos dias, cuja maior expressão foram as Ligas Camponesas a partir do final dos anos 50, têm desmascarado o equívoco e o conservadorismo dos sucessivos governos, quando enfocam as agruras do povo nordestino como problema climático e hidráulico e não como questão social e política.

O esforço de planejamento regional para a região tem início a partir da segunda metade dos anos 50, durante o governo Kubitschek. Como vimos, a criação do BNB, ainda em 1952, já revelava uma posição governamental de encarar o problema nordestino a partir de um enfoque nitidamente econômico-regional. Essa tendência será acentuada anos depois, com algumas medidas que precedem a criação da SUDENE, e com ela própria, principalmente. Em 1956 o governo cria o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN). No início de 1959 ele é substituído pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico do Nordeste (CODENO). Finalmente, em dezembro de 1959 é instituída a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

O contexto da criação da SUDENE apresenta múltiplos aspectos de natureza econômica, social e política. Há muitos estudos a respeito, com farta análise dos processos envolvidos, de modo que enfocaremos apenas os principais, em especial aqueles que revelam o essencial das políticas públicas nacionais para a região.

Em primeiro lugar, ressalta o relativo atraso econômico da região, quando comparada ao Centro-Sul, principalmente, suscitando o problema das *disparidades regionais*. Ao contrário das demais áreas do país (localizadas preferencialmente no Sudeste) que se beneficiavam rapidamente dos resultados do acelerado ritmo de industrialização verificado no país nas décadas anteriores e em especial durante o Plano de Metas, o Nordeste ainda se caracterizava pela predominância de estruturas econômicas tradicionais. As atividades rurais, apesar das sucessivas modernizações verificadas na economia açucareira (nos engenhos e usinas), desde o início do século, ainda se assentavam basicamente nessa atividade. Na verdade uma estrutura produtiva marcada pela "herança colonial". Num plano bastante secundário, desenvolvia-se uma incipiente agricultura comercial em pequenas e médias propriedades do Agreste, de todo modo ainda incapazes de romper com a tendência dominante.

Completava-se o quadro rural com os componentes de atraso mais característicos da região: a presença dos latifúndios improdutivos (basicamente no sertão) e dos milhares de minifúndios, pequenas unidades de subsistência, em geral incapazes de prover as necessidades mínimas de uma família.

Nos centros urbanos, principalmente Recife e Fortaleza, apesar da presença de parques industriais de razoável porte, dominados em geral pelas chamadas indústrias tradicionais (alimentos, têxtil, etc.), o nível da atividade econômica não era suficiente para sustentar um desenvolvimento econômico autônomo, e mesmo para promover uma

modernização regional como um todo. E mostrava-se incapaz, principalmente, de absorver os enormes contingentes migratórios oriundos das zonas rurais, em especial nos períodos de secas prolongadas.

Quanto às condições sociais, avultavam principalmente as relações de trabalho ainda marcadas fortemente pelo semi-servilismo, em particular nas áreas rurais. Ao lado disso, o enorme desemprego e a miséria generalizada, no campo e na cidade, cujos indicadores são bastante conhecidos: altas taxas de mortalidade infantil, doenças endêmicas, subnutrição, etc.

Finalmente, como já vimos, a prática política das classes dominantes, a oligarquia nordestina, pouco mudara, desde há alguns séculos. O coronelismo, gênero de dominação na política regional que se firmara no Império e na República Velha, ainda era exercido plenamente, controlando o poder político em suas várias escalas (local, estadual e regional). Em oposição a esse quadro de dominação, as classes populares agitavam-se em fins da década de 50, canalizando suas lutas principalmente através das Ligas Camponesas e dos Sindicatos Rurais. Também no Recife, a luta política se intensificava, com a derrota da oligarquia nas eleições para governador, em 1958, em que são eleitos Cid Sampaio e Miguel Arraes, a partir do sucesso da chamada "Frente do Recife", coalização de partidos de esquerda e centro-esquerda e setores do empresariado moderno (representados por Cid Sampaio).

Em síntese, esse era o quadro da realidade nordestina, à época da criação da SUDENE. Não nos surpreenderia se alguém dissesse que, no essencial, ele ainda é o mesmo nos dias atuais, trinta anos após, o que significaria reconhecer, na prática, que a atuação da SUDENE e as inúmeras políticas públicas para a região, além das transformações do país nessas três décadas, não surtiram ali os efeitos esperados ou desejados.

O primeiro Plano Diretor da SUDENE, e de certo modo os que o sucederam, visavam, basicamente, promover o desenvolvimento da região, através de uma agressiva política de fomento à industrialização, como forma de substituir a economia agroexportadora (açucareira) por um novo pólo dinâmico representado pelas atividades industriais modernas. Note-se que essa estratégia encaixava-se perfeitamente nos objetivos nacionais previstos pelo Plano de Metas. Dentro dessa estratégia, procurar-se-ia centrar os estímulos governamentais (incentivos fiscais e investimentos diretos do Estado) em investimentos dirigidos aos setores de base da estrutura industrial (principalmente siderúrgicas), procurando, através desse tipo de indústrias, irradiar o seu dinamismo aos demais setores. Além disso, procurou-se também

canalizar esses estímulos à recuperação e modernização do parque de indústrias tradicionais da região.

Essa será a tônica da atuação governamental na região, através da SUDENE. Além do BNB e do mecanismo de incentivos fiscais, essa estratégia contava ainda com recursos orçamentários específicos e investimentos estatais diretos, principalmente em infra-estrutura. Ao lado desses fatores, contava ainda com os "fatores regionais", considerados essenciais para o seu êxito: grande oferta de mão-de-obra de baixo custo e a existência de determinadas matérias-primas aproveitáveis nas indústrias de base.

Dentre esses "instrumentos" e "fatores" à disposição das políticas de desenvolvimento regional, merece destaque aquele representado pelos *incentivos fiscais*. Já que, através deles, realizava-se a interação necessária entre os capitais privados do país (do Centro-Sul, principalmente) e a região, intermediada pelo Estado. Por esse mecanismo, permitia-se que empresas nacionais deduzissem até 50% do Imposto de Renda para fins de investimentos industriais. Esses recursos, mais tarde controlados pelo BNB-FINOR (Fundo de Investimento do Nordeste), foram a base principal do crescimento industrial da região. Segundo dados da SUDENE, de 1960 a 1976 foram aprovados 1.134 novos projetos industriais, geradores de 227,8 mil novos empregos.

Não resta dúvida de que essa política de industrialização "induzida" e acelerada, foi capaz de promover o crescimento e a modernização da economia nordestina. De fato, a presença ali de setores dinâmicos da economia industrial tem sido capaz de repercutir seu dinamismo a toda vida econômica da região, inclusive no setor agropecuário de produção para o mercado interno. Entretanto, não são poucas as críticas, de dentro e fora da região, que têm apontado o fato de que, se ela foi eficaz no tocante ao crescimento industrial, mostrou-se ineficaz quanto a dois dos problemas que priorizou quando do início de sua implantação.

Em primeiro lugar, a estratégia de modernização, pela via da industrialização, não teve êxito em seu objetivo de eliminar ou mesmo reduzir substancialmente as "disparidades regionais" entre o Nordeste e o Sudeste, principalmente. Em grande parte, isto se deveu ao fato de que, apesar do forte ritmo de crescimento industrial da região, ele tem se dado a taxas inferiores às verificadas no Sudeste. Com isso, o quadro de disparidades permanece. Junta-se a esse fato, a tendência à complementaridade verificada entre a industrialização que lá se desenvolveu e aquela do Sudeste, conferindo uma certa dependência à economia industrial nordestina, longe, portanto, do projeto pioneiro que visava o desenvolvimento "auto-sustentado".

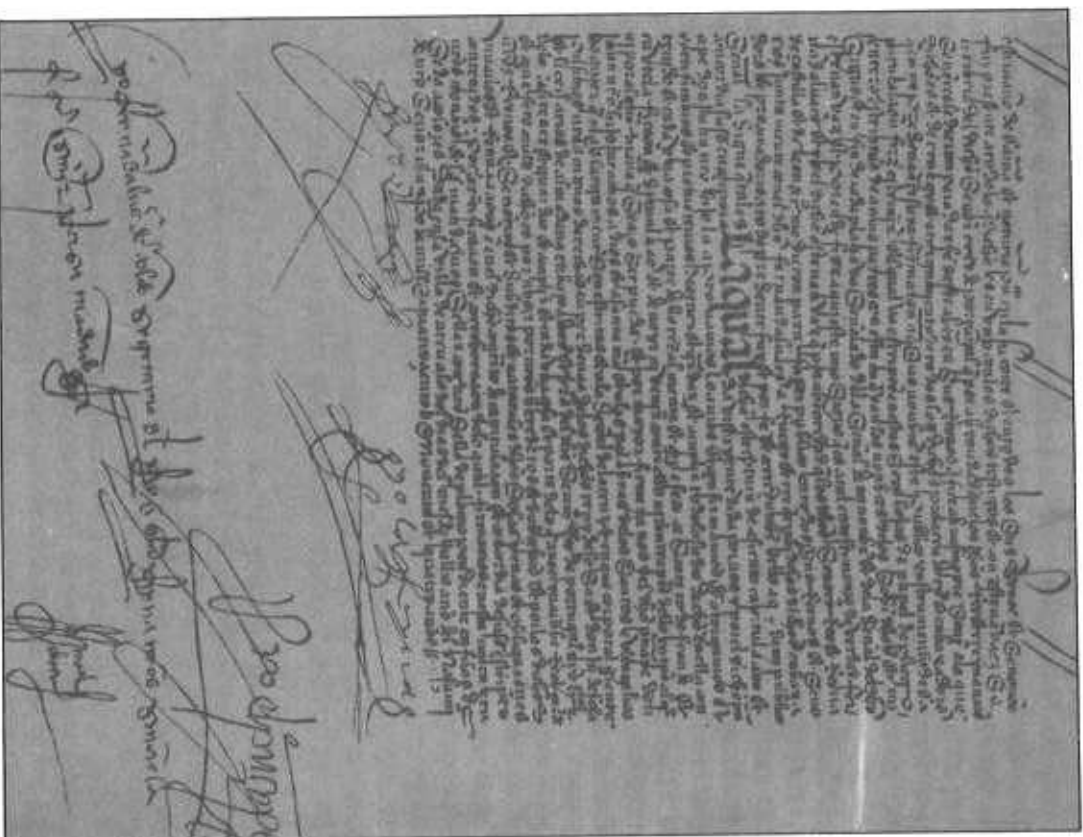
Em segundo, ela ainda está longe de preencher um dos requisitos iniciais prioritários, qual seja, o de absorver o grande excedente de força de trabalho da região, através da geração de empregos diretos e indiretos. Ao contrário, as taxas de desemprego e de subemprego permanecem elevadas, ao lado das altas taxas de emigração em direção a vários pontos do país (além do Sudeste, também as frentes pioneiras da Amazônia). Além da impossibilidade estrutural do setor industrial, sozinho, absorver esse enorme contingente (nem mesmo no Sudeste tem sido capaz), algumas distorções nesse crescimento parecem contribuir para o insucesso, nesse aspecto. Tudo indica que, pelo menos parte importante do parque industrial é constituída por indústrias de capital intensivo, ou seja, atividades industriais com fraco poder de gerar empregos, particularmente para os segmentos menos qualificados da força de trabalho.

Finalmente, gostaríamos de resgatar o que expusemos no capítulo anterior, ou seja, que as políticas públicas territoriais, a partir da década de 50, tornaram-se fundamentalmente parte subsidiária da política econômica (cumprir lembrar, capitalista), a nível nacional. O papel da SUDENE no Nordeste, nesses trinta anos, bem o demonstra. Daí a impressão, obviamente exagerada, de que, no essencial, a realidade nordestina permanece a mesma, desde a época da criação daquele órgão.

6 AS POLÍTICAS TERRITORIAIS APÓS 1964

O ENFOQUE REGIONAL NOS PLANOS GLOBAIS DE DESENVOLVIMENTO

Desde a década de 50 que as políticas econômicas formuladas pelo Estado passaram a ser integradas em macroplanos de desenvolvimento, em que as questões setoriais, inclusive as regionais, passaram a ser integradas a uma estratégia que fosse válida para o país como um todo. No início dos anos 60, durante o governo de João Goulart, essa tendência é reforçada com a edição do Plano Trienal (1962) cuja importância maior, no que toca às políticas territoriais, está mais nas intenções governamentais ali contidas e no enfoque regional que explicitam, do que propriamente nos seus efeitos, já que o Plano não chegou a ser implementado (foi abandonado seis meses após). Sua preocupação maior parecia dirigir-se principalmente ao problema nordestino (a SUDENE acabara de ser criada), já que suas diretrizes previam um esforço governamental destinado a corrigir as "disparidades regionais" existentes no desenvolvimento econômico do país. Para tanto, sugeria atenção especial para o processo de grande concentração desse desenvolvimento em poucas áreas do país e seus efeitos adversos nas demais regiões. Para alcançar tal objetivo, o Plano lançava mão preferencialmente dos instrumentos de políticas tributárias existentes, em especial os incentivos fiscais, o que, na prática, significava legitimar e reforçar o que já estava previsto quando da criação da SUDENE.



Última folha do Tratado de Tordesilhas, com as assinaturas de Fernando e Isabel, reis da Espanha.

Com o golpe de março de 1964, que resultou na deposição de João Goulart e na instalação do regime militar do país, a ação do Estado ao nível do planejamento econômico e regional sofre algumas mudanças que definirão o curso das políticas territoriais ainda em vigor no país. Cumpre ressaltar, entretanto, que tais mudanças não significaram uma ruptura radical em relação ao processo de modernização-centralização do Estado, inaugurado, como vimos, com o "Estado Novo". Essa tendência será mantida pelos sucessivos governos militares e, mais do que isso, enormemente intensificada, conduzindo-a a níveis jamais registrados em toda a história do país. De modo que a concentração do poder pelo Estado, por uma via marcadamente autoritária, será a tônica do período inaugurado naquele ano.

De modo mais ou menos semelhante ao que ocorreu durante o "Estado Novo", o avanço da centralização se processava a partir da alegada "necessidade" do governo de *coordenar* as suas políticas econômicas e a ação estatal em geral, recorrendo com frequência à montagem de "superórgãos" do aparelho estatal incumbidos de integrar órgãos e políticas menores. É sob essa perspectiva que deve ser interpretada a criação do Ministério de Planejamento e Coordenação Econômica, logo no início do primeiro governo militar. Em novembro de 1964 é editado o primeiro plano de desenvolvimento do período: o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), para os anos de 1964 a 1966. No tocante às políticas territoriais, ali explicitadas em quanto estratégias regionais de desenvolvimento, a inovação em relação aos planos anteriores (em especial ao Plano Trienal) não se encontra, propriamente, no conteúdo das propostas, que basicamente referiam-se ao conhecido problema das disparidades regionais (interessando principalmente à questão nordestina) e à necessidade de ocupação econômica da Amazônia, mas justamente nas medidas políticas de caráter centralizador interessando ao setor. Partindo de um diagnóstico da ação governamental na questão regional, o plano sugere a necessidade da criação de esferas de coordenação dessa ação, já que ela se exercia através de inúmeros órgãos disseminados nas esferas federal e estadual. Para tanto, sugere a criação do Ministério Extraordinário para a Coordenação de Organismos Regionais. Em 1965, o Ministério é criado e o Ministro Extraordinário nomeado, centralizando assim, na esfera do poder central, as políticas do setor, já que as próprias Superintendências Regionais foram por ele subordinadas.

O plano seguinte desse período foi o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967-1976), que como o anterior, não chegou a ser implementado. Apesar disso, ele é importante quanto à nova perspectiva adotada para as políticas territoriais do país, que se

tomarão dominantes a partir daí. Pela primeira vez é colocada de modo explícito a questão regional do ponto de vista da *integração nacional*, objetivo maior a ser perseguido pelo Estado em sua política econômica-regional. Sob a estratégia de integração nacional, este deveria dirigir seus esforços em especial sobre políticas voltadas para a ocupação econômica da Amazônia e do Centro-Oeste, articulando-as com as demais regiões do país, como forma de constituir um *mercado nacional* consolidado. Como veremos adiante, no caso amazônico, principalmente, essa estratégia anunciada pelo Plano Decenal desdobrar-se-á numa série de iniciativas de natureza oficial, destinadas a atingir tais objetivos.

Um outro aspecto apresentado pelo Plano Decenal, e que merece destaque, é a explicitação de políticas territoriais com base na aplicação ao caso brasileiro da "Teoria dos Pólos de Desenvolvimento", formulada pioneiramente pelo francês F. Perroux, e que já haviam sido aplicadas anteriormente em alguns casos regionais e urbanos no país, desde a década de 50. A adoção dessa estratégia implicaria, pelo plano, a eleição de "regiões-programa" e nelas, os pólos representados por centros urbanos capazes de, a partir da concentração de investimentos, irradiar o seu dinamismo à região.

O plano seguinte formulado pelo governo, o Programa Estratégico de Governo (1968 a 1970), mantém basicamente as diretrizes contidas no Plano Decenal, no tocante às políticas territoriais. Assim, permanece a ênfase à necessidade de "integração nacional", com medidas específicas para a ação regional na Amazônia, principalmente, destacando-se a atenção especial à estratégia de desenvolvimento regional com base na concentração das medidas governamentais em "pólos" selecionados. A esse respeito, também faz menção à necessidade de criação de "pólos industriais", como meio de disseminar no país, as relações de intercomplementaridade no interior da estrutura industrial. A novidade, no plano institucional, é a criação do Ministério do Interior, encarregado de coordenar a ação regional, subordinando os vários organismos dedicados às atividades do setor, em especial as superintendências regionais.

O principal plano global de desenvolvimento desse período, já na década de 70, é o I PND - I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, válido para os anos de 1972 a 1974. Os objetivos da política regional ali enumerados têm por base, fundamentalmente, o PIN - Programa de Integração Nacional, que será examinado adiante. De modo geral, o I PND acentua a tendência do Estado de procurar enfocar suas políticas territoriais através de estratégias de "integração nacional", ou seja, procurar expandir a "fronteira econômica" do país, a

partir do Centro-Sul, na direção do Centro-Oeste, Amazônia e Nordeste. Nesse contexto, o conceito de fronteira econômica era aplicado a partir de suas várias instâncias: agrícola, industrial, agroindustrial, urbana, de povoamento, de infra-estrutura regional, etc. Ao mesmo tempo, o Plano definia uma estratégia de planejamento urbano a nível nacional, a partir da criação das "Regiões Metropolitanas". Além disso, a estratégia de desenvolvimento regional baseada nos "pólos de desenvolvimento" era reforçada, tanto em áreas desenvolvidas como subdesenvolvidas do país.

Finalmente, em 1974, é editado o II PND, para os anos de 1975 a 1979. É de certo modo conhecida a mudança de enfoque nas diretrizes maiores do desenvolvimento nacional, representadas por esse plano e os demais que o precederam. *Grosso modo*, essa mudança está assentada basicamente no novo patamar da política econômica global do país, formulada num contexto de declínio dos investimentos e a partir de um diagnóstico do comportamento do comércio exterior brasileiro. A ênfase do plano estará, portanto, centrada no esforço do crescimento econômico, em especial daqueles setores que pudessem contribuir decididamente para o crescimento das exportações. Essa mudança repercutirá nas diretrizes do plano no que concerne às políticas territoriais, consubstanciadas em medidas agressivas relacionadas à expansão da fronteira econômica e ao tipo de ocupação econômica das chamadas "áreas vazias" do território. Como veremos adiante, se mesmo no Programa de Integração Nacional (PIN), ainda se podia detectar, pelo menos nas intenções ali declaradas, algumas políticas de ocupação dessas áreas com base num povoamento a partir de "projetos de colonização", no II PNB essa intenção e até mesmo algumas tentativas em curso, são deliberadamente postas de lado ou simplesmente excluídas das prioridades no plano. A estratégia ali adotada, como veremos adiante, faz uma clara opção pelo grande empreendimento da fase monopolista do capitalismo, a partir de capitais privados nacionais e estrangeiros, tendo atrás de si estímulos governamentais de todo tipo, além dos investimentos de infra-estrutura. Os programas especiais previstos para esse fim, como o POLAMAZÔNIA, POLO-CENTRO e outros do gênero, bem como as atividades da SUDAM (Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia) e do BASA (Banco da Amazônia S/A), são instrumentos criados ou desenvolvidos para atuar preferencialmente dentro desses objetivos.

POLÍTICAS TERRITORIAIS E A QUESTÃO AMAZÔNICA

1 - Os Imperativos Geopolíticos

Desde as origens da ocupação da Amazônia pelos portugueses, que o problema de seu domínio geopolítico sempre esteve em destaque. Por se tratar de um imenso território, até há pouco tempo desprovido de comunicações terrestres com o restante do país, as políticas de sua ocupação sempre procuraram combinar os empreendimentos de exploração econômica com estratégias tipicamente geopolíticas, ou seja, militares em grande medida. O próprio processo de ocupação urbana da região reflete essa característica. Do total de cidades da "Amazônia Legal", onze delas (16,42%) tiveram suas origens relacionadas a objetivos militares, em especial durante os séculos XVII e XVIII. Dois séculos e meio depois, a geopolítica portuguesa, agora adaptada às condições do presente, reaparece com toda força nas políticas territoriais do regime militar. Num documento governamental que antecedeu o Programa Estratégico de Governo, chamado "Diretrizes de Governo" (1967), essa preocupação do Estado com a Amazônia é colocada claramente. Ele previa, em sua página 138, que as políticas de ocupação da região deveriam perseguir um duplo objetivo: "a preservação das fronteiras internacionais" e a "incorporação de sua economia ao todo nacional".

Esse contexto explicitamente geopolítico das políticas territoriais para a Amazônia, foi claramente formulado por um dos "ideólogos" do regime militar, o General Golbery do Couto e Silva, cujos estudos a respeito foram publicados em 1952 e 1959, sob o título *Aspectos Geopolíticos do Brasil*. Estudioso dos clássicos da geopolítica, como Ratzel, Mackinder, Kjellén, Spykman e Mahan, o general Golbery procurou desenvolver as suas idéias em torno de um projeto geopolítico para o território nacional, levando em conta o *espaço* nacional (suas características internas) e a *posição* do Brasil (suas projeções internacionais frente aos seus vizinhos e ao contexto mundial). A estratégia de Golbery, apresentada após sua análise do espaço e da posição brasileiros, é formulada nos seguintes termos:

"1º - articular firmemente a base ecumênica de nossa projeção continental, ligando o Nordeste e o Sul ao núcleo central do país; ao mesmo passo que garantir a inviolabilidade da vasta extensão despovoada do interior pelo tamponamento eficaz das possíveis vias de penetração;

2ª - impulsionar o avanço para noroeste da onda colonizadora, a partir da plataforma central - a atual região nuclear do país -, de modo a integrar a península centro-oeste no todo econômico brasileiro; e

3ª - inundar de civilização a Hiléia Amazônica, a coberto dos núcleos fronteirizos, partindo de uma base avançada constituída do Centro-Oeste, em ação coordenada com a progressão leste-oeste, segundo o eixo do grande rio".

(*Conjuntura Política Nacional, o Poder Executivo & Geopolítica do Brasil*).

São todas idéias que de certa forma terão sua concretização iniciada ainda na década de 50. A construção de Brasília (uma base de penetração a partir do Centro-Oeste) e da Belém-Brasília, tomar-se-ão elementos fundamentais para a "captura" do imenso território setentrional do país. Entretanto, como veremos a seguir, serão os empreendimentos estatais e privados (sobretudo as medidas e os empreendimentos estatais) na década de 70, durante a execução do Plano de Integração Nacional, os grandes elementos de transformação da Amazônia, definindo processos que perduram até os nossos dias.

2 - O Quadro Amazônico Pré-Cinqüenta

Ao contrário das demais regiões do país, o quadro natural amazônico ainda é pouco estudado. Apesar dos progressos recentes a respeito, muitos dos processos climáticos e biogeográficos do ecossistema regional não puderam ainda ser controlados pela ciência e tecnologia disponíveis no país. Há muitos equívocos que até hoje persistem, entre os quais a idéia de homogeneidade da floresta, do clima, e da geomorfologia amazônica, geradores de verdadeiros mitos a respeito, como a riqueza do solo, as "chuvas de convecção", o domínio das pluvias, a indiferenciação da hiléia, etc. Como já dissemos, progressos foram feitos, em particular nas duas últimas décadas, graças a estudos que puderam contar com a tecnologia das imagens de radar do projeto RADAM, estações meteorológicas, satélites e, sobretudo, trabalhos de campo em grande número. Acreditamos, porém, que tais estudos ainda não são suficientes para autorizar uma ocupação nos moldes da que vem sendo feita atualmente na região. Se muitos dos seus efeitos negativos podem ser explicados pela natureza mesma desse processo de ocupação (predatória no geral), outros se devem, sem dúvida, a tais equívocos e à ausência de informações seguras sobre a riqueza de diferenciações internas e processos específicos da ecologia amazônica.

Até há duas décadas atrás, essa ocupação limitava-se à franja litorânea e às faixas de terras ribeirinhas dos principais rios navegáveis.

Os ciclos de exploração econômica, por sua vez, pouco alteraram esse quadro, já que se trataram, em geral, de atividades extrativas (especiarias, borrachas, castanha, etc.), que como sabemos, são incapazes de gerar ocupações duradouras. Isto vale para a exploração da borracha, mesmo considerando o fluxo de migrantes gerado por essa atividade. À exceção do crescimento de Manaus e Belém, essa exploração não foi capaz de gerar um povoamento de fato na região, que continuou limitado às terras ribeirinhas.

O povoamento de novo tipo, inaugurado com as primeiras medidas estatais para a região, entre as quais a criação da SPVEA, em 1953 e a Belém-Brasília, em 1956, encontrou a Amazônia não muito diferente do passado mais remoto. Terminado o ciclo da borracha, ela estava entregue à sua vida regional tradicional, suas muitas tribos indígenas ainda não contatadas, a atividade de subsistência complementada por um fraco comércio intra-regional dos "caboclos" ribeirinhos, as atividades exportadoras de Belém e Manaus, alguma pecuária no vale Amazônico e em Marajó, alguma agricultura de várzea e na Zona Bragantina próxima a Belém, etc. Esse era o quadro que poderíamos chamar de típico, aquele que, basicamente, caracterizava a vida regional tradicional amazônica.

3 - As Transformações Recentes

Como já foi mencionado, as políticas territoriais explícitas para a Amazônia iniciaram-se em 1953, com a criação da SPVEA e a definição em lei da "Amazônia Legal", complementadas pela transformação do Banco de Crédito da Borracha em Banco de Crédito da Amazônia. O primeiro plano quinquenal da Superintendência era ambicioso (investimentos em quase todos os setores da economia regional) e sustentado pelos recursos representados por 3% da receita federal, destinados à região pela Constituição de 1946. Esse plano praticamente fracassou, apesar de que alguns investimentos setoriais (infra-estrutura, principalmente) foram feitos.

Até meados da década de 60, o empreendimento estatal de maior destaque se deu pelo Plano de Metas, em que rodovias, partindo de Brasília, interligaram as porções oriental e ocidental ao Centro-Sul do país, com destaque para a Belém-Brasília. Essa estrada, um verdadeiro macroeixo Sul-Norte, paralela ao Rio Araguaia e cortando os cerrados do Planalto Central e parte da Hiléia Amazônica, foi o elemento transformador por excelência da chamada Amazônia Oriental. Articulada mais tarde com a Transamazônica (em Estreito), propi-

clou o grande surto de ocupação das décadas de 60 e 70, feito à base essencialmente da pecuária e da mineração.

Os marcos da ocupação recente, pela sua importância para as políticas territoriais da região, foram as transformações da SPVEA em SUDAM (Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia) e do BCA em BASA (Banco da Amazônia S/A), além de um incremento considerável nos mecanismos de *incentivos fiscais*, regulamentados em lei de 1968. Por esses mecanismos, empresas privadas interessadas em investir na região, poderiam obter isenção de até 100% do imposto de renda, por 15 anos, além de outros benefícios fiscais específicos. Com isso, a estratégia do governo era a de canalizar investimentos preferencialmente a projetos agrícolas, pecuários e industriais na região. O pacote de medidas se complementou com a criação da SUFRAMA (Superintendência da Zona Franca de Manaus), em 1967, incumbida de coordenar os investimentos industriais no "pólo industrial" de Manaus, à custa também de incentivos fiscais.

Dentro dessa estratégia, caberiam ao Estado os investimentos de infra-estrutura regional, tais como transportes, energia, etc., criando as pré-condições materiais para a ocupação pretendida. Ao Estado caberiam também, como veríamos mais tarde, as políticas de atração populacional, através de projetos institucionais de colonização, políticas essas dirigidas preferencialmente às populações nordestinas.

Na seqüência da intervenção estatal na região, o pacote de medidas que mais repercutiu nas suas transformações recentes foi o Programa de Integração Nacional (PIN), lançado em 1967, durante o governo Médici. Esse programa, em seus objetivos globais e setoriais, era formalmente dirigido ao Nordeste e à Amazônia. No entanto, fica claro, durante sua execução, que o objetivo central era a integração da Amazônia (e secundariamente do Centro-Oeste) à economia nacional. Sob a estratégia de "alargamento das fronteiras econômicas internas do país", o programa definiu uma série de medidas agressivas em relação à Amazônia. A construção da Rodovia Transamazônica, ligando o Nordeste ao extremo-ocidente da Amazônia, transformou-se no símbolo desse programa e das transformações recentes da região. Além dela, também foi construída a Cuiabá-Santarém que, ao lado das rodovias já existentes, compunham a estrutura básica de circulação dentro do projeto de "integração nacional".

Um outro empreendimento previsto e em parte executado pelo Programa, referia-se à colonização "oficial", através do INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária). Essa colonização estava dirigida preferencialmente para as faixas de até 10 km de largura ao longo dessas estradas, visando o assentamento de pequenos pro-

dutores (nordestinos, principalmente), "apoiados" pelo governo, na fase inicial do assentamento. O projeto de colonização incluía, também, agrovilas e núcleos urbano-rurais a partir dos quais se firmaria o assentamento. Essa experiência foi feita principalmente no trecho paraense da Transamazônica.

Quanto aos recursos financeiros aplicados pelo governo federal na Amazônia nesse período, parte provinha dos incentivos fiscais canalizados para a SUDAM, e parte de dotações orçamentárias específicas, especialmente canalizadas para o PIN. Só este programa, em três anos, consumiu a metade dos investimentos governamentais destinados a todos os programas especiais do setor no país, além de envolver diretamente a atuação de nove ministérios. Por esses dados pode-se ter uma idéia da sua importância dentro das políticas do governo no período.

Na segunda metade da década de 70, durante o II PND, essa "ofensiva" na região foi intensificada com os "pólos regionais", no caso, o POLAMAZÔNIA (Programa Especial de Pólos Agropecuários e Agro-minerais da Amazônia). Essa nova orientação governamental representou um novo enfoque nas políticas para a Amazônia, o Centro-Oeste e o Nordeste (POLAMAZÔNIA, POLOCENTRO e POLONORDESTE). Ela implicou uma maior concentração de recursos em áreas e setores selecionados da região, com destaque ao desenvolvimento agropecuário e mineral. Com isso, procurava-se evitar a dispersão desses recursos e o que significava deixar de lado, explicitamente, uma política de ocupação de tipo extensivo e abrangente para a região, concentrando os investimentos preferencialmente em *mega-empresadimentos* estatais e privados, ou seja, aqueles que propiciassem maiores possibilidades de "retorno a curto prazo".

A definição e implantação desses "pólos" (foram selecionados quinze) cobriram praticamente as principais áreas da região, procurando aproveitar a estrutura básica de circulação, representada pelas rodovias (principalmente) e hidrovias (secundariamente). O aporte de recursos nesses pólos foi considerável, sendo que 86% deles, entre 75 e 78, por exemplo, foram investidos em agricultura, transportes e infra-estrutura urbana. Um outro aspecto desses investimentos concentrados em "pólos", é o fato de que eles têm privilegiado justamente aquelas áreas amazônicas que já há algum tempo apresentavam algum dinamismo, como a porção oriental (leste e sudeste do Pará) em que é definida sua vocação pecuária (Paragominas, por exemplo) e mineral (Carajás). Além dessa área, são também privilegiadas a Pré-Amazônia (Marajó e oeste do Maranhão) e o Baixo Tapajós. São áreas que já apresentavam alguma concentração econômica e populacional.

4 - Alguns Resultados da Intervenção Federal desde a SUDAM (1966)

Esses mais de vinte anos de intervenção federal intensiva na Amazônia, provocaram modificações profundas em seu quadro natural e em sua vida regional tradicional. A ocupação baseada preferencialmente em grandes projetos agropecuários e agroindustriais, tem sido a responsável pela maior parte dos problemas ecológicos atuais verificados na região, em geral advindos do desmatamento indiscriminado. Sendo um ecossistema que tem na floresta e na pluviosidade os seus elementos essenciais, o desmatamento generalizado, feito no mais das vezes para a instalação da pecuária ou da indústria madeireira, é assunto que tem despertado o interesse da opinião pública nacional e até mesmo internacional. Tratando-se, em geral, de solos frágeis e dependentes da floresta, após o desmatamento, eles ficam à mercê dos impactos pluviais, empobrecendo-se rapidamente. Com isso, é comum o abandono de tais projetos, após uma rápida decadência, ou simplesmente a retirada de homens e máquinas após a extração das madeiras de lei. O resultado é que, hoje, em vastas porções daquele território, sucedem-se incontáveis clareiras "nuas" e sem qualquer forma de ocupação, ou, o que é mais grave, "queimadas" de tais dimensões, que podem ser registradas até mesmo por satélites. Por isso é que, em certa medida, os recursos públicos sob forma de incentivos fiscais, têm sido utilizados da maneira mais imprópria possível, pois além de não promoverem o "desenvolvimento" amazônico (muitos desses projetos não passam de atividades especulativas), ainda provocam graves danos à ecologia regional, muitos dos quais irreversíveis.

Também a atração de população e a intenção de colonização e povoamento têm sido frustradas, em grande parte devido à natureza mesma da ocupação. Pólos industriais, como o de Manaus e Belém, por exemplo, se por um lado atraíram indústrias, por outro, provocaram distorções de toda ordem nesses centros urbanos, já que o excedente de mão-de-obra é imenso, e o desemprego, ao lado do subemprego, têm se tornado incontroláveis. Esse fenômeno não deixa de constituir uma ironia, já que, pelo menos nas intenções expressas nos vários planos governamentais, os objetivos eram o assentamento e a fixação do homem no campo.

Também as vias de circulação contribuíram para esse quadro negativo, já que possibilitaram a invasão de terras indígenas, desequilibraram a economia de subsistência e facilitaram o surgimento de nú-

cleos urbanos sem qualquer planejamento. Assim, o binômio "contemporâneo" rodovia-urbanização, não tem apresentado propriamente um quadro de "sucessos" na região.

Quanto à estrutura fundiária, em especial nas áreas pioneiras dessas duas décadas de ocupação (particularmente na franja meridional) é no mínimo alarmante. Fracassada a colonização oficial, a questão ficou entregue aos "agentes privados", com os choques inevitáveis entre proprietários, grileiros, posseiros, indígenas, etc. Chegou-se mesmo a criar órgãos (ligados ao Conselho de Segurança Nacional), para cuidar do problema (GETAT - Grupo de Terras do Araguaia - Tocantins e GETBAM - Grupo de Terras do Baixo Amazonas), o que, por si só, revelava a gravidade da situação. A medida que avança a ocupação com base na grande propriedade, aumentam as proporções dos conflitos e da violência generalizada no campo, em especial contra posseiros, "sem-terra" e pequenos produtores em geral.

Finalmente, uma constatação: de fato a Amazônia foi "integrada" à economia nacional. Com isso, além de suas potencialidades e crescimento regional, também absorveu as contradições da fase atual da economia capitalista brasileira.

Alguns têm lucrado com esse tipo de "desenvolvimento": parte da burguesia regional tradicional, capitais privados nacionais e estrangeiros e o Estado, que pode finalmente integrar e dominar política e economicamente a região, um dos seus mais caros projetos, desde o século passado. Do ponto de vista dos objetivos estatais, ainda, a sua atuação em empreendimentos minero-metalúrgicos, particularmente na Amazônia Oriental (Grande Projeto Carajás e outros), tem-lhe permitido pôr em prática a estratégia de relacionar os empreendimentos amazônicos ao "esforço nacional de exportações". Alterar essa tendência atual de ocupação da Amazônia, dada a irreversibilidade de alguns efeitos que já provocou, não é tarefa fácil, a curto prazo pelos meios. Além do mais, é preciso saber se há intenção de alterá-la.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

1 - Ao longo desses séculos de políticas territoriais *implícitas* ou *explícitas*, transformaram-se profundamente a sociedade, o Estado e o território. Não há dúvida de que não podemos atribuir às políticas territoriais, a exclusividade como força motriz nas mudanças ao nível da formação e da estrutura do território nacional. Muito do que observamos hoje na realidade brasileira, quanto a esse aspecto, é resultado da combinação de variadas determinações ao longo da história, nas quais a participação do Estado, se não foi nula, não chegou a credenciá-lo como principal protagonista dessa evolução. Entretanto, como procuramos demonstrar até aqui, *alguns* dos principais processos de *construção* do espaço nacional tiveram e ainda têm a sua inspiração e mesmo algum tipo de concretização a partir das iniciativas estatais para o setor. Isto é particularmente válido para o período que se inicia nos anos 30, em que o Estado reformula-se para enfrentar o que considerava constituir-se como parte da questão nacional brasileira. Após quase meio século de políticas territoriais explícitas, é inegável que alguns dos "projetos nacionais" do Estado brasileiro puderam, de algum modo, concretizar-se. Dentre eles, a construção da "unidade nacional" e da "integração nacional" (antiga aspiração do poder imperial) em torno dele próprio; a modernização centralizadora do país e dele próprio, num processo concomitante e de incrível continuidade, a despeito das diferenças entre os governos; a ocupação do território a partir de "empreendedores" individuais e empresariais, mas segundo mecanismos no mais das vezes institucionais; e, finalmente, a difusão, no interior da sociedade, da idéia de que questões territoriais são da exclusiva



A nomenclatura do litoral brasileiro, reproduzido do mapa-múndi de Waldseemüller (1507)

competência do Estado, e, parte dessas questões, do segmento militar do Estado.

2 – As políticas territoriais, desde a década de 50, principalmente, tornaram-se políticas econômico-territoriais, isto é, constituem uma subestratégia das macropolíticas econômicas. Com isso, o território, com suas regiões e lugares, tornou-se suporte e, em alguns casos, objeto de investimentos estatais e privados. Sob muitos aspectos, deixou de ser determinante, mesmo nas políticas setoriais, ou seja, a reprodução dos capitais cada vez menos dependem da expansão territorial como condição prévia a esse processo. Com isso, os processos atuais de ocupação dos "vazios territoriais", por não constituírem uma "prioridade nacional" para o Estado, tendem a se dar segundo as regras vigentes na periferia do sistema, isto é, sob forma atrasada (para alguns "selvagem"), impulsionados no mais das vezes pela pura especulação.

Dai decorre, também, a impressão de que a sociedade e o Estado encontram-se diante da seguinte contradição nesse setor da vida nacional: montou-se, ao longo das últimas décadas um formidável aparelho estatal, de tipo moderno, para gerenciar questões territoriais, seguindo políticas no geral atrasadas – a rigor, semicoloniais, ou, como preferem alguns, neocoloniais.

3 – A partir da década de 60, generalizou-se o planejamento (econômico, regional, urbano, etc.) no país. Afora os inúmeros planos globais e setoriais elaborados continuamente pelo governo federal, também os governos estaduais e municipais (estes em algumas cidades de médio e grande porte) passaram a formular os seus próprios planos. Em alguns casos, esses planos e projetos obedecem a políticas emanadas do governo federal, compondo uma certa "lógica nacional" às intervenções regionais, estaduais e locais. No caso dos estados mais desenvolvidos, como São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, seus respectivos órgãos de planejamento têm conseguido formular e implementar algumas políticas setoriais de relativa importância, principalmente quanto às políticas industriais (a industrialização acelerada de Minas Gerais e tentativas de interiorização da indústria em São Paulo, por exemplo), e urbanas (políticas de uso do solo nas metrópoles e aplicação do Programa das "cidades médias" nesses estados, por exemplo). Apesar dessa relativa descentralização das políticas territoriais, os estados e municípios, com poucas exceções, encontram muitas dificuldades para gerir os seus "próprios territórios", face à enorme concentração do poder em mãos do governo central, que se expressa de modo eloquente na questão tributária nacional. De fato, se existe descentralização relativa para planejar, o

mesmo não ocorre quanto à distribuição dos fundos públicos, já que a repartição dos impostos arrecadados (pelo menos até o presente momento) ainda se encontra muito distante dos chamados princípios federativos. Daí o fato de que, com raríssimas exceções, estados e municípios não têm conseguido levar adiante os seus projetos, a não ser recorrendo a repasses de verbas federais, quando não a financiamentos internos e externos. Diante desse quadro, a crise atual do planejamento em sua forma centralizada também é uma crise de natureza federativa.

4 – A combinação entre determinações econômico-sociais e políticas territoriais, ao longo das últimas décadas, não alterou apenas a vida interna de cada região, como também alterou profundamente a estrutura territorial-regional do país, ou seja, modificou o padrão da divisão regional (formalmente em vigor até hoje), a partir do qual são elaboradas as contas nacionais, os projetos de planejamento, a atuação das superintendências regionais, etc. A pergunta que se deve formular, atualmente, é se essa definição oficial das regiões brasileiras em Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul ainda mantém um padrão e uma unidade interna, de forma a caracterizá-las enquanto regiões de fato, ou se não seria o caso de repensar a divisão territorial do país (regional, estadual e municipal). Ocorre que o resultado dessa combinação a que já nos referimos, a nível da estrutura territorial, expressa-se através de objetos fixos e redes hierarquizadas, que podem ser consideradas, para fins de análise, como redes especificamente produtivas (produção, circulação e consumo) e redes institucionais geografizadas, criadas ou fomentadas pelo Estado. Essas últimas podem ser examinadas sob seus dois tipos principais:

- Redes hierarquizadas sob a forma de infra-estrutura em geral, destinadas aos investimentos passados, presentes e futuros. Tais são os casos do Sistema Viário Nacional com suas malhas fortemente hierarquizadas e "amarradas" às dinâmicas nacional e regional; o Sistema Energético Nacional, principalmente os complexos petroquímicos e hidroelétricos estatais (neste último caso com malhas de interligação a nível nacional em fase de implantação) e o Sistema Nacional de Telecomunicações.

- Redes institucionais objetivas, órgãos da política e burocracia estatais que se destinam a reproduzir, no todo territorial, a operação do aparelho estatal central. Disseminadas nas escalas regionais, estadual e local, essas redes têm viabilizado a combinação central-local em cada lugar do território nacional. São os casos mais conhecidos: o Sistema Nacional de Saúde (com suas redes de hospitais, centros e postos de saúde, convênios, etc.); Sistema Nacional Fazendário e Finan-

ceiro; Sistema Nacional de Educação (em algumas regiões quase que totalmente federalizado); Sistema Nacional de Planejamento Regional e Urbano (SUDENE, SUDAM, SUDECO, SUDESUL e demais órgãos do setor).

A superposição das redes nacionais (produtivas e institucionais) tem definido ou redefinido as regiões do país, dando-lhes novas identidades no conjunto territorial nacional. Num país como o Brasil, com tais dimensões e de formação colonial e periférica, essas redes, ao formarem estruturas mais ou menos duráveis, têm sido capazes de criar laços de coesão entre as partes do território, mas também forças de fragmentação. Quanto mais cristalizados forem esses laços a nível regional, por exemplo, menor a possibilidade de políticas territoriais novas conseguirem alterar substancialmente as estruturas preexistentes (casos típicos do Sudeste e do Nordeste).

Inversamente, quanto mais frágeis os laços de coesão, maior a capacidade do Estado e dos empreendimentos privados de grande porte que, juntos, tendem a projetar mais imediatamente as redes de seu interesse. O resultado será uma diferenciação regional interna menor e a dificuldade relativa de definição de identidades regionais e locais (casos da Amazônia, Centro-Oeste e algumas subáreas do Nordeste).

O funcionamento ininterrupto dessas redes a que nos referimos, tem provocado o rápido *estilhaçamento* das velhas regiões brasileiras e criado ou recriado novas. Partes periféricas de algumas regiões são captadas por tais redes, que promovem a sua reintegração em outra, ou mesmo a mantêm em certa indefinição transitória. Assim, as regiões e estados são cortados em várias direções, num autêntico movimento *centrífugo*, isto é, subáreas de determinadas regiões que se "descolam" dos núcleos originais e da vida econômica, social e política tradicional.

Além do mais, com a tendência atual de fortalecimento do poder estadual, mediante eleições periódicas de governadores e lideranças parlamentares, agora a possibilidade de uma participação maior das unidades da federação nos impostos arrecadados, os Estados (e não a região) tenderão a se firmar como as *unidades básicas* do todo nacional. Isto significaria, certamente, uma possibilidade de alteração no curso atual de concentração do poder em mãos do governo central, com evidentes repercussões na natureza e mesmo na eficácia das políticas territoriais.

Significaria, também, a possibilidade de revisão na natureza e função dos órgãos centrais-regionais (principalmente das superintendências regionais), que passariam a ter nos governadores, não apenas

os representantes das "demandas estaduais", mas co-formuladores e executores das políticas e decisões que afetam o seu estado. Finalmente, diante dessas mudanças em curso, não seria aconselhável nem a redivisão regional imediata, nem a criação de novos estados sem que, antes, reformas de base sejam feitas, entre as quais, a reforma tributária, a reforma agrária, o fortalecimento do poder legislativo e dos partidos políticos e, como condição prévia para a efetiva democratização das políticas territoriais, a descentralização do poder, especialmente do poder central.