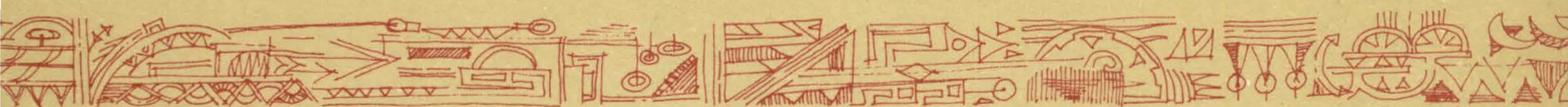


**Memória Institucional**

**A Criação do IBGE no  
Contexto da Centralização  
Política do Estado Novo**



**Eli Alves Penha**

**documentos para disseminação**



FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE  
Centro de Documentação e Disseminação de Informações - CDDI

DOCUMENTOS PARA DISSEMINAÇÃO

**Memória Institucional - 4**

**A Criação do IBGE no Contexto da  
Centralização Política do Estado Novo**

*Eli Alves Penha*  
*Geógrafo*

Presidente da República  
**Itamar Franco**

Ministro-Chefe da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação  
**Alexis Stepanenko**

**FUNDAÇÃO INSTITUTO  
BRASILEIRO DE GEOGRAFIA  
E ESTATÍSTICA - IBGE**

Presidente  
**Sílvio Augusto Minciotti**

Diretor de Planejamento e Coordenação  
**Maurício de Souza Rodrigues Ferrão**

**ÓRGÃOS TÉCNICOS SETORIAIS**

Diretoria de Pesquisas  
**Tereza Cristina Nascimento Araújo**

Diretoria de Geociências  
**Sergio Bruni**

Diretoria de Informática  
**Francisco Quental**

Centro de Documentação e Disseminação de Informações  
**Nelson de Castro Senra**

**UNIDADE RESPONSÁVEL**

Centro de Documentação e Disseminação de Informações

Departamento de Documentação e Biblioteca  
**Maria de Nazareth Furtado Gomes**

Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação  
**FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE**  
Centro de Documentação e Disseminação de Informações

DOCUMENTOS PARA DISSEMINAÇÃO

**Memória Institucional - 4**

**A Criação do IBGE no Contexto da  
Centralização Política do Estado Novo**

*Eli Alves Penha*  
*Geógrafo*

Rio de Janeiro  
1993

**FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE**

Av. Franklin Roosevelt, 166 - Centro - 20021-120 - Rio de Janeiro, RJ - Brasil

ISBN 85-240-0463-0

© IBGE

**CONSELHO EDITORIAL DO  
CDDI**

**Coordenador**

Paulo César de Souza Quintsr

**Editores**

**Série "Documentos para Disse-  
minação"**

Maria Julia Pinto Moreira Pereira -  
CDDI/D

**Subsérie "Memória Institucional"**

Icléia Thiesen Magalhães Costa -  
DIESP/DEDOC

**Subsérie "Fontes de Documenta-  
ção"**

Maria Nazareth Furtado Gomes -  
DEDOC

**Subsérie "Obras de Referência"**

Regina de Almeida Sá - DIDOC/  
DEDOC

**"Informativo CDDI"**

Paula Urarahy Heyder Borba - DESIF  
Maria Julia Pinto Moreira Pereira -  
CDDI/D

**EQUIPE EDITORIAL**

Publicação editorada e elaborada pelo  
Sistema de Editoração Eletrônica na Di-  
visão de Editoração/DEDIT/CDDI

**Estruturação Editorial**

Carmen Heloisa Pessoa Costa

**Copidesque/Revisão**

Iaracy Prazeres Gomes  
Kátia Domingos Vieira  
Maria de Lourdes Amorim  
Onaldo Pedro Merisio  
Umberto Patrasso Filho  
Wilton de Almeida Tavares

**Edição**

Armando Mauro de F. Corrêa  
Maurício Alves da Silva  
Olevim Dias Filho

**Diagramação**

Marcelo Thadeu Rodrigues  
Sebastião Monsores

**IMPRESSÃO**

Divisão de Gráfica/Departamento de Edi-  
toração e Gráfica - DEDIT/CDDI,  
em novembro de 1993  
OS 05.03.1.0319/93

**CAPA**

Aldo Victorio Filho - Divisão de Promo-  
ção /Departamento de Promoção e Co-  
mercialização - DECOP/CDDI

**Série Documentos para  
Disseminação**

ISSN 0103-6335

A Série Documentos para Disseminação  
é o espaço criado pelo CDDI para disse-  
minar métodos e/ou reflexões sobre as  
diversas formas de armazenamento, de  
recuperação e de veiculação do acervo  
de informações geradas ou disponíveis  
na Instituição, visando ao amplo acesso  
da sociedade. Ademais, visa à divulga-  
ção de documentos representativos da  
Memória Institucional.

**Subsérie Memória Institucional**

ISSN 0103-6459

Penha, Eli Alves

A Criação do IBGE no contexto da centralização polí-  
tica do Estado Novo / Eli Alves Penha. - Rio de Janeiro:  
IBGE, Centro de Documentação e Disseminação de In-  
formações, 1993.

123 p.- (Documentos para disseminação. Memó-  
ria Institucional / IBGE. Centro de Documentação e  
Disseminação de Informações, ISSN 0103-6459; 4)

ISBN 85-240-0463-0

1. IBGE - História. 2. Brasil - História - Estado Novo,  
1937-1945. I. IBGE. Centro de Documentação e Disse-  
minação de Informações. II. Título. III. Série.

IBGE.CDDI. Dep. de Documentação e Biblioteca  
RJ-IBGE/93-12 CDU 061.27 IBGE (093)

Impresso no Brasil / Printed in Brazil

## APRESENTAÇÃO

O trabalho de Eli Alves Penha, que ora o IBGE/CDDI torna público, nasceu na Academia onde encontrou ampla acolhida desde a primeira hora. Trata-se de sua dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Geografia, da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ -, sob a orientação da Professora Bertha Koiffman Becker.

O interesse em publicar esta pesquisa está ligado a diversos fatores. O tema já é em si uma contribuição à história das instituições brasileiras criadas pelo Estado na década de 30, entre as quais se encontra o IBGE. Instituição cinqüentenária, o IBGE foi criado com a missão institucional de levantar e sistematizar informações referentes ao Território Nacional.

Além disso, a riqueza de informações de caráter histórico, reunidas numa única obra, constitui trabalho de reconhecida relevância para a sociedade, ávida de fontes de informação que restaurem a memória de nosso passado recente a ser cada vez mais bem compreendido no presente e no futuro.

É dentro de uma linha de pesquisa recente no IBGE - Memória Institucional - que se insere o estudo de Eli Alves Penha, inaugurando uma trilha a ser seguida de publicações que reflitam todo um esforço de pesquisa acadêmica em prol do conhecimento desta Instituição.

Rio de Janeiro, RJ, novembro, 1993

Silvio Augusto Minciotti  
Presidente do IBGE



*"A Política de um Estado está na sua Geografia"  
(Napoleão Bonaparte)*

*Dedico este trabalho a*

*- Mário Augusto Teixeira de Freitas (in memoriam)  
Um dos melhores brasileiros de seu tempo  
(Carlos Drummond de Andrade);*

*- geógrafos e estatísticos do IBGE pelos serviços  
prestados em prol do conhecimento da geografia brasileira; e a  
- meus pais, pelo encorajamento e transmissão de otimismo e perseverança.*

*- agradeço aos professores do Programa de Pós-Graduação em Geografia da  
UFRJ, em especial à Bertha Becker - figura singular da geografia brasileira - pelo  
seu encorajamento e estímulo dado ao desenvolvimento deste trabalho e  
Lia Osório Machado pelas críticas e sugestões valiosas;*

*- aos geógrafos Orlando Valverde, Pedro Pinchas Geiger, Speridião Faissol, Aluísio  
Capdeville Duarte, Fanny Davidovich, Therezinha de Castro, Carlos Augusto F.  
Monteiro e o engenheiro-geógrafo Christóvão Leite de Castro pela concessão de  
entrevistas e depoimentos (pessoais e analíticos) sobre as práticas da Instituição;*

*- ao professor André Roberto Martin do Departamento de Geografia da USP, pelo  
estímulo e sugestões durante a realização deste trabalho;*

*- a Severino Cabral Filho, Nélia Leão Santos, Laurinda Rosa Maciel, Regina Acioli  
Oliveira, Edna Sá Moraes, Maria das Graças Oliveira Nascimento e demais  
funcionários do CDDI pelo auxílio e orientação  
no trabalho de "garimpagem" junto à Instituição;*

*- agradeço, ainda, a todos aqueles que tornaram possível a publicação deste  
trabalho, em especial a Cláudia Coltrim da Costa (DERNA), Nelson Senra  
e Icléia Thiesen Magalhães Costa (CDDI);*

*- a Miriam da Silva Ferreira (digitação); e*

*- Pedro Marcílio da Silva Leite (DGC/DECAR).*

## SUMÁRIO

PREFÁCIO .....	13
INTRODUÇÃO .....	17
FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA PESQUISA .....	21
Análise das Relações Estado-Território na Geografia Política e Geopolítica .....	21
Análise das Relações Estado-Território no Brasil .....	30
A CRIAÇÃO DO IBGE: “ESPONTANEÍSMO” X “NOVO” INSTRUMENTAL TÉCNICO-CIENTÍFICO DE ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO? .....	41
Algumas Interpretações Teóricas acerca do Estado Brasileiro .....	42
A Questão Federalista no Brasil .....	45
Processo de Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.....	46
A Era Vargas e o Intervencionismo Estatal .....	49
O intervencionismo estatal .....	50
O Estabelecimento do Estado Novo .....	51
Aspectos ideológicos do Estado Novo .....	52
Os mecanismos de centralização política .....	53
O reaparelhamento das Forças Armadas.....	56
Política de integração nacional: a Campanha “Marcha Para o Oeste” .....	57
IBGE: INSTITUCIONALIZAÇÃO E PRÁTICAS .....	65
IBGE: Institucionalização .....	66
Conselho Nacional de Estatística .....	66
Conselho Nacional de Geografia.....	73
Comissão Censitária Nacional .....	82
Práticas Estatísticas e Geográficas .....	84
Levantamento de informações territoriais .....	92
Sistematização de informações territoriais.....	96
Práticas educativas e culturais .....	99
O IBGE E O ORDENAMENTO DO QUADRO POLÍTICO-TERRITORIAL: PROJETOS E REALIZAÇÕES .....	101
A “Organização Nacional” .....	101

A Implementação de Políticas Territoriais como Fator de Coesão Nacional .....	105
A divisão do território .....	105
Limites interestaduais .....	109
Meios de circulação: extensão das redes de coesão nacional .....	111
Decreto-Lei nº 311: "A Lei Geográfica do Estado Novo" .....	114
CONCLUSÃO .....	117
BIBLIOGRAFIA .....	121
ANEXOS .....	125
1 - Esquema Estrutural dos Sistemas de Serviços Estatísticos e Geográficos	
2 - Esquema Fundamental dos Levantamentos Estatísticos	
3 - Proposta de Redivisão Territorial	
4 - Plano Rodoviário Nacional - 1944	
5 - Mapa Rodoviário - 1993	
6 - Decreto-Lei nº 311	

## PREFÁCIO

Nos anos 30, o Brasil era predominantemente rural, e em 1940, o Censo Demográfico acusava uma população urbana de apenas 32% do total, aproximadamente. O processo da acumulação dependia ainda fortemente da produção agrícola, da expansão de regiões-fronteiras, do crescimento populacional.

Contudo, movimentos de transformação na direção de uma sociedade mais urbanizada e mais industrializada começavam a se manifestar mais intensamente nas décadas de 30 e 40, que levariam ao “desenvolvimentismo” dos anos 50. A integração das regiões econômicas do País subcontinental passou a ser um elemento crescente desta transição na qual o governo brasileiro exercia importante papel condutor, o que exigia uma aplicação especial no conhecimento do território geográfico e na formulação de políticas para a sua administração.

O leitor deste livro terá oportunidade de encontrar uma descrição de vivências de setores da administração pública e de suas elites, nesta fase inicial da industrialização por substituição de importações. Particularmente, uma descrição da criação do IBGE e de suas atividades nos primeiros anos de sua existência.

Se a criação do IBGE expressou um dos eventos do processo político de “centralização, burocratização e racionalização em torno da esfera estatal”, processo preparador de condições para uma urbanização e industrialização dirigida pelo poder público, o tema deste livro se presta ao estudo das relações do setor político e administrativo com o setor econômico. Pois que constituía-se o IBGE em um “núcleo administrativo central, com a tarefa de organizar e incrementar os fluxos de informação em todo o território brasileiro, com flexibilidade para intervir, através de procedimentos técnicos e científicos, sobre as estruturas político-administrativas em vias de serem inseridas dentro de uma perspectiva de integração nacional”.

Embora sem se referir, explicitamente, ao papel dos mecanismos de subjetivação das pessoas, ou de grupos de pessoas, no processo social, o texto se detém sobre a influência de ideários e experiências de elites culturais e profissionais, para a criação e desenvolvimento da Instituição. Particularmente, ao papel de Teixeira de Freitas e de seus escritos, para a criação, formato e atividades da Instituição, além de sua influência em outras práticas governamentais concernentes à política territorial e a outras políticas. Note-se que a elaboração sistemática de estatísticas já vinha sendo realizada desde meados do Século XIX, como se pode observar no belo trabalho de Sebastião Ferreira Soares, de 1860, *Notas Estatísticas sobre a Produção Agrícola e a Carestia dos Gêneros Alimentícios no Império do Brasil*. Expressando a mesma racionalidade positivista oriunda da sociedade industrial europeia, no meio de um País agrário em transição, Teixeira de Freitas postulou novos graus de racionalidade na administração pública, novas formas de integração do trabalho estatístico-cartográfico-geográfico.

Ao tratar de seu objeto específico, o IBGE e o trato do Território Nacional pelo poder federal, o livro se concentra nas primeiras décadas de existência desta Instituição fundada em 1938.<sup>1</sup> No entanto, o tema é precedido de análises sobre teorizações e posicionamentos de autores nacionais e estrangeiros quanto à Geografia Política, Geopolítica, relações sociedade/território geográfico, relações sociedade/espaço, que vão desde Ratzel, a autores contemporâneos. Como que sugerindo que o estabelecimento de parâmetros para a discussão do presente e do futuro da Instituição não deverá restringir-se apenas às motivações que propiciaram o surgimento do IBGE; além da literatura que trata do espaço e do território, deve-se considerar também a contribuição de outros campos disciplinares, como a ciência política, o direito, etc.

Em outra oportunidade já me referi ao fato de que, até os anos 50, a palavra planejamento era censurada no Brasil, pela sua associação com regime soviético. Sem que esta expressão fosse explicitada, o IBGE, órgão ligado originariamente ao gabinete da Presidência da República, atuou como se exercesse algumas das funções de órgão central de planejamento. No entanto, à proporção que a economia do País se tornava mais complexa, crescia a exigência na administração pública por conhecimentos de níveis teóricos mais elevados da ciência econômica. A tradição da engenharia, somada ao conhecimento da paisagem regional, para a construção do espaço geográfico iria ser substituída pela tradição do economista.

<sup>1</sup> Ver nota 7 da Introdução.

A vinda do Prof. Leo Waibel, nos fins dos anos 40, para trabalhar no Conselho Nacional de Geografia, assinalou uma primeira mudança no estudo geográfico do IBGE, valorizando a análise dos mecanismos econômicos dos sistemas agrícolas. Contudo, descrições e estudos das condições naturais, da colonização, dos sistemas agrícolas, da organização regional, sem maiores apelos a mecanismos macroeconômico-financeiros, tornavam-se insuficientes para, sem outras contribuições, equacionarem os problemas de uma economia em urbanização e industrialização.

Surgem outras instituições que vão ocupando espaços junto à administração pública, como a Fundação Getúlio Vargas. No Governo de Kubitschek, inicialmente em caráter extraordinário, pela primeira vez, é criado um Ministério de Planejamento, entregue a Celso Furtado.

Eli Alves Penha relata como as discussões quanto à adequação do IBGE às novas condições históricas por que ia passando serviram à disputa pelo poder dentro da Instituição, desde os anos 50.

No início dos anos 70, quando, sob regime militar tecnocrático, o Brasil passa pelo segundo ciclo de industrialização e urbanização, a própria validade da permanência do IBGE, como órgão autônomo responsável por estatísticas, geografia e cartografia, foi questionada nas altas esferas do Ministério do Planejamento. Particularmente eram exigidos novos ritmos na investigação estatística, novas variáveis na pesquisa, novos indicadores na apuração.

Foi então dado um crédito ao IBGE, para que, sob a direção de Isaac Kerstenetzky, economista conceituado junto ao sistema, demonstrasse a capacidade de se renovar tecnicamente para servir aos planos do governo. Basicamente, fornecer, em tempo hábil, informações confiáveis e concernentes a variáveis e atributos de interesse para a administração de novo quadro econômico, demográfico e social.

Ao me associar a Eli Alves Penha nas homenagens a fundadores do IBGE, como Teixeira de Freitas, José Carlos de Macedo Soares, Christóvão Leite de Castro, Carneiro Felipe e outros, ou a seus simples funcionários, que fui um deles, admitido na Instituição em 1942, aos 19 anos de idade, como auxiliar de geografia, incluo entre aqueles Isaac Kerstenetzky. Porque ao assumir a presidência do IBGE, numa tentativa oferecida para a manutenção da Instituição pelo governo militar, não se limitou a elevar o seu padrão técnico, mas soube se valer de suas instâncias executivas para induzir novas subjetividades no corpo profissional do IBGE e que não tinham nada a ver com o Estado autoritário.

Pensando no País que marchava para uma sociedade muito mais complexa, em termos de sua composição quanto a atividades e ocupações econômicas, classes sociais, estratos de nível de renda, e outros aspectos, criou nova estrutura organizacional, novos formatos e novas interdisciplinaridades nas equipes de levantamento de informações e de análises e estudos. Abriu novos setores de pesquisa, crítica, montada sobre estatísticas econômicas, sociais, antropológicas, ambientais, devidamente especializadas. Estabeleceu interações com novas outras instituições e promoveu a reflexão conceitual e metodológica. Contudo, não se cingiu a novos conceitos e métodos, pois que iniciou o resgate de antigas práticas quase abandonadas, agora num outro plano teórico, como o retorno ao método antropológico e a trabalhos de campo, na pesquisa social e geográfica.

Foi deste modo que induziu novos vetores potenciais de subjetivação e singularização que detectara, adequados não apenas àquele momento, mas a projeções sobre o futuro. Para usar uma expressão de Félix Guattari, ele se colocou "*atravessado à ordem 'normal' das coisas*". Em *As Três Ecologias*<sup>2</sup> esta expressão aparece no contexto do que este autor chama "a lógica das intensidades":

"... Essa lógica das intensidades que se aplica aos Agenciamentos existenciais auto-referentes e que engajam durações irreversíveis, não concerne apenas aos sujeitos humanos ... mas também ... objetos institucionais (os 'grupos-sujeito')... Enquanto que a lógica dos conjuntos discursivos se propõe limitar muito bem seus objetos, a *lógica das intensidades, ou a eco-lógica*, leva em conta apenas o movimento, a intensidade dos processos evolutivos. O processo que aqui oponho ao sistema ou à estrutura visa a existência em vias de, ao mesmo tempo, se constituir, se definir e se desterritorializar. Esses processos de 'se por a ser' dizem respeito apenas a certos subconjuntos expressivos que romperam com seus encaixes totalizantes e se puseram a trabalhar por conta própria e a subjugar seus conjuntos referenciais, para se manifestar a título de indícios existenciais, de linha de fuga processual... Em cada foco existencial parcial as práxis ecológicas se esforçarão por detectar os vetores potenciais de subjetivação e de singularização. Em geral trata-se de algo que se coloca *atravessado à ordem 'normal' das coisas* - uma repetição contrariante, um dado intensivo, que apela outras intensidades, a fim de compor outras configurações existenciais. Tais vetores dissidentes se encontram relativamente destituídos de suas funções de denotação e significação, para operar enquanto materiais existenciais descorporificados. Mas cada uma dessas provas de suspensão do sentido representa um risco, o de uma desterritorialização por demais brutal que destrói o Agenciamento de subjetivação... uma desterritorialização suave pode fazer evoluir os Agenciamentos de um modo processual construtivo. É aí que se encontra o coração de todas as práxis ecológicas: as rupturas não a-significantes, os catalizadores existenciais estão ao alcance das mãos, mas, na ausência de um Agenciamento de enunciação que lhes dê um suporte expressivo, eles permanecem passivos e correm o risco de perder sua consistência..."(p. 27-28).

<sup>2</sup> Guattari, Félix. *As três ecologias*. Campinas, Papius, 1991.

Quem conheceu Isaac Kerstenetzky recorda sua figura suave. Suavemente desterritorializou e montou vetores dissidentes no IBGE, promovendo rupturas, empregando catalisadores existenciais e compondo novas configurações. Desde sua passagem, o IBGE expressa continuidades que seguem desde sua origem e descontinuidades resultantes das novas construções. Ficar nas motivações que fizeram surgir o IBGE será insuficiente para o estabelecimento de parâmetros que discutam o presente e o futuro da Instituição.

Kerstenetzky deixou o IBGE no início do governo Figueiredo, quando o País iniciava um mergulho numa série de graves crises econômicas e de recrudescimento das desigualdades sociais, culminando na atual crise do Estado. Todas as instituições foram afetadas, inclusive o IBGE.

Contudo, a força das subjetividades acumuladas ao longo da história do IBGE vem contribuindo fortemente para sustentar a sobrevivência da Instituição e para originar movimentos, sincronizados com o recente esforço nacional de retomada do desenvolvimento, em novas condições nacionais e internacionais.

Uma sinalização neste sentido é dada pelos acordos de cooperação que o IBGE vem fazendo recentemente com departamentos universitários brasileiros e centros de pesquisa estrangeiros, para a realização de estudos integrados, por vezes de caráter comparativo internacional. Adapta-se a Instituição a novas situações nacionais e internacionais e mantém-se a salutar idéia, defendida por Kerstenetzky, de que pesquisa e levantamento de dados não podem se manter separados; a pesquisa na intimidade do IBGE sendo necessária para o aperfeiçoamento da gestão dos levantamentos e para orientar suas tendências futuras.

Neste período da chamada "globalização", estudos comparativos e a identificação da posição do Brasil no concerto mundial se impõem. Com a internacionalização crescente da economia, paralela ao desenvolvimento das altas tecnologias, assiste-se ao que Manuel Castells chamou "a superposição da rede de fluxos à rede de lugares", vale dizer que a nova organização econômico-social mostra a superposição da espacialidade à territorialidade. Neste quadro não só a Geografia vem sendo valorizada para tratar das relações espaço/território, como todas as ciências sociais incorporaram a perspectiva espacial nos seus objetos de estudos.

Para o novo relacionamento sociedade/espaço/território, há de se notar que enquanto no Primeiro Mundo os processos de globalização rebatem sobre uma sociedade mais homogênea, estruturada em longo período pela economia industrial - capitalista, no Brasil, a sociedade é mais heterogênea, ainda não amadurecida como sociedade industrial, e já sendo trabalhada pela globalização e cultura pós-moderna.

Finalmente, cabe lembrar tendências nacionais atuais por mais práticas de co-gestão das esferas municipais, estaduais e federal, no trato dos diversos problemas da sociedade. Note-se que a rigor o federalismo representa tanto a descentralização da administração, como um certo grau de centralização, e que centralização não é propriamente sinônimo de autoritarismo, como descentralização administrativa não é sinônimo de democracia.

Aliás, embora criado durante o Estado Novo, regime autoritário, o IBGE, como bem descreve Eli Alves Penha, foi um órgão *sui generis*, por ter-se originado de um convênio entre os municípios, estados e o governo central. E foi regido, democraticamente; por assembleias representativas destas diversas esferas de poder. O IBGE certamente se manterá neste rumo, servindo de instrumento para a articulação das esferas de poder local, regional e nacional e para a co-gestão do espaço nacional, de forma democrática. Nesse sentido, o IBGE, através do Centro de Documentação e Disseminação de Informações - CDDI -, tendo percebido a relevância do trabalho de pesquisa de Eli Alves Penha para o resgate da Memória Institucional, bem como para um elenco multidisciplinar de pesquisadores, dada a importância do órgão para o governo e a sociedade brasileira, lança esta publicação, numa iniciativa, por todos os aspectos, louvável.

**Pedro P. Geiger**

## INTRODUÇÃO

Trabalho há 13 anos no IBGE. Este tempo fez-me perceber a necessidade de esclarecer o sentido da criação desta Instituição e sua importância para a Geografia e a sociedade brasileira. Considero ainda que o resgate histórico de sua missão institucional original pode contribuir para a definição dos rumos futuros desta importante Instituição pública brasileira.

Este trabalho não pretende ser uma história do IBGE, mas sim um ponto de partida para o resgate de sua memória institucional, contribuindo para o estabelecimento de parâmetros que discutam o presente e o futuro da Instituição. Também não pretende ser um diagnóstico da situação atual.

A preocupação mais geral deste trabalho é investigar os motivos que propiciaram o surgimento do IBGE e a contribuição do Instituto na consolidação e fortalecimento do Estado Nacional. A pesquisa, neste aspecto, tenta problematizar esse conteúdo genético do Instituto.

O tema geral desta pesquisa é a questão das relações do Estado com seu território, tema este considerado por muito tempo como objeto preferencial de análises da Geografia Política e Geopolítica. De modo geral, os estudos e reflexões feitos acerca desta temática são bastante amplos, já que a sua importância para o pensamento geográfico extrapola bastante esses campos específicos, encontrando ressonâncias tanto nos campos do Direito, quanto nos da Ciência e Economia Política.

O Estado se liga ao território através de complexas relações. Sob um certo ângulo de análise, o processo de constituições dos Estados revela um determinado modo de relacionamento entre a sociedade e o espaço, cujo resultado mais geral foi a repartição do espaço mundial em territórios singulares. Nesse sentido, como assinalam Brunhes e Vallaux,<sup>1</sup> não se pode conceber uma sociedade política, organizada na forma de Estado, sem uma base territorial mais ou menos precisa e estável. Desse modo, a noção de Estado é necessariamente territorial, ao mesmo tempo que jurídica.

Segundo Zippelius,<sup>2</sup> a noção de Estado territorial foi concebida como parte do processo geral da constituição do Estado moderno, ocorrido na Europa em

fins do Século XV, no contexto da transição do feudalismo e da emergência do modo de produção capitalista. Nesse contexto, a substituição gradual dos agrupamentos pessoais, centrados na personificação do poder político, bem como pela sobreposição do território do Estado aos vínculos pessoais, significou uma profunda transformação das relações de poder, até então caracterizadas pelo policentrismo.

Durante um bom tempo, o território do Estado era subsumido no conceito romano de patrimônio que designava os bens herdados do pai que era aplicado ao território como se aqueles bens fossem acessórios deste. O elemento especificamente senhorial do poder político foi posto em relevo, graças à distinção ulterior que se firmou entre o **Dominium** do direito privado e o **Imperium**, o poder de decisão sobre um território. Ao passo que o território do Estado tinha sido encarado até então como objeto de uma propriedade privada, o modo de o encarar passou a aproximar-se, então, da idéia de um objeto de direito público, de uma propriedade estatal.<sup>3</sup>

Com o desenvolvimento de sua noção jurídica o território do Estado se apresenta, assim, com uma dupla característica. Em termos normativos, como âmbito territorial, dentro do qual o poder estatal atinge as pessoas que nele vivem constituindo então o "palco da autoridade estatal". Sendo autoridade válida para um território, o poder estatal por sua vez é impermeável, ou seja, soberano, conduzindo este ao conceito de território fechado, sobre o qual o poder soberano de um Estado é o âmbito de validade de certas normas aplicadas e codificadas para todo o País. Por sua vez, o território do Estado pode ser pensado em seus aspectos sociológicos, onde se revela um importante fator de integração de uma comunidade, na proporção em que é um momento do destino político coletivo, e na proporção em que constitui, espacialmente, um objeto de defesa, de delimitação, do povoamento, do aproveitamento de seus recursos, entre outros.<sup>4</sup>

A Geografia Política e a Geopolítica também consideram em suas formulações estes aspectos constitutivos do Estado moderno (soberania, territorialização do poder e autoridade). A partir destes aspectos, re-

<sup>1</sup> Brunhes, Jean; Vallaux, Camille. *La géographie de l'histoire* (géographie de la paix et de la guerre sur terre et sur mer). Paris, Félix Alcan, 1921, p.235.

<sup>2</sup> Zippelius, Reinhold. *Teoria geral do estado*. 2. ed. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1984, p.37.

<sup>3</sup> Id. *ibid.*, p. 40

<sup>4</sup> Id. *ibid.*, p. 40.

levam a importância da construção, transformação ou manutenção das estruturas político-territoriais de uma dada porção nacional. Para tanto, dedicam-se ao estudo de temas considerados injuntores destas estruturas como a problemática da coesão/fragmentação em seus desdobramentos: circulação, centralidade da capital, divisão territorial, demografia, uso do solo, etc.

Ao nos determos nas análises das relações Estado-território no Brasil, podemos perceber que os pressupostos geográficos tiveram influência acentuada nas formulações dos principais pensadores políticos brasileiros. Oliveira Viana, por exemplo, em seus ensaios políticos, argumentava que a raiz dos problemas políticos brasileiros residia na imensidão geográfica do País, causa do centrifugismo do poder repartido pelas oligarquias regionais.<sup>5</sup> Neste sentido, ele considera a centralização política, como sendo um imperativo de ordem geográfica no caso brasileiro. Curiosamente, utilizando-se da mesma premissa, Rui Barbosa no século passado chegou à conclusão totalmente inversa alegando que o modelo federalista, ou a descentralização político-administrativa, representava a melhor solução para a gestão do território brasileiro.<sup>6</sup>

Dada a forma histórica como se apresentou tal debate no Brasil, cristalizou-se a idéia de que a descentralização está associada à democracia, enquanto o centralismo remete a um Estado autoritário. Entretanto, tal associação é mecanicista, pois não leva em conta as particularidades de cada período histórico. Seria possível, por exemplo, qualificar a Primeira República como democrática?

Esta é uma questão bastante complicada e não completamente resolvida no âmbito de Ciência Política. Nos períodos da Revolução de 30 e do Estado Novo as diferentes interpretações encontradas denotam as dificuldades no estabelecimento de equações unilaterais como as apontadas acima.

Em vista do exposto, pode-se perceber que a análise das relações Estado-território comporta muitos desdobramentos para os quais não temos condições de dar um tratamento equitativo. Assim, em face dos nossos objetivos, nos limitaremos a aprofundar especificamente num destes elementos, qual seja, a questão da centralização política no Estado Novo e a criação do IBGE neste contexto.

De modo geral, o estudo da centralização procura visualizar a progressiva ocupação do espaço organizacional e decisório por agências burocráticas estatais. Sendo o Estado uma organização de âmbito territorial, essas agências tendem a atuar em todo o Território Nacional. Nessa atuação introduzem-se diferentes mecanismos: forças armadas, impostos, previdência social, educação, órgãos de planejamento e circulação, entre outros. Surgem então os

aparatos de Estado, que oferecem segurança, conhecimento e domínio da estrutura socioespacial do País. Esses aparatos pressupõem o Estado como uma Instituição de toda a Sociedade e responsável por sua integração, através da criação dos mecanismos estabelecidos para todos, mas com diferentes níveis de participação.

No Brasil, o processo de centralização, que acompanha nossa evolução política desde o período colonial, adquire um sentido ainda maior na década de 30, em função da política de integração nacional e dos processos de modernização institucional e desenvolvimento econômico-industrial, que caracterizam este período.

Como a história bem o demonstra, a ação estatal no conjunto das transformações econômico-sociais durante o período do Estado Novo implicou uma crescente centralização do poder político em torno do Estado. Este processo de centralização, imbricado a uma política de integração nacional, resultou na montagem de mecanismos destinados ao controle sobre as esferas estratégicas da economia e, ao mesmo tempo, na necessidade de promover rapidamente uma unificação político-administrativa, através dos mecanismos atuantes na relação do poder central e estados.

Ao processo de centralização somava-se a defesa da racionalidade administrativa. As decisões políticas deveriam ser substituídas por soluções técnicas e fórmulas científicas. Algumas medidas tomadas refletem essa "nova" concepção da administração pública: controle de câmbio; legislação trabalhista; controle sobre a produção industrial (siderurgia); queda das barreiras alfandegárias interestaduais; nacionalização das reservas minerais. Ao mesmo tempo criavam-se o Instituto do Açúcar e do Alcool - IAA -, Instituto Brasileiro do Café - IBC -, Instituto do Mate, do Cacau, do Pinho, o Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP -, entre outros.

Esta racionalidade administrativa, por sua vez, repercutiu na necessidade de um novo ordenamento territorial, pois os obstáculos que se interpunham à consecução das políticas governamentais tinham uma dimensão espacial bastante significativa. Neste aspecto, o território brasileiro, imenso, caracterizado por enormes descontinuidades, dificuldades de comunicação interna, clivagens regionais, poderes locais bastante consolidados, atribuía ao Estado um importante trabalho de remoção destes obstáculos. Daí, atividades como a campanha de interiorização do País, através da "Marcha Para o Oeste", projetos de colonização interna, criação de infraestrutura de comunicação e, nos aspectos político-administrativos, a diminuição dos poderes estaduais e locais que caminhassem em sentido contrário a estes objetivos.

<sup>5</sup> Oliveira, Viana. *Instituições políticas brasileiras*. Belo Horizonte, Itatiaia, s/d.

<sup>6</sup> Gordilho, Pedro. Aspectos da reforma judiciária. *Revista da Procuradoria Geral do Estado da Bahia*, n. 2. Apud. Saraiva, Paulo Lopes. *Federalismo regional*. São Paulo, Saraiva, 1982, p.48.

A criação do IBGE em 1938<sup>7</sup> refletiu, de forma significativa, o papel que os levantamentos estatísticos e a pesquisa geográfica poderiam desempenhar no tocante à administração do imenso território brasileiro, em via de integração socioespacial.

Suas atribuições principais consistiam em realizar levantamentos e sistematizar informações do quadro territorial em todos os seus aspectos: físico, econômico, jurídico, político e populacional; realizar trabalhos cartográficos em variadas escalas; divulgar a cultura geográfica brasileira e promover a reorganização do quadro das unidades político-administrativas tal como a definição de limites, racionalizar a toponímia dos municípios e distritos e estabelecer uma nova divisão territorial. A não resolução destas questões poderia comprometer vários aspectos da administração pública em geral, principalmente aquelas relativas à divisão de tributos e verbas orçamentárias, regularização de terras rurais e urbanas, centros e pleitos eleitorais e conflitos recorrentes em torno da repartição do poder local e estadual e entre as elites rurais e urbanas.<sup>8</sup>

Concebido como importante instrumental técnico-científico de administração do território, a atuação do IBGE foi orientada, assim, a partir de dois vetores: enquanto suporte de funcionamento da máquina es-

tatal no tocante à implementação de políticas públicas e enquanto núcleo administrativo central responsável pelas formulações e execução de políticas territoriais.

Como parte da administração pública, as políticas territoriais neste estudo serão definidas como uma ação estatal que comporte um programa ou plano de governo bem definido, de forma a alcançar um maior controle da realidade socioespacial do País.<sup>9</sup> E qualquer atividade estatal que implique, simultaneamente, uma dada concepção de espaço nacional, uma estratégia de intervenção ao nível da estrutura territorial e mecanismos concretos que viabilizem estas políticas.<sup>10</sup>

Objetivos desta pesquisa:

- 1 - analisar o significado político e institucional da criação do IBGE no contexto da centralização política do Estado Novo;
- 2 - analisar as práticas geográficas e estatísticas do Instituto, particularmente aquelas que impliquem a formulação e implementação de políticas territoriais; e
- 3 - contribuir para uma maior reflexão sobre o papel do IBGE no conjunto do Estado e da sociedade brasileira.

<sup>7</sup> A data oficial de criação do IBGE é 29 de maio de 1936, ocasião em que foram regulamentadas as atividades do Instituto Nacional de Estatística. Posteriormente, com a extinção do INE, foi instituído o IBGE em 26/01/1938, composto pelo Conselho Nacional de Estatística (criado em 17/11/36); Conselho Nacional de Geografia (criado em 24/03/37); e Comissão Censitária Nacional (organizada em 02/02/1938).

<sup>8</sup> Costa, Wanderley Messias. *O estado e as políticas territoriais no Brasil*. São Paulo, Contexto, 1988, p. 48.

<sup>9</sup> Britto, Luiz N. de. *Política e espaço regional*. São Paulo, Nobel, 1986, p. 5-6.

<sup>10</sup> Costa, op. cit., p.13.

## FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA PESQUISA

### Análise das Relações Estado-Território na Geografia Política e Geopolítica

A questão das relações Estado-território tem sido objeto de múltiplas abordagens no plano teórico, reveladoras em última instância, das concepções que se têm acerca da Sociedade, Estado e Espaço. Cabe lembrar que o Espaço é a categoria mais abrangente do pensamento geográfico e o Território a sua expressão mais concreta, tendo seus estudos sido desenvolvidos no campo específico da Geografia Política e Geopolítica. Concebido enquanto suporte físico (o ambiente natural) e técnico (o ambiente construído) da Sociedade e também como seu suporte político (o quadro institucional), estratégico (elemento do planejamento) e ideológico (a nação).<sup>11</sup>

Segundo Brunhes e Vallaux, os Estados são sociedades organizadas para garantir aos indivíduos que os compõem segurança pessoal e o usufruto de seus bens e dos frutos do seu trabalho. Como o mais simples exercício destes direitos, não se pode conceber o Estado se ele não se faz acompanhar da ocupação permanente de um pedaço da superfície terrestre. Neste sentido a noção de Estado é necessariamente territorial, ao mesmo tempo que jurídica. Segundo os autores, o direito do Estado e seu domínio territorial se justapõem de uma maneira bastante estreita, para dar lugar a uma forma especial de ocupação do solo, distinta, por sua vez, da ocupação simples e da propriedade privada. Este domínio territorial do Estado se chama SOBERANIA: ela se traduz na prática por um número razoavelmente grande de regulamentações impostas ao território, aos homens que o habitam e aos objetos de utilidade particular que ele contém. Um Estado se compõe, então, de uma fração da humanidade e de um pedaço de território, distintamente separado de outros pedaços de território, organizados como ele ou diferentemente dele.<sup>12</sup>

A relação Estado-território foi pioneiramente estudada por Friedrich Ratzel, em sua obra intitulada

*Politisch Geographie*. As suas idéias achavam-se fortemente impregnadas pelo contexto histórico alemão, marcado por problemas de clivagens regionais, unificação, expansionismo e as determinações gerais de um capitalismo tardio.

Para Ratzel, os Estados só se desenvolvem sobre uma base territorial e todos os condicionantes do seu território, tais como caracteres físicos, demográficos, tamanho ou extensão, recursos e utilização do solo, tendem a definir o perfil econômico e político da Sociedade e do próprio Estado.<sup>13</sup>

No tocante à gestão do território pelo Estado, Ratzel argumenta que o processo de diferenciação política constitui um fator essencial. Essa diferenciação, segundo ele, pode se dar por processos de dissociação, distinto do que ocorre no meio natural, em que ela se manifesta por processos de transformação e fusão. O resultado é que os organismos estatal-territoriais tenderiam estruturalmente à fragmentação interna, o que levaria necessariamente a uma valorização política diferenciada das porções territoriais. Para inverter essa tendência, cabe ao Estado procurar rearticular permanentemente esse todo fragmentário, principalmente no caso dos grandes organismos estatal-territoriais, mais sujeitos a esse processo, que exigirão da atividade estatal medidas específicas voltadas para uma distribuição correta da circulação e dos elementos de defesa.<sup>14</sup>

Segundo Ratzel, o problema da articulação interna dos territórios passa também por determinações históricas. Tais são os casos das resistências regionais à integração, apoiadas em fortes tradições e tendentes à vida autárquica. Nessa permanente afirmação de autonomia, tais regiões acabam por constituir "enclaves" ou verdadeiros "subestados" em relação ao todo estatal-territorial. Trata-se de movimentos centrífugos que devem ser "liquidados" pelo Estado e enfrentados por este como "resíduos políticos", já que as tendências naturais à integração (comunicações e comércio) nem sempre surtem efeitos. Por isto, para Ratzel, mais importante que a extensão, é

<sup>11</sup> Davidovich, Fanny. *Documento para discussão interna: um informe sobre a posição da geografia no IBGE*. Rio de Janeiro, mar. 1985, 8 p.

<sup>12</sup> Brunhes, Vallaux, op. cit., p. 269.

<sup>13</sup> Ratzel, Friedrich. *Geographie politique - les concepts fondamentaux*, 1983, p. 68-9.

<sup>14</sup> \_\_\_\_\_. *La géographie et politique*. Paris, Fayard, 1987, p. 35-6. Apud Costa, Geografia política e geopolítica: discursos sobre o território e o poder, 1991.

a articulação e a coesão do espaço político, ou organismo estatal-territorial. Reconhece, porém, que esse é um dos maiores desafios aos Estados modernos, mesmo aqueles mais desenvolvidos, caso da França, que malgrado o fato de constituir o mais centralizado dos que se conhecem, apresenta regiões organizadas em “departamentos” que se destacam, pelas suas particularidades, do todo político nacional.<sup>15</sup>

Resumidamente, pode-se dizer que a teoria de Ratzel está edificada sobre três idéias-forças: espaço - posição - organismo. Os dois primeiros conceitos determinam o valor geográfico e o destino último de cada parte da superfície terrestre. Ratzel discorre sobre cada exemplo para demonstrar como o espaço e a posição condicionam o destino histórico de um Estado. O terceiro conceito, considerado como a inovação mais radical das análises de Ratzel, associa o Estado a um organismo biológico que nasce, cresce e declina em função daqueles condicionantes do território (solo, demografia, recursos, etc.). Se houver qualquer desequilíbrio em torno destes, a questão territorial adquire uma nova conotação espacial, indicando a expansão do Estado, daí o anexacionismo.<sup>16</sup>

Segundo Sanguin,<sup>17</sup> o desenvolvimento da teoria orgânica sobre o Estado é apenas uma parte do livro de Ratzel, o restante, isto é, o crescimento e a natureza das unidades políticas, sua posição, sua dimensão, suas fronteiras, são analisados num sentido sistêmico e crítico ao mesmo tempo. Muitos dos discípulos de Ratzel, utilizando enviesadamente suas idéias, acabaram por denotá-lo, equivocadamente, de determinismo geográfico. O certo é que alguns deles ampliaram suas idéias sobre Estado orgânico e, dentro de um contexto de guerra, definiram um novo campo de estudo que se denominou Geopolítica.

Dentre esses discípulos, Sanguin cita Kjellen, o criador do termo “Geopolítica”, que em plena Primeira Guerra Mundial publica sua obra *O Estado Como Forma de Vida*, cujo método consistia, basicamente, na concepção de Estado como organismo biológico. Mais tarde, um general alemão, Haushofer, influenciado pelas idéias de Kjellen, funda a “Geopolitik” alemã e a transforma em máquina política a partir de 1924.

A geopolítica de Kjellen é definida como “o estudo do Estado como organismo geográfico, isto é, como fenômeno localizado em certo espaço de terra - logo,

do Estado como país, como território, como região ou, mais caracteristicamente, como domínio político”.<sup>18</sup> Segundo Golbery do Couto e Silva, Kjellen dividia a Geopolítica em dois quadros diferentes, mas harmônicos entre si: o quadro geral - de ciência pura; e o quadro particular - de ciência da aplicação orientado para determinado setor, o qual, na hipótese especial da Geopolítica, pode ser um único Estado (o Brasil, por exemplo), um grupo de estados, ou até um continente em conjunto. Daí a afirmação de que não pode haver uma Geopolítica de caráter geral, mas sim, exclusivamente, uma Geopolítica específica para cada país. Golbery observa que, neste aspecto, esta afirmação não teria sentido se se referisse a uma ciência pura, daí sua aplicabilidade.<sup>19</sup>

Por sua vez, Haushofer, valendo-se da sua aplicabilidade, formula um conceito sobre Geopolítica que vai contribuir enormemente para os designios expansionistas alemães ao longo da década de 30. Para ele, a Geopolítica seria a ciência das formas de vida política nos espaços vitais naturais, considerados através do processo histórico, em sua vinculação com o meio ambiente.<sup>20</sup>

Neste aspecto, ele formula o seu conceito de “Lebensraum”, considerado por Golbery como um conceito difuso do espaço vital de Ratzel, “que se amoldaria a todos os ideais imperialistas, perseguiria, fatídico, desde o berço, a geopolítica alemã para entregá-la, afinal, como poderosa e sutil arma de guerra nas mãos da megalomania histórica de Hitler”.<sup>21</sup> Mais adiante, Golbery monta um quadro de várias definições de Geopolítica. A de Otto Schafer é particularmente interessante pelo seu conteúdo temporal: procurando contrapor os estudos de Geografia Política à Geopolítica, o autor citado por Golbery coloca a primeira como Ciência do Espaço, orientada para o passado, enquanto a Geopolítica se volta para o futuro. A primeira mostra como o espaço influi no Estado, impondo-lhe suas leis e, por assim dizer, submergindo-o. A Geopolítica por sua vez considera como o Estado supera as condições e leis do espaço e faz com que ambas sirvam a seus propósitos. Em suma, a Geografia Política encara o Estado do ponto de vista do espaço; a Geopolítica encara o espaço do ponto de vista do Estado.<sup>22</sup>

As concepções naturalistas do Estado, concebido enquanto organismo biológico, foram bastante rechaçadas no âmbito da Geografia. Chegou-se mesmo a falar numa certa reação da geografia política francesa ante à geografia alemã, principalmente a

<sup>15</sup> Id. *ibid.*, p. 36-7.

<sup>16</sup> Sanguin, André Louis. *A evolução e a renovação da geografia política*, 1977, p. 16.

<sup>17</sup> Id. *ibid.*, p. 7.

<sup>18</sup> Couto e Silva, Golbery do. *Conjuntura política nacional: o poder executivo e geopolítica do Brasil*, Rio de Janeiro, José Olímpio, 1981, p. 160.

<sup>19</sup> Id. *ibid.*, p. 162.

<sup>20</sup> Id. *ibid.*, p. 162.

<sup>21</sup> Id. *ibid.*, p. 162. Existem controvérsias sobre as reais vinculações de Haushofer e sua “Geopolitik” com Hitler e o partido nazista. Ver Troll, C. A. *Geografia científica na Alemanha no período de 1933 a 1945 - uma crítica e uma prestação de contas*. Boletim Geográfico. Rio de Janeiro, IBGE, ano VII, fev. 1950, nº 83, p. 1269-82.

<sup>22</sup> Id. *ibid.*, p. 164

partir de autores como Vallaux, Brunhes, Demangeon, Gottman, entre outros. Demangeon critica mais diretamente as posições de Haushofer dizendo que a meta de sua "Geopolitik" era restaurar o Estado alemão em toda a sua plenitude e grandeza. Tratava-se, sobretudo, de um instrumento de promoção da conquista e de uma filosofia nacionalista de comando dos povos.<sup>23</sup>

Em 1921, Camille Vallaux publicaria, juntamente com Jean Brunhes, a grande obra *Geographie de l'Histoire (Geographie de la paix et de la guerre sur terre et sur mer)* que, em suas linhas teóricas gerais, delineou o que os autores denominaram de "Sociologia Geográfica". Este raciocínio, contrapunha-se ao chamado "determinismo territorial" de Ratzel no tocante às interpretações do caráter e papel do Estado. Entretanto, os autores não rejeitavam as explicações da condição do meio na formação e evolução dos Estados:

"As condições do meio, menosprezadas erroneamente por uns e superestimadas por outros, têm uma parte explicativa em todos os grandes eventos de fixação e movimento. Do mesmo modo que explicam, em muitos casos, a formação e a evolução dos Estados que são ligados de uma maneira bastante estreita a estes grandes fatos".<sup>24</sup>

Escrito no fim da Primeira Guerra Mundial, esta obra provocou inúmeras questões e reflexões suscitadas pelo conflito. No tocante à questão das relações Estado-território, argumentam eles que estas se desenvolvem a partir de movimentos derivados de diferenciações sociogeográficas, próprias de sociedades organizadas, que possuem "zonas de acumulação vital (o ecúmeno político, econômico e cultural), capazes de gerar o dinamismo necessário à ação política das sociedades políticas.

Por outro lado, criticam a economia liberal que deprecia a ação do poder político por não reconhecer o valor estratégico da organização dos territórios nacionais. Segundo eles, as cidades principais - especialmente as capitais -, as rodovias, as ferrovias, os rios navegáveis, etc., todos compoem o conjunto da organização política do território e possuiriam, assim, valor estratégico intrínseco.

Condenando os "utopistas e românticos", Brunhes e Vallaux não crêem na "supressão das fronteiras" ou em "relação harmônica" entre os Estados, lembrando que o princípio da soberania é essencial para as relações externas e o esforço de coesão nacional (acima das nacionalidades) para as relações internas. Em suas palavras:

"A seguridade coletiva, fim essencial das sociedades políticas, só se realiza quando os Estados são capazes de assegurar a coesão interior das partes

que os compõem e de constituir sobre sua periferia uma armadura permanente. Estas são duas funções distintas: cada uma tem sua expressão geográfica que é a rota e a fronteira, respectivamente".<sup>25</sup>

Brunhes e Vallaux também criticam os sistemas políticos europeus, considerados por eles unitários e fortemente centralizados. Citam como exemplo a França, na qual as tendências ao regionalismo são mais fortes (originário das distorções causadas pelo centralismo) e que poderiam comprometer a unidade política interna.<sup>26</sup>

Ao mesmo tempo, vêem com simpatia o federalismo, fórmula adotada pelas jovens repúblicas, como os EUA, por exemplo, nas quais a repartição interna (de base administrativa) "favorece a coesão por adesão de suas partes". Argumentam que o progresso da circulação e da divisão do trabalho propicia a combinação entre federalismo e coesão interna, estâncias, o que favoreceria os "jovens Estados". Ainda segundo a posição dos autores, em seu empenho em classificar os dois modelos de gestão política do território, eles explicitam:

"O federalismo do tipo colonial, além de compreender grandes unidades territoriais, não tem a mesma historicidade que se verifica nos países europeus, geralmente composto de unidades pequenas. O problema dos primeiros refere-se unicamente a questões como os pastores dos pampas que lutam contra os índios".<sup>27</sup>

Na década de 30, a Geografia Política ganha um desenvolvimento teórico considerável a partir do trabalho de autores como os americanos Hartshorne e Wittlesey e o francês Jacques Ancel. No caso dos americanos em particular, transparece a determinação de firmar a Geografia Política como disciplina científica, dando-lhe um caráter sistemático. Hartshorne, por exemplo, ao discutir o problema das fronteiras, chama a atenção para o fato de que muitos geógrafos discutem academicamente este tema, porém poucos têm tentado apresentar um estudo teórico sistemático do problema como um todo.<sup>28</sup>

O outro americano, Wittlesey desenvolve seus estudos sobre a relação Estado-território, concebendo-a como uma estrutura orgânica com tendências gerais de desenvolvimento expressas sob a forma de leis mais ou menos universais. Retomando as idéias de Ratzel acerca da "estrutura geográfica do Estado", argumenta que sendo o Estado o principal todo político que se localiza na terra ele é um poderoso fator de centralização na rede de relações que se estabelece no território.<sup>29</sup> Ao discutir a questão da localização da capital, por exemplo, Wittlesey argumenta que, dentro de uma tipologia de Estados, a ca-

<sup>23</sup> Demangeon, Albert. *Geographie politique*. Paris, 1932, p. 179.

<sup>24</sup> Brunhes; Vallaux, op. cit., p. 273

<sup>25</sup> Id. *ibid.*, p. 329

<sup>26</sup> Id. *ibid.*, p. 355.

<sup>27</sup> Id. *ibid.*, p. 419.

<sup>28</sup> Hartshorne, Richard. *Geographic and political boundaries in upper Silesia*. 1933. Apud Costa. *Geografia política e geopolítica, o território e o poder*, 1991, op. cit., p. 191.

<sup>29</sup> Wittlesey, D. 1939, *the earth and the state: a study in political geography*. Apud Costa, 1991, op. cit., p. 193.

pital política nos Estados federativos não necessariamente precisa ter uma localização central, mas, em geral, a sede dos Estados unitários tende a localizar-se em áreas equidistantes das bordas dos seus territórios, por imposição das necessidades de defesa e de uma maior eficácia em seu papel de integração.<sup>30</sup>

No final dos anos 30, surgem na França os primeiros trabalhos de Jacques Ancel, oferecendo um quadro temático e regional enriquecedor, para o desenvolvimento da Geografia Política naquele país. O referido autor desenvolve os seus estudos a partir da tradição geográfica francesa humanista, em contraposição ao que denominava de tradição determinista e utilitarista da escola alemã. Para Ancel, Ratzel e seus seguidores, ao submeterem o futuro dos Estados ao espaço e à posição destes, introduzem um fator de fundo naturalista e expansionista que, além de perigoso, é equivocado, pois elimina *a priori* o homem como ator principal da história, ou, em termos lablachianos, o homem como “fator geográfico” e “ser dotado de iniciativas”.<sup>31</sup> Critica igualmente seus conterrâneos Brunhes e Vallaux, quando esses identificam o Estado com o território, as estradas, as fronteiras e a capital, ou seja, o “Estado enquanto um quadro”. Argumenta que mesmo nesta hipótese (o Estado como um quadro fixo) fica faltando a consideração da vida social, política, etc., que se desenvolve em seu interior.<sup>32</sup>

Segundo Sanguin,<sup>33</sup> a morte prematura de Ancel prejudicou a evolução dos estudos teóricos da Geografia Política na França. Tendo sido fuzilado pela GESTAPO em 1943, pelas suas atividades ligadas à Resistência Francesa, os estudos referentes a este tema sofreram um recuo considerável, naquele país. De modo geral, Sanguin aponta que a Segunda Guerra Mundial colocou a Geografia Política na Europa em um duplo beco sem saída: de um lado, os desregramentos da “Geopolitik” tinham prejudicado sua reputação fazendo com que ela fosse confundida abusivamente com esta última; do outro, as teorias não vinculadas à Geopolítica haviam-se perdido na mitologia do “Heartland” e de seus derivados.<sup>34</sup>

Por conta disso, continua Sanguin, houve uma significativa mudança a partir da Segunda Guerra Mundial, sobressaindo, neste particular, os estudos

desenvolvidos pelos geógrafos de língua inglesa. Com raras exceções (o francês Jean Gottman e o alemão Otto Maull, por exemplo), este campo de estudo teve no período de 1945 a meados da década de 70 uma predominância quase absoluta dos norte-americanos.<sup>35</sup>

Segundo Sanguin, este fato deveu-se a vários fatores entre os quais a importância numérica da escola americana, as pesquisas já numerosas antes de 1945, os efeitos da “Geopolitik” sentidos menos pelos americanos e grandes subvenções concedidas aos pesquisadores. Isso explica, segundo Sanguin, a quantidade de publicações de manuais fundamentais, essencialmente de língua inglesa, livres de qualquer ideologia, fato que representa um sinal de evidente renovação da Geografia Política.<sup>36</sup>

Por outro lado, Costa,<sup>37</sup> explica esta predominância norte-americana nos estudos da Geografia Política, avaliando o quadro mundial no período pós-guerra. Para ele, a situação dos EUA neste contexto era mais favorável dentre todas as grandes potências da época. Em face dos derrotados, como a Alemanha e o Japão, os EUA, além de vitoriosos, tornaram-se o grande provedor de capitais necessários à reconstrução destes países. Derrotados o nazismo, o fascismo e o império japonês, emergiu da Segunda Guerra um mundo dividido sob as esferas de influência das duas superpotências - EUA e URSS. Uma capitalista, no ocidente, e outra socialista, no leste. Desta bipolaridade que se criou, os EUA, segundo Costa, tornaram-se guardiões do “Ocidente livre”, dos valores do liberalismo e do sistema capitalista internacional. Sua mera posição estratégica, apenas esboçada na Primeira Guerra, consolidara-se e passava a definir todos os seus objetivos e ações no plano externo.

Diante desse novo quadro internacional, Costa aponta que os alemães, franceses e ingleses afetados diretamente pelo desastre da guerra, pouco puderam escrever a respeito, pelo menos em Geografia Política. Os norte-americanos, ao contrário, absorveram rapidamente os ingredientes do novo contexto mundial e de seu país e dedicaram os anos 50 às análises que pudessem refleti-los. Banida a geopolítica instrumental de inspiração alemã (Haushofer) ou mesmo norte-americana (Spykman), recuperaram e deram *status* acadêmico e científico à Geografia Po-

<sup>30</sup> Id. *ibid.*, p. 194.

<sup>31</sup> Costa, 1991, *op. cit.*, p. 195.

<sup>32</sup> Ancel, Jacques. *Geopolitique*. Paris, Delagrave 1936, p. 18.

<sup>33</sup> Sanguin, *op. cit.*, p. 9.

<sup>34</sup> Id. *ibid.*, p. 9. A teoria do “Heartland” ou “Coração do Mundo” a que Sanguin se refere foi formulada pelo geógrafo inglês Sir Halford Mackinder (1861-1947). A base de tal teoria foi o trabalho que apresentou a Royal Geographic Society de Londres em 1904, intitulado “Eixo Geográfico da História”. Esta teoria foi baseada em fatos históricos relativos às invasões asiáticas, a partir de uma área estrategicamente situada, de onde foram desencadeados os ataques à Europa. Esta área denominada “Coração do Mundo” teve sua importância estratégica sintetizada (em 1919), no seguinte princípio: “Quem domina a Europa Oriental controla o coração do mundo. Quem domina o coração do mundo controla a Ilha Mundial. Quem domina a Ilha Mundial controla o mundo”. A Ilha Mundial, segundo ele, é constituída de seis regiões naturais: o coração do mundo (atual Comunidade dos Estados Independentes - CEI), as terras monçônicas asiáticas, a costa europeia, o deserto do Saara, a Arábia e o coração do mundo do sul que corresponde à aproximadamente dois terços da África. Sobre as teorias de Mackinder consultar as seguintes publicações: Mackinder, Sir Halford. *O Mundo Redondo e a Conquista da Paz*. In: Boletim Geográfico, XII (118), IBGE, 1954, p. 80-4. *The Geographical Pivot at History*. In: Demographic Ideals and Reality, 2 ed., New York, The Norton Library, 1962. Miyamoto, Shiguenoli. *O Pensamento Geopolítico Brasileiro (1920-1980)*. 1981, p. 30 seq.

<sup>35</sup> Sanguin, 1977, *op. cit.*, p. 12.

<sup>36</sup> Id. *ibid.*, p. 12

<sup>37</sup> Costa, *op. cit.*, p. 303-04.

lítica, na melhor tradição de Bowman, Wittlesley e Hartshorne, na verdade, os autênticos *founding fathers* dessa ciência no país.<sup>38</sup>

Contrapondo as interpretações dos dois autores, verifica-se que o momento histórico era propício à geografia política norte-americana tanto pelos efeitos da guerra, menos sentida naquele país, como pelos incentivos governamentais dados aos pesquisadores e também em face do contexto geopolítico que se instaurou no pós-guerra, a partir do estabelecimento da bipolaridade política, econômica e, sobretudo, ideológica.

Entretanto, parece questionável a postura de Costa, quando afirma que teria sido banida a geopolítica instrumental de inspiração norte-americana, particularmente a de Spykman, pois segundo o próprio Sanguin, "da mesma forma que as idéias de Mahan sobre o poder naval, as teorias de Spykman, ainda hoje (1977), influenciam decisivamente a estratégia militar americana, através da doutrina do *containment* (contenção)."<sup>39</sup>

Deste modo, paralelamente ao processo de despoliticização da disciplina geográfica nos países europeus, a geopolítica, em face da nova ordem mundial, passa gradativamente para as esferas militares e das relações exteriores destes países, na qual os efeitos da bipolaridade se fazem sentir cada vez mais intensos. É o advendo da "guerra fria" e, com ela, o perigo do "inevitável confronto" entre o "mundo livre" e o "mundo comunista". A geografia, entretanto, fora dos EUA, passa ao largo da análise deste processo, restringindo-se, como foi mencionado, a procurar uma maior inter-relação com a economia espacial.<sup>40</sup>

Em face deste quadro, é difícil compartilhar da posição de Sanguin, quando afirma que teria ocorrido uma ausência de ideologia nas formulações da Geografia Política nos EUA. Pelo contrário, entranhou-se fortemente, uma postura ideológica nas formulações dos geógrafos políticos norte-americanos, preocupados, em face do contexto da bipolaridade, em contribuir teoricamente para a consolidação das instituições democrático-liberais naquele país.

Como vamos averiguar mais adiante, os estudos referentes à questão federalista nos EUA que irão se desenvolver desde então refletem, de certo modo, esta preocupação. Defendido enfaticamente pelos geógrafos políticos e especialistas em geral, em par-

ticular a partir dos anos 60, o federalismo será analisado sistematicamente e também criticamente, resultando em importante contribuição teórica acerca desta forma de gestão política do território nacional.

Na linha anglo-saxônica da Geografia Política, Hartshorne, retomando idéias sobre os conceitos e métodos de Geografia Política esboçados em 1935,<sup>41</sup> elabora, em 1950, a abordagem funcional em geografia política, cujo tema central é o funcionamento do Estado. Segundo ele, cada Estado tem diferenças e similaridades regionais. As diferenças tendem a fragmentar o Estado, enquanto as semelhanças tendem a fortalecê-lo. Há portanto, dentro de um Estado, uma contínua oposição entre as forças centrífugas e forças centrípetas. Se o Estado pode sobreviver a esta oposição é porque ele possui uma razão de ser ("State idea") suficientemente forte para superar esta oposição estrutural e manter sua coesão. Nesta perspectiva, a abordagem funcional permite avaliar a viabilidade do Estado.

Em 1954, Stephen B. Jones expõe sua teoria do "campo unificado", fundamentando-se no fato de que existiria uma cadeia de ação e interação que, partindo de uma idéia política, atingiria-se um espaço organizado politicamente ("the idea-area chain"). Os elos da corrente seriam os seguintes: idéia política - decisão - movimento - campo de ação - espaço político. O exemplo clássico que ilustra essa teoria, segundo Sanguin,<sup>42</sup> é a formação do Estado de Israel: idéia política (conceito judeu de sionismo); decisão (declaração Balfour de 1917); movimento (emigração de judeus em direção à Palestina); campo de ação (pensamento e organização do novo território); espaço político (criação do Estado de Israel).

Segundo Costa,<sup>43</sup> nesta perspectiva teórica ele propõe uma maior aproximação da Geografia Política com a Ciência Política. Para isso, considera necessário que o geógrafo deixe de aproximar-se da Ciência Política apenas pelos jornais, e que os cientistas políticos abandonem a idéia de que a Geografia é apenas "um conjunto de fatores físicos". A unificação desse campo teórico passaria, a seu ver, por uma "base intelectual" a partir das contribuições de Hartshorne ("diferenciação de áreas"); Gottman ("iconografia-circulação"); Wittlesley ("espaço e tempo aplicados ao problema da circulação"); e Deutsch,

<sup>38</sup> Id. *ibid.*, p. 304.

<sup>39</sup> Sanguin, 1977, *op. cit.*, p. 8. Spykman ficou conhecido pela teoria das "Fimbrias Marítimas", que elaborou para o plano de estratégia marítima dos EUA. Esta teoria propugnava a instalação de bases protetoras ao redor de todo o continente americano: no Atlântico, desde a Islândia e Groelândia, até a costa brasileira, passando pelas ilhas portuguesas e fazendo uma barreira no "mediterrâneo americano"; no Pacífico, desde as Ilhas Aleutas e Alaska, até o sul do Chile. A preocupação maior de Spykman, contudo, era com o Atlântico, onde se instalariam as bases avançadas formando um cordão protetor - o cordão sanitário - que desse tempo para que os EUA entrassem em alerta. Esta estratégia não excluía, todavia, o poder aéreo. (Spykman, Nicholas J. *Estados Unidos frente ao mundo*. México, Fundo de Cultura Econômica, 1944, cap. 14-15 (Apud. Miyamoto, 1981, *op. cit.*, p. 40).

<sup>40</sup> Neste aspecto, salienta-se o avanço considerável da Geografia Humana, em geral, no pós-guerra, tanto na França, com as teorias e técnicas voltadas para o "aménagement du territoire" (ver Lebret, I. L. *Guide Pratique de L'enquete Social*, IV v., Charte de la Tourette. France, 1952), como também nos EUA, onde a estreita associação entre a Geografia e a Economia Espacial resultou nos estudos e propostas sobre "Regional Planning", "Regional Science" e "Economic Geography".

<sup>41</sup> Hartshorne, R. Recent development in political geography. *The American Political Science Review*. v. 29, 1936. p. 785-804, 943-66.

\_\_\_\_\_. The functional approach in political geography. In: THE ASSOCIATION OF AMERICAN GEOGRAPHERS, 1950. *Annals...* v. 40, n. 2, p. 95 - 130. Apud Sanguin, 1977, *op. cit.*, 10-11.

<sup>42</sup> Sanguin, *op. cit.*, p. 11.

<sup>43</sup> Costa, *op. cit.*, p. 307-08.

da ciência política (comunidades políticas como família, bairros, cidades, países, regiões, etc.).

Definido este campo teórico, de forma transdisciplinar, facilitaria ao geógrafo dar conta da explicação de uma maior complexidade dos fenômenos político-geográficos, tanto ao nível interno (poder local, gestão local, regional, etc), como ao nível externo (poder nacional e relações internacionais).

Com relação à questão federalista do Estado, propriamente dita, uma significativa contribuição teórica foi dada pelo geógrafo Harm Bleij que defendia a organização federativa como sendo mais apropriada para países como os EUA (jovem e grande) e a URSS (eticamente diferenciada). Segundo ele:

“A federação é o mais expressivo, geograficamente, dentre todos os sistemas políticos. Ela está baseada na existência de diferenças regionais e reconhece as reivindicações das áreas que compõe, para perpetuar os seus caracteres individuais... A federação não cria a unidade fora da diversidade”.<sup>44</sup>

A *Political Geography*, de Pounds, obra publicada em 1963, introduz nas suas análises a geografia das divisões administrativas do Estado (o nível intra-estatal).<sup>45</sup> No que tange às análises da relação do Estado com o seu território, Pounds rejeita as idéias de Ratzel (a busca dos longos espaços) e não concorda plenamente com Rousseau (grandes espaços criam problemas políticos). Ele considera, sobretudo, que o federalismo é a solução ideal, pois permite que os Estados conformem-se aos seus territórios e à nação adequadamente. Considera também que os problemas federativos pertencem ao campo da Geografia Política ao descrever a localização espacial como poderoso fator político na vida dos Estados.<sup>46</sup>

Segundo Costa,<sup>47</sup> ao retomar os estudos de Wittlesey e Vallaux sobre as capitais e sua importância na gestão territorial, e introduzir a discussão sobre a estrutura político-territorial em suas diferentes escalas - do poder central ao poder local -, Pounds abre um campo de investigação de grande importância para a moderna Geografia Política, que toca justamente na questão de gestão interna dos espaços nacionais. Retomando o tema das relações Estado-território, trabalhou ele as questões de gestão interna dos territórios, concebendo o Estado em uma feição liberal-democrática, tão a gosto dos norte-americanos. Além disso, à semelhança de C. Vallaux, Pounds propôs e “praticou”, no geral, a interdisciplinaridade,

o que certamente contribuiu muito para o avanço dos estudos geográfico-políticos em seu país.

Em sua análise acerca das novas tendências em geografia, particularmente a que segue a Pounds, Sanguin,<sup>48</sup> aponta que a partir da década de 70 muitos geógrafos optaram por uma linha de análise quantitativa dos problemas de interação espacial, afastando-se, conseqüentemente, de uma concepção “estatal”. Essa nova perspectiva teórica é apontada por Costa,<sup>49</sup> como resultado da aproximação da Geografia com a Economia Espacial, nos EUA, quando se torna parceira de inúmeros estudos e propostas no âmbito do “Regional Planning”, “Regional Science” e “Economic Geography”.

Nesta direção desenvolveu-se ao longo da década de 70, nos EUA, um forte movimento em torno do uso de modelos, técnicas estatísticas, quantificação em geral e em especial a chamada “teoria dos sistemas”. Um dos autores desta vertente, denominada “New Geography”, Soja<sup>50</sup> desenvolve sua teorização sobre o espaço, hierarquizando-o em pontos focais, núcleos centrais, redes de interação, domínios, esferas de influência, *hinterlands*, zonas tampões, regiões, bairros e grotões. A meta principal, segundo ele, é explorar a organização política do espaço que ele mesmo define como sendo o meio pelo qual o espaço e a interação humana no espaço são estruturados para cumprir as funções políticas. Tal análise, segundo Sanguin,<sup>51</sup> está vinculada ao tema central da geografia moderna, ou seja, a organização espacial da sociedade humana.

Ainda numa perspectiva teórica ligada à questão do federalismo norte-americano, Costa<sup>52</sup> aponta que em muitos estudos realizados sobre o tema nos EUA ocorre uma preocupação relativa à perda de autonomia das configurações político-territoriais, em particular do chamado poder local.

Sobre esta questão, os analistas se dividem em duas posições: uns apontam a crise do federalismo americano, considerando, em seus estudos, que a transferência de prerrogativas e funções diversas dos governos estaduais e locais para o governo central, como vem ocorrendo nos últimos anos e especialmente durante o “Governo Reagan” e seu “New Federalism”, tem afetado seriamente a estrutura e a dinâmica originais desse sistema. Apontam como evidências desta crise de autonomia a tendência à centralização. A interferência do governo central em muitas atividades políticas e administrativas, a crescente dependência das administrações locais no to-

<sup>44</sup> Bleij, Harm. *Systematic political geography*. New York, John Wiley Son, 1967. Apud Costa, 1991, op. cit., p. 316.

<sup>45</sup> Pounds, Norman J.G. *Political geography*. New York, Mc Granttill Book Company, 1963. Apud Sanguin, op. cit., p. 13.

<sup>46</sup> Id. *ibid.*, p. 54.

<sup>47</sup> Costa, op. cit., p. 319-20.

<sup>48</sup> Sanguin, op. cit., p. 19

<sup>49</sup> Costa, op. cit., p. 331.

<sup>50</sup> Soja, Edward W. The political organization of space. *Association of American Geographers* (Resources Paper n. 8), Washington, 1971. Apud Sanguin, op. cit., p. 18-19.

<sup>51</sup> Sanguin, op. cit., p. 19.

<sup>52</sup> Costa, op. cit., 450.

cante a verbas federais e casos de repasses diretos destas verbas para governos locais, "passando por cima" dos governos estaduais, entre outros, são sinalizados como evidência desta crise de autonomia e tendência à centralização.<sup>53</sup>

Outros analistas, como Elliot Vittes,<sup>54</sup> defendem que o "New Wave Federalism" de Reagan, ao promover cortes radicais nos gastos com "programas sociais", estaria "restabelecendo" antigas práticas federativas perdidas ao longo do tempo e que permitiriam aos governos estaduais e locais assumir tais encargos "criativamente". Dentre estes encargos, cita-se a transferência de parcelas do serviço público para o setor privado em serviços essenciais como segurança pública, corpo de bombeiros, etc.

Um outro autor, Rosen,<sup>55</sup> critica fortemente o "New Wave Federalism" argumentando que os problemas dos 15% pobres da população, dos EUA, carentes da habitação, assistência médica e de empresas, não podem ser solucionados no nível dos governos locais. São problemas essencialmente nacionais e por isso exigem mecanismos novos para enfrentá-los. Dentre estes, sugere parcerias que incluam os governos (federal, estadual e local), organizações comunitárias e, em certos casos, setores privados. Com isso, propõe a retomada dos investimentos sociais a nível nacional.

Segundo Costa,<sup>56</sup> a explicação para esta crise nos EUA não deve ser buscada nas relações intergovernamentais ou na "crise federalista", mas sim na posição atual do país no quadro mundial. Cita os estudos de Paul Kennedy,<sup>57</sup> que adverte sobre as dificuldades de solucionar a tríplice tensão entre defesa militar, consumo interno e investimento, na fixação das prioridades nacionais. Ou seja, considera que, enquanto nos EUA aumentam seus gastos com a defesa militar, outras potências, voltadas para o desenvolvimento econômico (como Japão e Alemanha), tendem a assumir cada vez mais a liderança no mercado internacional.

Diante deste quadro, o autor pondera que dessa realidade mundial bipolar os dirigentes norte-americanos devem se preparar nas próximas décadas, para administrar o país dentro de um quadro internacional multipolar.

Um outro autor, Rosencrance,<sup>58</sup> põe em cheque os fundamentos das velhas teses geopolíticas, identifi-

cando duas contradições fundamentais no modo atual:

- . de um lado a tendência, ainda dominante, de perseguir o poder nas relações internacionais, lastreando-se na capacidade de defesa e domínio do território; e
- . de outro, a crescente tendência dos Estados-Nações de se fortalecerem com base no sucesso econômico e no comércio internacional.

Ele verifica antagonismos estruturais entre essas duas alternativas, observando que o poder de base territorial militar implica relação de competição excludente, não cooperativa, que conduzem frequentemente à guerra além de submeter as nações aos imperativos de uma estrutura econômica envolvida com a produção para fins militares, impedindo, por sua vez, que os países invistam no desenvolvimento global.

Antiarmamentista, Rosencrance considera ideal a segunda opção, pois segundo ele, a competição econômica diminui as tensões internacionais já que promove o desenvolvimento em toda a estrutura produtiva. Além disso, observa que essa opção não implica grandes domínios territoriais como o provam Singapura e Hong Kong, por exemplo.

Sobre a velha questão do "Estado territorial soberano", ao contrário da posição de geógrafos como Johnston e Taylor que os concebem como instrumentos de manipulação dos grandes capitais multinacionais,<sup>59</sup> o autor considera que a natureza, o significado e as funções do Estado são sempre intrínsecos e predominantemente políticos. Sob esse enfoque, o princípio de soberania dos Estados, segundo ele, tende a adaptar-se aos novos padrões de relacionamento internacional (com base nos padrões econômicos e financeiros), mas ressaltando que essa adaptação será sempre teleológica, isto é, de que cabe aos Estados determinar seus graus de soberania em função de seus próprios interesses. Por isso, o Estado ainda é para ele, no presente momento, a unidade primária e principal da política internacional.

Quer optando pelo poderio, lastreado na força militar e na "defesa-expansão" territoriais, quer escolhendo o caminho da supremacia na economia, na tecnologia e no comércio "civis", a dinâmica das relações de poder, em sua projeção externa, continua pertencendo ao terreno exclusivo das políticas dos

<sup>53</sup> V.S. ADVISING Commission on Intergovernmental Relations. *New relationship in a changing system of federalism and american politics*. Washington, 1986, p. 336. Apud Costa, 1991, op. cit., p. 450-51.

<sup>54</sup> Vittes, Elliot. *New wave federalism and the dileme for state government*. *Alert 5/87*. Washington, The Council of State Government, 1986. Apud Costa, 1991, op. cit., p. 452.

<sup>55</sup> Rosen, David P. *Reinvesting in america communities*. *The Journal of State Government*. Washington, The Council of State Government, 1987. Apud Costa, op. cit., p. 453.

<sup>56</sup> Costa, op. cit., p. 453-4.

<sup>57</sup> Kennedy, Paul. *Ascensão e queda das grandes potências*. Rio de Janeiro, Campus, 1989. Apud Costa, op. cit., p. 454.

<sup>58</sup> Rosencrance, Richard. *The rise of the trading state: commerce and conquest in the modern world*. New York, Basic Books, 1986. Apud Costa, 1991, op. cit., p. 455.

<sup>59</sup> Johnston, R.J. *Geography and the state*. An essay in political geography. London, Macmillan Press, 1982.

\_\_\_\_\_. *Political geography, world economy, nation-state and locality*. London, Longman, 1985.

Estados, no exercício permanente e contraditório das suas respectivas soberanias.<sup>60</sup>

Como já foi aludido, a Geografia Política entre 1945 e 1970 foi basicamente desenvolvida na sua teorização pelos norte-americanos. Aos europeus coube tratar das suas geografias a nível da organização econômica de seus espaços nacionais, desarticulados pelos efeitos da guerra.

Poder-se-ia então indagar se a noção do político em geografia ficou sendo uma exclusividade dos americanos, dado o seu papel de ponta no contexto bipolar pós-guerra? E, do mesmo modo, se a vinculação da geografia com o planejamento econômico-espacial não significou um recuo na tradição dos estudos de geografia política na Europa?

Apesar de reconhecer ser difícil responder estas questões, o certo é que a Geografia Política na França ganhará, a partir de 1976, um movimento de renovação teórico-conceitual bastante significativo.

A ênfase num primeiro momento será na crítica do pragmatismo e da despolitização do temário geográfico, naquele País. Posteriormente, os estudos serão desenvolvidos com uma perspectiva teórica voltada para a discussão dos efeitos da gestão política centralizada do território francês. Neste aspecto, houve o oposto do que ocorria nos EUA, onde a preocupação era justamente com a perda de autonomia das configurações político-territoriais.

Antes deste período, mais precisamente na década de 50, a Geografia Política francesa esteve, por assim dizer, restrita aos estudos de Jean Gottman, considerado um francês de inspiração anglo-saxônica, inclusive porque a maior parte de seus trabalhos era publicada em inglês.

A principal contribuição de Gottman se refere à elaboração do conceito "iconografia-circulação" através do qual o elemento dinâmico do sistema político-espacial, numa escala nacional, é estudado.

Segundo ele, existem duas séries de forças na razão de ser de um Estado: a iconografia, que designa o sistema de símbolos em que um povo acredita, e a circulação, fenômeno geográfico que abrange todos os tipos de comunicações e movimentos. Se os Estados se mantêm é porque neles a iconografia é sempre mais forte do que a circulação.<sup>61</sup>

As abordagens de Gottman e a de Hartshorne são muito semelhantes no sentido de que elas analisam as forças de coesão e de divisão no interior do Estado, assim como os efeitos destas forças sobre o sistema territorial que compõe o Estado.

A partir da década de 70, a Geografia Política na França começa a emitir sinais de uma profunda renovação teórica. A criação da revista *Hérodote* em 1976, por Yves Lacoste e um grupo de geógrafos franceses,

propiciou um debate teórico em torno das preocupações com a despolitização da Geografia e seu excessivo pragmatismo, ao mesmo tempo que incorporara o debate político e ideológico nas suas análises.

Em seu livro *A geografia serve antes de mais nada para fazer a guerra*, Yves Lacoste expõe suas idéias a partir do pressuposto de que, sendo a Geografia uma disciplina voltada para a reflexão sobre o espaço do homem, ela se coloca como um saber estratégico, estreitamente ligado a um conjunto de práticas políticas e militares, tendo como principal tarefa a organização dos territórios. Esta organização não é posta somente como previsão de batalhas, que seria preciso mover contra este ou aquele adversário, mas também para melhor controlar os homens sobre os quais o aparelho do Estado exerce sua autoridade. Para o autor não importa saber se a Geografia é de fato uma ciência, pois o que importa verdadeiramente é a tomada de consciência de que a articulação dos conhecimentos relativos ao espaço, que é a Geografia, seria um saber estratégico, um poder.<sup>62</sup>

Num outro capítulo de seu livro, o autor defende a idéia de uma divisão em torno da Geografia, existente segundo ele, desde o fim do Século XIX:

- A Geografia dos Estados-Maiores: conjunto de representações cartográficas e de conhecimentos variados referentes ao espaço. Esse saber sincrético é claramente percebido como estratégico pelas minorias dirigentes que o utilizam como instrumento de poder.

- A Geografia dos Professores: discurso ideológico que mascara a importância estratégica dos raciocínios centrados no espaço.<sup>63</sup>

Considera que a Geografia dos Estados-Maiores abrange diferentes análises geográficas, estreitamente ligadas a práticas militares, políticas e financeiras: desde a geografia dos oficiais decidindo com o auxílio de mapas as táticas e estratégias referentes a cada situação, passando pela geografia dos dirigentes do aparelho do Estado, estruturando o seu espaço em províncias, departamentos, distritos, até a geografia dos exploradores coloniais e à valorização do espaço que se deu, graças às estratégias das grandes companhias e bancos que decidem sobre a melhor localização de seus investimentos num plano regional, nacional e internacional.<sup>64</sup>

Sobre o segundo aspecto, o autor argumenta que se a Geografia serve, em princípio, para fazer a guerra e para exercer o poder, ela não serve só para isso: suas funções ideológicas e políticas são consideráveis. Lembra que a função ideológica essencial do discurso da Geografia, desta feita nas escolas e universidades, foi sobretudo a de mascarar por procedimentos não muito claros a utilidade da análise do espaço, tanto para a condução da guerra como ain-

<sup>60</sup> Rosencrance, op. cit., p. 130.

<sup>61</sup> Gottman, Jean. *Geography and international relation - world politic.* v.3, n.2, 1951, p.153-73. Apud Sanguin, 1977, op. cit., p.11.

<sup>62</sup> Lacoste, Yves. *A geografia serve antes de mais de nada para fazer a guerra.* 1977, p. 26.

<sup>63</sup> Id. ibid., p. 31.

<sup>64</sup> Id. ibid., p. 26.

da para a organização do Estado e prática do poder. Nesse aspecto, é sobretudo quando o discurso geográfico parece “inútil” que exerce a função mais mistificadora, pois a crítica de seus objetivos “neutros” e “inocentes” parece supérflua. Nesta sua denúncia, o autor manifesta o interesse em desmascarar estas funções estratégicas do discurso geográfico e desmontar os subterfúgios que a fazem passar por simplória e inútil.<sup>65</sup>

Em suas relações com o Estado Nacional, o autor considera que a geografia escolar teve a tarefa, de início, de mostrar a Pátria e a edificação do sentimento nacional. Sobre este aspecto, ele diz que os argumentos geográficos pesam muito forte, não somente no discurso político, mas também na expressão popular da idéia de Pátria, quer se trate de reflexos de uma ideologia nacionalista, invocada pelos coronéis, uma oligarquia regional, uma burguesia nacionalista. Para Lacoste, a idéia nacional tem algo mais que conotações geográficas; ela é formulada em grande parte como um fato geográfico: o território nacional, o solo sagrado da Pátria. A Carta do Estado, com suas fronteiras e sua capital, é um dos símbolos da Nação.<sup>66</sup>

Após estas considerações sobre o verdadeiro papel da Geografia, o autor rediscute a validade do discurso da Geopolítica. Ao contrário da posição de muitos geógrafos, Lacoste considera a geopolítica um saber a mais para o conhecimento da realidade, pois a mesma não se restringe somente aos conflitos violentos; segundo ele, o raciocínio geopolítico esclarece de maneira nova e útil alguns problemas específicos de cada sociedade nacional, como autonomia, independência, problemas de regionalização e a geografia das tendências políticas. Não que o autor tente reduzir a Geografia ao raciocínio geopolítico, mas considerando que houve uma certa marginalização desta temática nas últimas décadas, ele propõe que é preciso destacar sua importância e seu interesse de forma a tentar contribuir para o conhecimento da realidade. Em seguida ele conclui seu pensamento: “É respondendo a questão para que serve, para que pode servir a Geografia que se pode mostrar qual é e qual pode ser o papel dos geógrafos no seio da Nação”.<sup>67</sup>

Apesar das críticas à proposta de sua geopolítica socialista que muitos geógrafos consideram não muito bem fundamentadas,<sup>68</sup> o importante é que Lacoste contribui bastante para desmistificar a concepção de neutralidade política dos conhecimentos geográficos: seja na educação, seja ao nível de sua participação junto aos aparelhos do Estado, fornecendo informações geográficas sobre o território ou mesmo atuando diretamente nesta esfera.

No tocante ao campo da Geopolítica, se esta é por definição um discurso de Estado, seus estudos e concepções podem revelar conhecimentos de natureza territorial bastante úteis para uma discussão tanto ao nível das transformações socioespaciais quanto ao nível do conhecimento dos processos de formação territorial da Nação.

Neste aspecto, quando a Geopolítica revela certas estratégias em relação ao espaço e justifica a criação de mecanismos para viabilizá-las, é a partir daí que sua contribuição se torna fundamental para a nossa análise geográfica.

As idéias de Lacoste, expostas no referido livro, causaram grande repercussão nos meios acadêmicos da Geografia, gerando inúmeras polêmicas. O próprio autor reconsideraria algumas de suas posições no posfácio da segunda edição do livro, em 1982, esclarecendo que a Geografia não serve **apenas** para fazer a guerra, por isso, propõe uma “geopolítica crítica” voltada para a paz, democracia e justiça social.

Em 1978 Paul Claval publica “Espaço e Poder” que foi considerado um dos principais trabalhos de geografia política contemporânea. Neste trabalho, o autor rompe com a tradição clássica de relacionar o espaço em geral apenas com o Estado como forma exclusiva de poder. Neste caso, interessa-lhe sobretudo os modos pelos quais é exercido o poder numa sociedade liberal-democrática complexa, na qual o papel da informação, da comunicação e da cultura em geral é fundamental. Por isso que, ao invés de uma Geografia exclusivamente do Estado, sugere o desenvolvimento de uma Geografia do poder (*lato sensu*) e suas dimensões especiais.<sup>69</sup>

Por sua vez, Claude Raffestin,<sup>70</sup> suíço de fala francesa, retoma as idéias de Claval na crítica à excessiva territorialização do Estado, feita pela geografia política clássica, propondo em seu lugar a análise de todas as formas de manifestação do poder na vida cotidiana das pessoas e nas suas relações com o espaço, em todas as escalas.

Para ele, a geografia política clássica teria se restringido à “morfometria” do fenômeno estatal. Ao invés disso, sugere que os geógrafos políticos deveriam interessar-se por toda organização política suscetível de inscrever-se no espaço. Considera igualmente que não é o Estado, mas sim os atores (indivíduos e organizações) que tomam a “cinemática” do poder extremamente complexa nas sociedades contemporâneas. Isso porque, ao contrário do Estado (massível e identificável), estes atores possuem objetivos e estratégias “simples e complexa” muitas vezes dissimuladas, portanto, mais perigosos que o primeiro. Por isso, interessa-lhe o modo pelo

<sup>65</sup> Id. *ibid.*, p. 25.

<sup>66</sup> Id. *ibid.*, p. 57.

<sup>67</sup> Id. *ibid.*, p. 244

<sup>68</sup> Vesentine, José Willian. *A capital da geopolítica*. 1986, p. 29.

<sup>69</sup> Claval, Paul. *Espaço e poder*. 1979.

<sup>70</sup> Raffestin, Claude. *Pour une géographie du pouvoir*. 1980, p. 23.

qual esses “atores” (os proprietários, por exemplo) projetam no espaço as representações. Só assim, argumenta ele, é possível “desenvolver” a rede de relações e as “práticas espaciais” projetadas no espaço territorializado.<sup>71</sup>

Das novas abordagens atuais, relativas aqui à geografia política francesa, destacam-se os estudos recentes de Yves Lacoste e seu grupo, em torno da revista *Hérodote*, voltada para os problemas da dinâmica interna das formações territoriais nacionais.

Retomando abordagens clássicas relativas às estruturas político-estatais e o modo de sua distribuição no território, o grupo de Lacoste analisa sobretudo o modo pelo qual os “atores” definem, nas escalas regionais e locais através de suas práticas políticas, os mosaicos político-territoriais diversificados, numa dada formação nacional.

A base teórica e conceitual também é distinta. Como aponta Costa, nos estudos tradicionais partia-se da premissa da busca de uma situação de equilíbrio entre o centro e as subunidades estatais. Na perspectiva desta “geopolítica crítica”, ao contrário, interessa sobretudo as situações de contradições presentes no todo estatal-territorial, nas quais as desigualdades, em suas manifestações políticas, são fundamentais.<sup>72</sup>

Na opinião de Lacoste,<sup>73</sup> os movimentos que reivindicam autonomia regional, por exemplo, teriam sofrido transformações nos últimos tempos, passando do domínio econômico ao cultural e ao político. Por isso, além das mudanças quanto às estruturas político-territoriais, caso da descentralização em curso na França, interessa-lhe, antes de tudo, o jogo político (com base nas ideologias e nas identidades culturais) em todas as escalas (nacional, regional, departamental e local).

Neste quadro, Lacoste defende o desenvolvimento de um campo sistemático de estudos, o qual denomina de “geopolítica interna” que, a exemplo da “externa”, sempre estará diante de fenômenos marcados por conflitos e “rivalidades” essencialmente políticas, em suas relações com o território. Por fim ele observa que as inovações introduzidas com a “lei de descentralização” de 1982 e, notadamente, com as eleições regionais de 1986 abriram um novo campo de lutas que atingem em cheio a antiga estrutura hierárquica (o poder central, os departamentos e as comunas).<sup>74</sup>

Sobre esta questão, Béatrice Giblin,<sup>75</sup> observa que as configurações e as dinâmicas regionais adquiriram, atualmente, um novo significado, constituindo um campo de questões que não pode “escapar” à

observação e interpretação dos geógrafos. Por isso, considera ela, estes devem abandonar, em definitivo, a postura “neutralista” sobre o problema regional até aqui adotada. Afinal, argumenta, como esquecer que etimologicamente *região* vem de *regere*, que significa dominar, dirigir?

## Análise das Relações Estado-Território no Brasil

A temática estatal-territorial foi um campo de estudos bastante desenvolvido no Brasil, principalmente no que tange ao binômio: fragmentação/coesão nacional.

Em fins do século passado e princípios deste, a sistematização dos conhecimentos relativos a esta questão, no âmbito da Geografia Política e, posteriormente, da Geopolítica, passaria a influenciar decisivamente os estudiosos da questão no Brasil que vão desenvolver seus estudos à luz dos conhecimentos advindos destes novos campos disciplinares, sobretudo o de Geopolítica.

Neste particular, a influência de Ratzel através de suas idéias sobre organismo estatal-territorial foi bastante significativa. Como observa Costa,<sup>76</sup> assim como o militarismo e a elite civil prussianos apropriaram-se dos conhecimentos gerados pela “Politisch Geographie” de Ratzel, transformando-os numa Geografia Política aplicada, também os brasileiros, desde os anos 20, procuraram aproximar esse campo de estudos do centro do poder político gerador de um pensamento nacional, voltado ao plano interno e à sua decorrente projeção externa.

Neste particular Miyamoto lembra que Elyseu de Carvalho já estudava estes dois aspectos de forma inter-relacionada, através de sua obra “Brasil Potência Mundial-Inquerito sobre a indústria siderúrgica no Brasil”. Rio de Janeiro. S.A. Monitor Mercantil de 1919.

Porém será dois anos depois que ele colocará de forma explícita a vinculação da Geografia com a política do Estado ao afirmar que:

“A sorte das nações está inevitavelmente ligada à fatalidade geográfica e é por isso que não concebemos uma política brasileira alheia ao seu mapa e, por conseguinte, esquecida de sua preponderante função nacionalista (...).”<sup>77</sup>

Um outro geógrafo deste início de século que analisou a temática estatal-territorial sob o enfoque da Geografia Política foi Delgado de Carvalho, considerado por muitos o “pai” da Geografia moderna brasileira. Desde 1913 quando publicou *Geografia do Brasil* até o final da década de 60 quando encerrou

<sup>71</sup> Id. *ibid.*, p. 23 seq.

<sup>72</sup> Costa, *op. cit.*, p. 447-8

<sup>73</sup> Lacoste, Yves (Org.). *Geopolitique des régions françaises. Hérodote*; n.40. Paris, La Découverte, 1986, p. 34. Apud Costa, 1991, *op. cit.*, p. 448.

<sup>74</sup> Id. *ibid.*, p. 448-49.

<sup>75</sup> Giblin, Béatrice. *Geopolitique des régions françaises. Hérodote*, n. 40. Paris, La Découverte, 1986, p. 39. Apud Costa, 1991, *op. cit.*, p. 450.

<sup>76</sup> Costa, *op. cit.*, p. 244.

<sup>77</sup> Carvalho, Elyseu de. *Os factos geográficos na política brasileira. 1921*, p. 12-13. Apud Miyamoto, *op. cit.*, p. 51.

sua fecunda carreira de geógrafo no setor de Geografia Política e Geopolítica do IBGE, Delgado de Carvalho ficou bastante conhecido pelos inúmeros trabalhos abordando temas relativos à Geografia Humana, Geografia Política, fronteiras, história diplomática do Brasil, relações internacionais e fascículos abordando a geografia dos diferentes países do globo terrestre.

Carlos Delgado de Carvalho nasceu na cidade de Paris em 10 de abril de 1884, filho do diplomata Carlos Dias Delgado de Carvalho. Entrou aos 18 anos para o exército francês perdendo com isso a nacionalidade brasileira que viria a recuperar duas décadas depois, ao casar-se com uma brasileira.

Formado pela Escola de Ciências Políticas em Paris, defendeu a tese "Le Brésil Meridional" em 1913, cujo assunto versava sobre a geografia de "região subtropical" do país. Em 1913 publicou *Geografia do Brasil*, obra pioneira no tratamento nacional dado à Geografia, até então segmentada nas diferentes Unidades da Federação.

A influência das idéias de Delgado de Carvalho sobre o pensamento geográfico brasileiro foi incontestável, sendo que a obra maior de Golbery, segundo os especialistas, foi em muitas partes alicerçada nas idéias expostas por Delgado de Carvalho em seus inúmeros trabalhos.

A sua contribuição para a aproximação da Geografia com a política do Estado ficou explicitada na sua obra *Introdução à Geografia Política*, quando afirma:

"O estudo das atividades das nações determinadas pelas condições geográficas, (ou) a parte da geografia do homem que procura explicar por meio de dados históricos, geográficos e econômicos os movimentos dos povos sobre a superfície da Terra - a sua fixação em territórios de certa forma, área, posição e fronteiras - a formação dos Estados, com suas modalidades e suas relações políticas pacíficas e guerreiras - as aglomerações humanas em cidades são as razões determinantes das atividades políticas em geral".<sup>78</sup>

Por sua vez, a conjugação das idéias de Ratzel e Kjellen nos estudos sobre a questão estatal-territorial originou o que os analistas denominam de pensamento geopolítico brasileiro.

A Geopolítica, como já vimos, é uma teoria do poder apoiada no território, cujo valor é relevado ao utilizar os fatores geográficos na formulação da política do Estado. Entretanto, no Brasil, a Geopolítica extrapolou o seu campo de ação, envolvendo não apenas problemas de ordem geográfica, mas também aqueles de caráter político e social, através de estudos que focalizavam a organização nacional.<sup>79</sup>

Neste aspecto, o pensamento geopolítico que vai se desenvolver a partir dos anos 20, será influenciado, sobremaneira, não só pelos estudiosos estrangeiros mas igualmente pelas idéias pioneiras de Alberto Torres sobre a organização nacional.

Publicado ainda na década de 10, mais precisamente em 1914, a obra de Alberto Torres, *O Problema Nacional Brasileiro*, aborda a questão da unidade nacional sob diversos enfoques, privilegiando a ação estatal através do reaparelhamento do Estado. Em suas palavras:

"O homem é uma energia viva, e a sociedade a soma destes. As forças da sociedade que se poderiam dizer espontâneas caminham para realizar desejos e satisfazer a necessidades de caráter individual, só há um fator, uma força, um instrumento, uma vontade, uma inteligência, com a função de promover a ação nacional, de manter a vida no país, no que o interessa em conjunto: é o aparelho político-administrativo com seus vários órgãos. A nação a que faltar estes órgãos está condenada a dissolver-se, a desagregar-se, a ser conquistada".<sup>80</sup>

Alberto Torres nasceu no meio rural do Estado do Rio de Janeiro em 1865. Foi abolicionista e republicano, tendo sido constituinte estadual, deputado federal e Ministro da Justiça de Prudente de Moraes. Em 1897 foi eleito Presidente do Estado do Rio de Janeiro com 31 anos, deixando o cargo em 1900. Em 1902, Campos Sales o nomeou Ministro do Supremo Tribunal. Doente, aposentou-se pouco depois. O sossego da magistratura e da aposentadoria lhe deu vagas para filosofar, proporcionando-lhe a oportunidade de produzir trabalhos intelectuais destacando-se as obras *O Problema Nacional Brasileiro* e *a Organização Nacional*.

Em seus trabalhos Alberto Torres considerava que o problema crucial do País é o da construção da sociedade, impondo-se para isso a criação de órgãos de solução e de ação, problema este que tem sido negligenciado, segundo ele, pelos governantes. Defensor do nacionalismo como veículo de coesão nacional, justificava sua necessidade argumentando que:

"Um país desorganizado até as bases da vida e da Sociedade, uma Nação onde mais de dois terços da população não conta, sobre seu território, com condições sobre que possa assentar nem vida civilizada, nem vida selvagem, uma sociedade soberana que não aufere, em seu regime de trocas, renda nacional, que não tem dividendo social, que não acumula riquezas, que não tem circulação interna, um Estado que os homens públicos mais eminentes decretam carecer de senso administrativo e de moralidade, precisa de uma grande e comple-

<sup>78</sup> Delgado de Carvalho, Carlos. *Introdução à geografia política*. 1929, p. 18-9. Apud Miyamoto, 1981, op. cit., p. 62.

<sup>79</sup> Miyamoto, op. cit., p. 11.

<sup>80</sup> Torres, Alberto. *O problema nacional brasileiro*. 1. ed. 1914. São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1933, p. 243-4.

xa reforma que se estenda a nível material e espiritual".<sup>81</sup>

Mais adiante, reitera sua posição dizendo que o nacionalismo se justifica, pois a situação desorganizada do Brasil é uma injustiça a seu povo e uma calúnia ao seu espírito e ao seu caráter. Para ele, o Brasil é uma Nação, não um território a explorar, por isso o governo não pode limitar o povo a ativar o progresso material do País, preferindo os estrangeiros, quando toda a nossa riqueza provém do trabalho nacional. Entretanto, para evitar equívocos, logo esclarece que:

"O nosso nacionalismo não é uma aspiração sentimental, nem um programa doutrinário, que pressuponha um colorido mais forte do sentimento ou do conceito patriótico. É um simples movimento de restauração conservadora e reorganizadora".<sup>82</sup>

Em defesa do povo brasileiro se colocava contra as teses deterministas argumentando que não há climas, nem raças inferiores. Segundo ele, todos os climas são adaptáveis, todas as raças educáveis e aperfeiçoáveis. Por isso, declara que é uma falsa concepção aquela do embranquecimento da população como fator de desenvolvimento.

No tocante à organização política do território, Alberto Torres argumentava que o destino de um país é função de sua história e de sua geografia. Para ele, é nesta última função, bem como no quadro da sociedade contemporânea que está alicerçada a base do conhecimento de sua sorte. Por isso, propõe o estudo da geografia do País, não em seu aspecto descritivo mas em sua natureza dinâmica e funcional, abordando todos os seus aspectos.

Assim, ao mesmo tempo que considerava que o País tinha que buscar a unidade através de sua geografia (em suas diversidades), argumentava, por sua vez, que não havia uma história do Brasil *stricto sensu*, pois esta se referia a uma sucessão cronológica dos fatos das colônias dispersas e a sucessão meramente política, de episódios militares e governamentais. Sua história étnica, econômica e social, segundo ele, só começaria a formar-se quando houvesse solidariedade mais estreita entre os habitantes das várias zonas, o que lhes daria a consciência de uma unidade moral, vínculo íntimo e profundo.<sup>83</sup>

Tendo em vista estas considerações de caráter histórico ("espontaneísta") e espacial ("solidariedade") o autor se posiciona sobre a gestão do território, colocando-se contra os regionalismos, porém favorável ao sistema federalista. Não concorda com o nome República dos Estados Unidos do Brasil por que, na sua opinião, isso criava uma perigosa interpretação de que os estados tinham autonomia na

mesma proporção de soberania, por isso propunha o nome de República Federativa do Brasil. Em suas palavras, o federalismo se justificava, pois:

"A descentralização e o governo presidencial são formas que convêm à índole da Nação. Além disso a própria carta geográfica do Brasil é um imperativo de autonomia provincial".<sup>84</sup>

O primeiro autor a abordar explicitamente a questão da organização nacional à luz da geopolítica, segundo os especialistas, foi Everardo Backheuser. Em seu primeiro trabalho *Estrutura Política do Brasil - Notas Prévias*, publicado em 1926, já tecia considerações sobre uma nova concepção de geografia, distinguindo a geopolítica de Kjellen da geografia política de Ratzel:

"A geopolítica de Kjellen é mais do que a geografia política de Ratzel porque, definitivamente incorporada à política, vem a constituir um dos ramos, quiçá o ramo fundamental dessa nobre e elevada ciência que forma a cúpula do saber humano".<sup>85</sup>

Contudo, o próprio autor admitia este primeiro trabalho não era ainda uma obra elaborada. E isso o autor só viria atingir anos depois (1933) em *Problemas do Brasil (Estrutura Geopolítica)* e na década de 50 com *Geopolítica Geral e do Brasil*.

As idéias de Backheuser sobre o estudo da organização nacional sob o enfoque geopolítico vão influenciar de modo marcante a geopolítica brasileira, particularmente aquele segmento, descrito por Miyamoto, segundo o qual o autor "não apenas se deteve nas análises do espaço, território e fronteiras em seus trabalhos, mas sobretudo, pensava a geopolítica como *ideologia*".<sup>86</sup>

Nascido em Niterói a 23 de maio de 1879, Backheuser se tornou um dos geógrafos mais atuantes da sua época, levando em conta suas atividades no magistério, onde lecionou Geologia e Geografia Política em instituições como o Colégio Pedro II, o Instituto Rio Branco e o Instituto Geográfico-Militar. Paralelamente às atividades de professor, foi também co-fundador da Academia Brasileira de Ciências e da Associação Brasileira de Educação, além de Presidente da Sociedade de Cultura Germânica, sócio efetivo da Associação dos Geógrafos Brasileiros, membro correspondente da Sociedade de Geografia de Berlim e consultor do Conselho Nacional de Geografia - CNG - e do Conselho Nacional de Estatística - CNE - do IBGE.

Como geógrafo, sofreu uma metamorfose bastante peculiar, nas suas palavras:

"Uma vez aclimado à geografia física senti que a terra, os rios, as montanhas que nos encan-

<sup>81</sup> Lima, Sabóia. *Alberto Torres e sua obra*. São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1935, p. 169.

<sup>82</sup> Id. *ibid.*, p. 219.

<sup>83</sup> Id. *ibid.*, p. 211.

<sup>84</sup> Id. *ibid.*, p. 248.

<sup>85</sup> Backheuser, Everardo. *A estrutura política do Brasil*. 1926, p. 41.

<sup>86</sup> Miyamoto, 1981, op. cit., p. 11.

tam e cuja história a geografia física nos descreve são apenas "cenários", porque mais do que isso vale o personagem pequenino que se agita nele e modifica este mundo, esse personagem é o homem".<sup>87</sup>

Da geografia física, passou à geografia humana ou antropogeografia, atingindo a Geopolítica, após ler Ratzel, e viu então: "Que a melhor e mais segura base para entender a rígida concatenação histórica dos destinos de um povo está em aprender as linhas científicas fundamentais de sua Geografia Política". Daí lhe veio a idéia de investigar os problemas brasileiros da unidade nacional à luz da antropogeografia de Ratzel, sendo, a partir daí, o pioneiro dos estudos sistemáticos de Geopolítica no Brasil.

Crítico do federalismo, Backheuser argumentava que este tipo de regime político era praticável lá no hemisfério norte, porém não se adaptava às condições tropicais do País, que exigia, dada a sua natureza, um controle efetivo do território, por parte do poder central.<sup>88</sup>

Na sua perspectiva de análise geopolítica acerca da Unidade Nacional, Backheuser propugnava duas estratégias principais para conter os riscos de fragmentação interna: a redivisão territorial e uma nova localização da capital do País. No caso da capital, ele enfatizou que a boa localização da sede do poder central possibilita o estabelecimento de relações de coesão eficaz no todo nacional. No caso de redivisão territorial, sugere o princípio da equipotência - mesma equivalência em áreas para os estados - que, segundo ele, seria a fórmula mais adequada para corrigir os equívocos da Constituição de 1891 que manteve a divisão territorial tal como havia se constituído historicamente desde os tempos coloniais. Ao mesmo tempo, considera que a redivisão, pelo critério da equipotência, eliminaria os regionalismos, pois a desproporcionalidade de área territorial entre os estados produzia desigualdades econômicas e, conseqüentemente, gerava relações de dominação dos estados mais fortes sobre os mais fracos.<sup>89</sup>

Segundo os analistas, o período a partir do início da década de 30 corresponde à afirmação da geopolítica no Brasil. Do lado externo, o estado beligerante mundial e os estudos realizados por Karl Haushofer e a Escola de Munique concorreram para tornar a geopolítica um assunto relevante entre os estrategistas de todo o mundo.

Segundo Miyamoto,<sup>90</sup> o estado de guerra associada à difusão das teses geopolíticas, baseadas no expansionismo territorial, repercutiram de forma significativa no Brasil, observado pela grande quantidade de traba-

lhos surgidos desde então. Discussões pela imprensa atingiram parte considerável da sociedade, nos mais diversos setores. Ao mesmo tempo, a criação no IBGE das Revistas Brasileiras de Geografia (1939) e de Estatística (1940) e posteriormente do Boletim Geográfico (1943) permitiu ampla divulgação de ensaios sobre Geopolítica não só de estudiosos nacionais, como também propiciou o contato com outros autores através da inserção de inúmeros comentários de artigos estrangeiros.

Assim, este novo período corresponde à afirmação da Geopolítica no Brasil, voltada tanto para estudos sobre projeção do poder nacional a nível continental como e, principalmente, para estudos teóricos e propostas concretas sobre os problemas nacionais. É nesta nova orientação que sobressaíram os ensaios de Mário Travassos, Raja Gabaglia, Lysias Rodrigues, Delgado de Carvalho, Everardo Backheuser e Teixeira de Freitas.

A publicação, em 1931, da obra *Projeção Continental do Brasil* de Mário Travassos, refere-se à preocupação do autor com o papel que o País desempenha no continente sul-americano. Influenciado pela teoria de Mackinder baseada no poder terrestre, interessou sobretudo a posição brasileira em face do conjunto de terras e Estados sul-americanos e, especialmente, a projeção do País na região.<sup>91</sup>

Mostrando que no Brasil havia unidade geográfica, ele foi às regiões naturais brasileiras (Amazonas e Prata), para mostrar que a unidade do País estaria assegurada por estes dois "Brasis". Segundo Travassos, a posição geográfica do Brasil está assentada em dois antagonismos principais: Atlântico *versus* Pacífico e Prata *versus* Amazônia. Esses antagonismos, de natureza geográfica, mas com resultantes geopolíticos, determinou, em sua opinião, os desdobramentos das políticas de expansão das áreas de influência dos dois principais países - Brasil e Argentina - em inevitável disputa hegemônica (pelas suas posições e importância econômica).

Segundo ele, a ligação ferroviária entre Buenos Aires e La Paz garantiu à Argentina a extensão da sua influência sobre a Bolívia, considerada zona de transição entre os dois antagonismos. Conseqüentemente, teria ela o controle do *heartland* sul-americano, opondo-se assim a uma possível e "natural" influência brasileira na área. Para conter este domínio argentino, Travassos propõe a plena utilização, pelo Brasil, das potencialidades das vias fluviais amazônicas por uma rede de circulação que articulasse esse *heartland* boliviano à Costa Atlântica pelo rio Madeira e pela ferrovia Madeira-Mamoré.<sup>92</sup>

<sup>87</sup> Backheuser, Everardo. *Os fatores da unidade nacional*. Palestra proferida na Associação Universitária da Bahia, 1934.

<sup>88</sup> Segundo Backheuser, o clima tropical favorece a indolência do homem brasileiro, conseqüentemente o impede que se organize politicamente nos moldes federalistas. Dadas estas indisposições climáticas, ele necessita de um Estado forte e atuante para corrigir a sua natureza. Como solução para resolver o problema, propõe o fortalecimento do homem através da miscigenação com imigrantes europeus "selecionados", educação e ginástica. Desta forma, segundo ele, estará resolvido o problema da indolência do homem brasileiro, ao mesmo tempo que se solucionará, simultaneamente, o que ele denominava de equação geral do Brasil (Backheuser, 1926, op. cit., p. 79-90).

<sup>89</sup> Backheuser, Everardo. *Problemas do Brasil - estrutura geopolítica*. 1933, p. 64 e segs.

<sup>90</sup> Miyamoto, 1981, op. cit., p. 73.

<sup>91</sup> Travassos, M. *Projeção continental do Brasil*. 1931. Apud Costa, 1991, op. cit., p. 259

<sup>92</sup> Id. *ibid.*, p. 244.

Ao mesmo tempo que propõe o controle da Bolívia (região pivô do continente) que garantiria, segundo ele, o domínio político econômico sul-americano, defende o movimento de integrações em direção ao oeste:

"A Marcha Para o Oeste, hoje, não terá a mesma espontaneidade daqueles movimentos (entradas e bandeiras) que a atração litorânea acabou por estagnar. Agora um movimento dessa ordem terá uma contra-ofensiva de larga envergadura no terreno político, econômico e social".<sup>93</sup>

Segundo Costa, o projeto geopolítico de Travassos está centrado não na unidade interna *stricto sensu* mas na repercussão externa do movimento de integração interna subordinando este àquele objetivo maior. Neste sentido, continua Costa, "na mais pura tradição inaugurada por Mackinder, Travassos empresta ao chamado "poder nacional" uma dimensão nova no contexto da geopolítica brasileira".<sup>94</sup>

Para Miyamoto,<sup>95</sup> a teoria de Travassos não só constitui o primeiro trabalho que projetou o País para um quadro mais amplo, a nível continental, como também influenciou nas décadas seguintes a própria teoria de Golbery de ocupação do *heartland* nacional.

Em 1941, uma década mais tarde, na conjuntura da Segunda Guerra, Mário Travassos publicou um ensaio sobre a estrutura geopolítica do País, mostrando a dificuldade de se assegurar a integridade do território e soberania nacional, utilizando como premissa a posição geoestratégica do Brasil. Para analisá-la, dividiu o território brasileiro em cinco zonas geográficas militares, que pelas suas configurações espaciais eram bastante semelhantes às grandes regiões naturais estabelecidas pelo IBGE em 1940. A única diferença é que engloba uma extensa faixa litorânea entre São Sebastião (SP) e Ilhéus (BA) como uma quinta região, dada a concepção do autor de Saídas Marítimas que serviriam para proteger o País.<sup>96</sup>

Dentre os analistas geopolíticos que se dedicaram à questão da "organização nacional" neste novo contexto histórico, destaca-se Mário Augusto Teixeira de Freitas, cujo pensamento teve influência significativa na administração pública brasileira. Teixeira de Freitas teve dupla influência nas suas formulações: de Alberto Torres, no tocante às propostas de organização nacional, incluindo nesta o reaparelhamento do Estado, racionalização do quadro territorial nacional, programas de assistência social e educação; e de Everardo Backheuser, cuja influência refere-se ao enfoque geopolítico dos problemas nacionais, particularmente aos temas atinentes à redivisão territorial, transferência da Capital e povoamento.

Nascido em São Francisco do Conde, no Estado da Bahia, em 31/03/1890, Teixeira de Freitas iniciou a carreira de servidor público em 1908, como oficial da Diretoria Geral de Estatística com sede no Rio de Janeiro. Em 1920 foi nomeado Delegado Geral do Recenseamento em Minas Gerais e, entre 1922-1930, como convidado do governo daquele estado, na função de Diretor do Departamento Estadual de Estatística.

Como homem público, suas idéias sobre a organização nacional tinham como premissa básica a ação governamental através da racionalização administrativa. Estas idéias tiveram ampla repercussão no contexto do governo Vargas, "pois orientavam o poder público rumo à racionalidade que a sua concepção iluminista fortemente impregnada de conteúdo positivista antevia para o País, num cenário em que se vislumbrava a mundialização do progresso e do bem-estar das populações sob o impulso da revolução da técnica e da ciência. Neste particular, a criação máxima do pensamento de Teixeira de Freitas foi sem dúvida o IBGE. A instalação do sistema estatístico no Brasil teve como suporte conceitual um novo princípio orgânico de racionalização: a cooperação interadministrativa unindo as esferas governamentais nas áreas federal, estadual e municipal. É uma relação epistêmica com uma disciplina estratégica para o conhecimento teórico ativo do ecúmeno brasileiro, a Geografia".<sup>97</sup>

Sob a influência de Backheuser e Alberto Torres, Teixeira de Freitas desenvolveu um fértil pensamento voltado para o fortalecimento do Estado Nacional, considerando sua dimensão territorial e suas necessidades estratégicas. Neste particular, o seu conceito de Estado confundia-se com o de Nação, cujo desenvolvimento e fortalecimento deveria se apoiar no binômio território-população, considerado por ele como os dois suportes políticos da Nação. Em suas palavras:

"O Estado tem obviamente analogias fundamentais com o organismo biológico. Se na forma humana - a mais adiantada das formas vivas - vemos, em toda sua harmonia e lógica admiráveis, a distinção e a interação entre os órgãos e as funções da vida vegetativa (subsistência) de vida sensorial (alimentação) e intelectual (autonomia, movimento e aperfeiçoamento), também no Estado - a mais perfeita das formas sociais - distinguimos nitidamente os aspectos estruturais e funcionais relacionados com a subsistência (gestão) com a percepção (geografia e estatística) e com a direção e determinação (governo) de onde o imperativo orgânico, político e lógico para que cada Estado procure e

<sup>93</sup> Id. *ibid.*, p. 244.

<sup>94</sup> Costa, *op. cit.*, p. 262.

<sup>95</sup> Miyamoto, 1981, *op. cit.*, p. 71.

<sup>96</sup> Travassos, Mário. Estrutura geo-militar do Brasil. *Cultura Política*, 1 (9): 17-25, nov. 1941. Apud Miyamoto, *op. cit.*, p. 80.

<sup>97</sup> Teixeira de Freitas: pensamento e ação. Rio de Janeiro, IBGE, 1990. Projeto Memória Institucional, p. 13 (coletânea de textos).

conquiste, realizando-as em si mesmo, as formas mais perfeitas daquela tríplice unidade e harmonia".<sup>98</sup>

Segundo ele, o IBGE (Geografia/Estatística) como *sensorium* do governo, ao identificar os problemas nacionais revelados pelos levantamentos físicos, populacionais, econômicos, teria por atribuição indicar as soluções, seja apresentando sugestões, seja encaminhando-as aos técnicos e órgãos competentes. Baseado nesta premissa, o Conselho Nacional de Estatística, com Teixeira Freitas à frente, elabora e apresenta ao Governo Vargas, em 1941, um documento denominado "Plano de Bases para o Brasil", em cujo conteúdo se encontram todas as questões básicas relativas à unidade e integração nacional: reaparelhamento administrativo, redivisão territorial, povoamento do interior, criação de consórcios municipais, interiorização de Capital do País, programas de assistência social, descongestionamento das grandes cidades, etc.

As concepções ratzelianas estão bastante presentes no pensamento de Teixeira de Freitas. Isto ele explicou quando atrelou o IBGE à segurança nacional ao afirmar, por exemplo:

"A segurança de um Estado é, antes de tudo, uma função do grau de conhecimento que o mesmo Estado tem, de um lado, do seu espaço vital e de outro, de composição e estruturação, bem como de necessidades e possibilidades do grupo social a que der expressão política. Se um Estado conhece sua ambiência geográfica em todas as características e no Estado potencial de condições favoráveis à vida dos habitantes (...) determina com precisão os seus meios históricos, adquire consciência de sua missão (...) dirige com segurança sua política demográfica, sua economia, suas realizações sociais e culturais (...)".<sup>99</sup>

Um outro estudioso de temática estatal-territorial do período, Raja Gabaglia, também estabelecia nexos entre a pesquisa geográfica e o Estado referenciando-se em Estrabão para quem a Geografia servia principalmente às necessidades da administração civil; deveria entrar em todas as operações de governo, pois seguramente administrar-se-iam melhor os negócios. Defendia ele que toda política que se queira realista e previdente tem de se basear sobre dados geográficos, pois o próprio Estado é uma individualidade geográfica. Portanto, afirma ele, onde quer que haja um problema social ou político cabe a palavra do geógrafo, que vai buscar na extensão e na explicação do fenômeno natural o elemento com o qual se achará a solução vantajosa para a sociedade.<sup>100</sup>

Outro autor que escreveu inspirado na questão de coesão nacional foi o Brigadeiro Lysias Rodrigues,

apontado por Miyamoto como discípulo de Backheuser e Travassos. Suas propostas mais importantes, relativas à organização nacional, diziam respeito às questões de redivisão territorial, fronteiras e transferência da Capital.

Argumenta o autor que o espaço, do ponto de vista geopolítico, pode apresentar-se sob três aspectos diferentes: o espaço físico, o espaço político e o espaço econômico.

Segundo ele, a Geopolítica encara mais particularmente o espaço político, esteja ele sendo ou não explorado economicamente. Lembrando que nos países adiantados o espaço econômico coincide com o espaço político e com o espaço físico, ele observa que no Brasil, contudo, dada a fraca densidade demográfica, a insuficiência de recursos técnicos e o baixo nível educacional da população, o espaço político não coincide com o espaço físico, pois ainda existem, para ele, grandes regiões a explorar. Para que isto ocorra, aponta a necessidade de criação de territórios federais:

"Dividindo os vários espaços incultos e ermos em territórios federais, sob a ação direta do governo federal, que os assistiria em todas as suas necessidades para aproveitamento integral de todas as suas riquezas seria o melhor caminho para transformar o espaço físico em espaço econômico".<sup>101</sup>

Sua preocupação com a criação de territórios federais deveria abarcar as faixas fronteiriças e algumas áreas do interior do Brasil (Tocantins, por exemplo).

Por trás desta preocupação de Lysias Rodrigues, estava a questão da projeção continental do País no continente. Na concepção do autor, baseado em análises da posição do Brasil, o País admitia três *puncti dolens* (áreas sensíveis, sujeitas a conflitos) principais:

- 1 - Na fronteira do Brasil com a Argentina.
- 2 - No triângulo boliviano.
- 3 - Na fronteira equatoriano-colombiana, com centro na cidade de Leticia, próximo a Tabatinga.

A criação de territórios federais nestas áreas, segundo ele, favoreceria o Brasil, pois o colocaria como coordenador do "pivô" em torno do qual girariam todos os países do continente sul-americano.<sup>102</sup>

A partir de 1950 os estudos referentes à temática estatal-territorial ganham novo impulso teórico e conceitual. Os grandes temas voltados para a coesão nacional continuaram a ser estudados sistematicamente sobretudo no âmbito das forças armadas. Nesta última, em face do contexto da bipolaridade ideológica com o perigo do "inevitável confronto" entre o ocidente democrático e o mundo comunista, houve condições propícias para o surgimento de

<sup>98</sup> Teixeira de Freitas, op. cit., 1940 p. 61.

<sup>99</sup> Id. *ibid.*, p. 100.

<sup>100</sup> Raja Gabaglia, F.A. Geografia política e engenharia. *Boletim Geográfico*, v. 55, 819-22, 1947, p. 819.

<sup>101</sup> Rodrigues, Lysias. A. *A geopolítica do Brasil*. 1947, p. 59-60.

<sup>102</sup> Id. *ibid.*, p. 63-7.

uma nova geração de estudiosos da Geopolítica, ligados à Escola Superior de Guerra - ESG e à Doutrina de Segurança Nacional. É nesta conjuntura que surgem os trabalhos de Golbery do Couto e Silva, Waldyr Godolphim e Aurélio de Lyra Tavares.

O Cel. Aurélio de Lyra Tavares, um dos principais expoentes da Geopolítica Militar, em sua obra *Território Nacional - Soberania e Domínio do Estado*, publicada em 1957, retoma algumas idéias de Teixeira de Freitas ao atrelar o binômio território-população à segurança do Estado. Como ele afirma:

"O Estado, como nação politicamente organizada, subentende a existência de uma certa densidade numérica espiritual e política de grupo. Como expressão política do grupo nacional, cabe ao Estado afirmar a sua soberania sobre o Território Nacional através de sua própria organização. Como base de sua organização, o binômio território-população deve exprimir o todo nacional e constituir como um sistema homogêneo e firme a infra-estrutura material do Estado".<sup>103</sup>

No entender do autor, as condições geográficas do território e a necessidade de aglutinar a população que nele vive em função do uso produtivo do solo demandam certos princípios de organização daquele binômio para uma efetiva consecução dos objetivos nacionais, inclusive porque influem decisivamente no grau de coesão nacional. Estes princípios, segundo o autor, estariam voltados para o planejamento, rede de transportes, obras de defesa, localização da capital e núcleos coloniais pelo interior.

Neste aspecto, continua ele, o território e os bens nele contidos, estão, no seu conjunto, sob o domínio eminente do Estado e se subordinam, de modo mais ou menos direto, à sua soberania, que considera como sendo a "autoridade suprema do Estado".

Nas suas análises, o autor relewa a noção de "Poder Nacional", entendido por ele como o conjunto de meios de que dispõe o Estado para a realização de seus encargos. Na sua opinião, o principal componente do Poder Nacional é justamente o binômio território-população. O poder militar não é incluído neste rol, pois segundo ele este constitui mais uma resultante do que um componente ou no, seu dizer, como uma manifestação ostensiva do "Poder Nacional".

O estabelecimento de nexos entre território e população, e em especial da Geografia como elemento do poder nacional ou como em Weigert, a Geografia como disciplina influente no conjunto de estratégias do Estado em relação ao seu território, também foi desenvolvido dentro do IBGE, através dos ensaios de Lysias Bernardes e Antônio Teixeira Guerra.

Antônio Teixeira Guerra, em artigo publicado em 1963 na *Revista Brasileira de Geografia*, intitulado "A Importância da Geografia no Poder Nacional", define este como instrumento de ação que se vale o Estado para assegurar a conservação e a manutenção de seus objetivos num momento considerado. Segundo ele o Poder Nacional é constituído por três elementos fundamentais: espaço, homens e recursos naturais.<sup>104</sup>

Em outro artigo publicado em 1966, intitulado "A Geografia aplicada na conservação dos recursos naturais básicos, tendo em vista o Poder Nacional e a Segurança Nacional", o autor observa que os recursos naturais básicos das diferentes regiões geográficas brasileiras constituem o "substrato econômico das referidas áreas". Na sua opinião a boa ou má utilização destes recursos vai ter influência na própria Segurança Nacional. Por isso, continua, a conservação dos recursos naturais básicos deve ser uma das metas dos analistas do Poder Nacional, lembrando, para isso, que "povo faminto é presa fácil da revolução". Daí a necessidade de o governo organizar o espaço geográfico de acordo com as necessidades básicas da população.<sup>105</sup>

Analisando o mesmo tema, Lysia M. C. Bernardes, em artigo publicado na mesma revista em 1966 sob o título "Geografia e Poder Nacional", argumenta que a partir destes três elementos constitutivos do Poder Nacional - espaço, homens e recursos - o conhecimento geográfico, voltado para a organização espacial, constituiria um instrumento de ação de incontestável valia nos diferentes campos do Poder Nacional - político, econômico, psicossocial e militar. Segundo ela, podendo contribuir de forma expressiva para a reorganização do espaço, a Geografia participa do grupo de disciplinas que atuam no sentido de fortalecimento do Poder Nacional. Esta atuação da Geografia, para ela, estaria restrita à execução de atividades vinculadas ao planejamento, principalmente no que diz respeito ao estudo das regiões:

"A principal participação da Geografia nas tarefas de planejamento diz respeito ao estudo das regiões, uma vez que nenhum especialista está melhor habilitado para apreender as diferenciações regionais. A própria identificação das unidades regionais, que não decorrem apenas de situação econômica, das condições sociais ou das características do quadro natural, mas da integração de todos esses fatos. A identificação das unidades regionais, repetimos, é tarefa precípua do geógrafo. E sua delimitação e hierarquização igualmente".<sup>106</sup>

<sup>103</sup> Tavares, Cel. Aurélio de Lyra. *Território nacional - soberania e domínio do estado*. Rio de Janeiro, BIBLIEX, 1957, p. 37.

<sup>104</sup> Guerra, Antônio Teixeira. Importância da geografia no poder nacional. *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro, IBGE, v. 25, n. 4, out./dez. 1963, p. 485.

<sup>105</sup> \_\_\_\_\_. A Geografia aplicada na conservação dos recursos naturais básicos, tendo em vista o poder nacional e a segurança nacional. *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro, IBGE, v. 28, n.1, jan./mar. 1966, p. 57.

<sup>106</sup> Bernardes, Lysias. Geografia e poder nacional. *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro, IBGE, n. 25, n. 3, jul./set. 1966, p. 96.

Interessante observar que, ao conceber a Geografia como componente do Poder Nacional, os geógrafos do IBGE colocavam-na assim na esteira das formulações políticas da Escola Superior de Guerra, na qual o Poder Nacional era um dos temas de desenvolvimento básico do currículo da escola. Os outros temas eram a Segurança Nacional, Objetivos Nacionais, Estratégias Nacionais, Política Nacional e Desenvolvimento Nacional. A ESG, criada em 1949, foi responsável pela Doutrina de Segurança Nacional a partir dos anos 60.

A Geopolítica, por sua vez, ao mesmo tempo que orientava os estudos da ESG, desenvolvia-se, quase que exclusivamente, no âmbito militar, cujo maior representante foi o Gen. Golbery do Couto e Silva.

Nascido em Rio Grande (RS) em 1911, ingressou na Escola Militar do Realengo, tendo participado de todas as operações militares na Revolução de 1932, em Porto Alegre. Desde então teve sempre uma atuante carreira militar, incluindo atuações no EMFA e ESG. Em 1961, foi nomeado Chefe de Gabinete da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional, onde permaneceu até setembro do mesmo ano, data em que solicitou transferência para a reserva. Na vida civil, chefiou o Grupo de Pesquisas do Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais no Rio de Janeiro. Foi chefe do Serviço Nacional de Informações a partir de 1964, exercendo, posteriormente, a chefia do Gabinete Civil dos Governos dos Presidentes Ernesto Geisel e João Batista Figueiredo. Suas principais obras foram: *Planejamento Estratégico* (Bibliex, 1955) e *Geopolítica do Brasil - Conjuntura Política Nacional - O Poder Executivo*, este último coletânea de artigos produzidos nas décadas de 50 e 60.

Segundo os especialistas, os trabalhos de Golbery mostram uma peculiar tendência, em suas análises e propostas, de considerar as questões relativas à política e ao território (e às projeções externas) pela ótica do pensamento e da estratégia de inspiração militar.<sup>107</sup>

A influência de geógrafos políticos e geopolíticos como Ratzel, Vallaux, Kjellen, Hartshorne, Weigert, Spykman, Backheuser, Travassos, entre outros, foi bastante expressiva nas suas análises. De Spykman, por exemplo, apreende a ideologia da defesa da civilização ocidental-cristã, contra o avanço do comunismo ateu. Neste sentido, articula o Brasil na estratégia norte-americana, considerando o País como peça importante no esquema de defesa do Atlântico Sul: entende ele que a posição privilegiada do País no Atlântico Sul deveria constituir "trunfo" de todo tipo (inclusive econômico) em eventuais negociações, cujo direito de uso, adverte, não deveria ser cedido por "um prato de lentilhas".

Neste aspecto, Golbery se colocava como o interlocutor local de Spykman, respondendo ao apelo geopolítico norte-americano, para quem o Brasil deveria assumir as tarefas estratégicas de defesa do "Novo Mundo".

Ao mesmo tempo, preocupava-se com a questão da coesão nacional, articulando a Geografia com a Política, cujo resultado desemboca numa concepção de Geopolítica interligada com a Doutrina de Segurança Nacional e numa estratégia política. Neste particular, concebe uma geopolítica que, no seu dizer, deve contribuir para moldar uma "consciência nacional", em torno do que chama de "objetivos permanentes", ou seja, uma estratégia nacional de longo prazo, para além, portanto, das conjunturas políticas.<sup>108</sup>

Em suas análises sobre território estatal, considera-o um imenso espaço desigualmente ocupado e carente de integração: "vasto arquipélago". Por isso, elabora um plano ou estratégia de integração a partir de uma *regionalização política*, definindo um núcleo central ou *core area*, constituída pelo triângulo Rio-São Paulo-Belo Horizonte, três penínsulas (NE, CO, SUL) e uma enorme ilha (a Amazônia).

Desta regionalização, propõe um plano de articulação interna ou integração que interligasse o pólo dinâmico às demais regiões através dos "istmos de circulação" (vias de comunicação). Em suas palavras:

"Já se tem dito muitas vezes que o Brasil, sob o ponto de vista da circulação, é um vasto arquipélago (...). A primeira tarefa, pois, visando à integração e valorização do Território Nacional, há de ser forçosamente a de vitalizar esses três istmos de circulação, de maneira a, de um lado, articular solidamente de norte a sul nossa atual base ecumênica e, de outro lado, consolidar o avanço já esboçado para noroeste, a partir do núcleo central que, geográfica e historicamente, é a verdadeira plataforma para penetração e conquista do interior. Somente a seguir, depois de nos havermos debruçado sobre a Hiléia amazônica, poderemos pensar em conquistar a grande ilha brasileira de noroeste por sua manobra concêntrica que combine o avanço do sul para o norte (...).<sup>109</sup>

Essa "manobra", segundo ele, dar-se-ia em três fases sucessivas:

- 1º - ligar o Nordeste e o Sul ao núcleo central;
- 2º - impulsionar o avanço para noroeste da onda colonizadora, de modo a integrar a península do CO no todo ecumênico nacional; e
- 3º - inundar de civilização a Hiléia amazônica, partindo de uma base avançada constituída no Centro-Oeste, em ação coordenada,

<sup>107</sup> Costa, 1991, op. cit., p. 263.

<sup>108</sup> Id. *ibid.*, p. 265.

<sup>109</sup> Couto e Silva, op. cit., 45.

com a progressão, seguindo o eixo do grande rio Amazonas.<sup>110</sup>

O curioso nesta proposta de integração nacional do autor é que ela aborda, indiretamente, a questão da reforma agrária, ao afirmar que, na realização de tal tarefa (de integração), seria preciso, a todo custo, deter o êxodo rural desordenado, vinculando o homem à terra do interior, pela pequena propriedade. Com isso, afirma, reduzir-se-ia o retardo cultural que opõe o sertão à cidade e diversificaria, em bases sólidas, a nossa economia.<sup>111</sup>

Num outro texto, datado de 1959, Golbery escreve influenciado pelo contexto político e econômico do Governo Juscelino Kubitschek, observando exultante que o País encontrava-se em uma fase de grandes progressos, levando-o a propor o que considerava como objetivos nacionais permanentes do Brasil: a salvaguarda intransigente de nossa independência política; a manutenção de um estilo de vida democrático; a garantia de liberdades regionais (sentido federativo) e da autonomia local (municipalismo); a incorporação efetiva de todo o Território Nacional; o fortalecimento da estrutura econômica; a manutenção do *status quo* na América do Sul; etc.<sup>112</sup>

Em 1960, retoma o tema da regionalização política com algumas modificações substantivas. O núcleo central, por exemplo, passa a constituir um "bloco metropolitano", englobando agora o Rio de Janeiro, o sul do Espírito Santo, Minas Gerais e São Paulo. Esta nova regionalização (que incluía também áreas submetropolitanas no interior e frentes pioneiras) significou a expansão do ecúmeno nacional, que propusera em 1952, com a qual se inicia a dilatação do *heartland* original (o triângulo Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte).

Em seguida Golbery passa a considerar o território mediante um **nucleamento básico** que, tendo no principal deles (o atual SE) o pólo dinâmico, desdobrar-se-ia em vários outros em todas as regiões (a Amazônia, por exemplo, desdobrar-se-ia em três núcleos). Na Região Centro-Oeste, desenvolvia-se, na sua opinião, um segundo *heartland* (efeitos de Brasília), cujas pinças já começariam a atingir a Amazônia.<sup>113</sup>

Segundo Costa, a regionalização política de Golbery é uma demonstração do crescente vínculo que se estabelecia entre a Geopolítica e a política nacional (integração e valorização territorial), enquanto a estratégia de segurança nacional estaria associada à Geoestratégia (a posição brasileira em face das relações internacionais).<sup>114</sup>

Um dos mais importantes pensadores geopolíticos da fase do governo militar foi o General Meira Mattos, cujos principais trabalhos foram publicados entre 1975 e 1980. Embasado em idéias sobre a

unidade interna e projeção externa, assume como Golbery, que a Geopolítica deveria integrar o âmbito maior da Doutrina de Segurança Nacional, desenvolvida pela ESG.

O General Meira Mattos desenvolve idéias sobre o "Poder Nacional" e suas projeções. Na sua perspectiva de integração nacional propugnava a construção de rodovias de longo curso nos sentidos dos paralelos e meridianos, principalmente na região amazônica, que no seu entender viabilizaria a exploração de seus recursos naturais. A meta do Brasil potência, que defende, dependeria antes de tudo da "capacidade do País em captar estímulos geográficos emanantes do território e transformá-los em estímulos geopolíticos".<sup>115</sup>

Por sua vez, Therezinha de Castro, uma das poucas geógrafas a se dedicar aos estudos da Geopolítica na atualidade, também analisa a estrutura geopolítica do Brasil e sua projeção externa.

Filha do General do Exército Fábio de Castro, trabalhou no IBGE até 1968 junto a Delgado de Carvalho, no setor de Geografia Política e Geopolítica, onde redigiram o Atlas de Relações Internacionais e outros temas ligados a questões externas (Antártica e África, principalmente). Aposentada pelo IBGE, foi trabalhar junto a algumas instituições militares onde publicou inúmeros artigos na Revista *Defesa Nacional* da Bibliex. Em seu livro *Geopolítica, Princípios, Meios e Fins*, publicado pelo Colégio Pedro II, em 1986, já apontava nas suas análises geopolíticas a tendência à desagregação político-administrativa da URSS.

Em sua obra *Retratos do Brasil: Atlas-Texto de Geopolítica*, da Bibliex, publicado em 1986, analisa a geopolítica do Brasil, observando na divisão regional do Brasil a existência de três "ilhas" econômicas:

- uma ilha subdesenvolvida, englobando as Regiões Norte e Centro-Oeste, abrangendo mais da metade do Território Nacional (64%), constituindo o que denomina de "área geopolítica neutra";
- uma ilha em desenvolvimento, representada pela Região Nordeste que, pela forma e posicionamento, constitui, dentro do aspecto geopolítico, "o vértice do entrecchoque continental e extracontinental"; e
- uma ilha desenvolvida denominada pela autora de "ecúmeno estatal", abrangendo as Regiões Sul e Sudeste.

Após expor este enunciado, argumenta ela que, malgrado todos os planos propostos e colocados em prática visando à integração nacional, subsistem ainda profundas desigualdades na conjuntura regional brasileira, já que o Sudeste e o Sul, que correspon-

<sup>110</sup> Id. *ibid.*, p. 47.

<sup>111</sup> Id. *ibid.*, p. 47.

<sup>112</sup> Id. *ibid.*, p. 74-5.

<sup>113</sup> Id. *ibid.*, p. 113.

<sup>114</sup> Costa, *op. cit.*, p. 271.

<sup>115</sup> Mattos, General Meira. *Brasil: geopolítica e destino*. 1975. Apud Costa, *op. cit.*, p. 106.

dem a 18% de área territorial, exercem um efeito catalisador de recursos sobre o total de áreas do País. Crítica da localização da capital federal no Planalto Central, pondera ela que Brasília constitui o único exemplo de capital nacional fora do seu ecúmeno estatal. Conseqüentemente, conclui, Brasília não conseguiu cumprir, efetivamente, seu papel de estruturar nossa Geopolítica interna, haja vista a desarticulação econômico-espacial ainda existente.<sup>116</sup>

Essa desarticulação, segundo ela, é basicamente causada pela deficiente rede de transportes que nos leva a continuar, como no passado, voltados para o Atlântico. Em suas palavras:

"A deficiência de transportes estrangula o fluxo abastecedor de nossos mercados litorâneos que não podem intercomunicar facilmente com o *hinterland* agropecuário, que por sua vez se vê desestimulado pela irregularidade e insegurança de suas atividades".<sup>117</sup>

Numa perspectiva crítica, a Prof<sup>a</sup> Bertha Becker procura recuperar para o saber geográfico as práticas e estratégias relativas ao espaço que, na sua opinião, estiveram "congeladas" nas reflexões dos geógrafos nas últimas décadas.

Segundo ela, o projeto político na Geografia confundiu-se equivocadamente com as teorias geopolíticas de caráter expansionista e autoritarista, resultando numa inflexão ao nível das abordagens sobre as relações espaço-poder. Em suas palavras:

"Negar, portanto, a prática estratégica, seja a das origens da disciplina, seja a teorizada por Ratzel, seja a da Geopolítica explícita do Estado-Maior ou a implícita na prática dos geógrafos, é negar a própria Geografia, que foi, assim, prejudicada no seu desenvolvimento teórico e na sua função social".<sup>118</sup>

Sendo assim, observa ela, repensar a Geografia envolve necessariamente o desvendar da Geopolítica, na sua avaliação crítica e seu resgate para o âmbito geográfico (sociedade). A autora atribui importância aos estudos geopolíticos, pois, segundo ela, os mesmos permitem a teorização de muitas das práticas estratégicas concebidas em relação ao espaço nacional. Nesse campo, conclui, caberia à Geografia teorizar sobre a prática estratégica desenvolvida pela Geopolítica.

Reticente quanto às interpretações unidimensionais do Poder (seja ele político ou econômico), esclarece ela logo em seguida que:

"A Geopolítica que queremos resgatar é a do reconhecimento, sem fetichização, da potencialidade política e social do espaço, ou seja, a do saber sobre as relações entre espaço e poder. Poder multidimensional, derivado de múltiplas fontes, inerentes a todos os níveis espaciais. Espaço, dimensão material, constituinte das relações sociais e por isso mesmo sendo, em si, um poder".<sup>119</sup>

Na sua perspectiva teórica, releva igualmente a importância dos diferentes agentes sociais, até então omitidos nas análises geopolíticas tradicionais. Estes agentes, segundo ela, também manifestam formas de territorialização do poder, expresso, por exemplo, pelas constantes reivindicações de autonomia e gestão política a nível local.

Num plano global, considera a autora que não se pode ignorar os complexos mecanismos de poder que envolvem o espaço, no qual a combinação entre poder político, poder empresarial e a tecnologia compõem estruturas de relações extremamente complexas. A Geopolítica, neste sentido, torna-se incompreensível sem a consideração da moldagem do planeta pelo vetor científico tecnológico moderno.

<sup>116</sup> Castro, Therezinha de. *Retratos do Brasil*: atlas - textos de geopolítica. Rio de Janeiro, BIBLIX, 1986, p. 29.

<sup>117</sup> Id. *ibid.*, p. 30.

<sup>118</sup> Becker, Bertha K. *A geografia e o resgate da geopolítica*. 1988, p. 100.

<sup>119</sup> Id. *ibid.*, p. 100.

## A CRIAÇÃO DO IBGE: “ESPONTANEÍSMO” X “NOVO” INSTRUMENTAL TÉCNICO-CIENTÍFICO DE ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO?

“No princípio era o caos! Reinavam a desordem e a confusão no quadro territorial brasileiro. Nenhuma norma racionalizadora se impunha, em meio ao tumulto, no sentido de uma razoável caracterização dos âmbitos geográficos. O Brasil não tinha, dessa maneira, a medida exata de sua grandeza física, porque lhe faltavam os elementos indispensáveis à perfeita definição de sua imagem. Por conta do desconhecimento do quadro territorial em detalhes, os levantamentos estatísticos quase sempre resultavam em fracasso. A própria administração pública brasileira, nos três planos de sua constituição—federal, estadual e municipal—, deparava-se com uma questão de fundamental importância que era a do desconhecimento da ubiquação e condições topográficas de sua área de jurisdição. O problema dos limites interestaduais e intermunicipais, criou sérios entraves à harmonia de interesses e à boa marcha dos negócios do governo do País. Tamanhas e tão profundas irregularidades que tanto dificultavam o conhecimento de numerosos aspectos da realidade brasileira estiveram, assim, a exigir soluções, em nome da própria defesa e segurança do País”.<sup>120</sup>

Na perspectiva histórica contida neste discurso é possível perceber-se que a criação do IBGE representaria um novo marco de referência nas relações do Estado com o seu território: mais abrangente (porque abarcaria estudos e levantamentos de informações sobre todos os aspectos da vida nacional); moderno (em função das inovações técnicas e científicas do período); e racionalizador (como elemento ordenador do quadro territorial do País).

Tratava-se, pois, de um núcleo administrativo central com a tarefa de organizar e incrementar os fluxos de informação em todo território brasileiro, com flexibilidade para intervir, através de procedimentos téc-

nicos e científicos, sobre as estruturas político-administrativas, em vias de serem inseridas dentro de uma perspectiva de integração nacional.

Entretanto, o conteúdo deste discurso auto-explicativo, que sugere uma oposição entre a situação “espontaneísta” (“no princípio era o caos!”) do quadro territorial anterior *versus* a racionalidade administrativa advinda da ação empreendedora do Estado Novo, merece ser melhor investigado (e relativizada) para não incorrerem em erros de interpretação.

Em primeiro lugar é preciso destacar que o surgimento do IBGE inseria-se dentro de um contexto histórico, caracterizado por um triplice movimento de centralização, burocratização e racionalização em torno da esfera estatal. Este período, considerado pelos analistas como um processo de constituição do Estado capitalista-industrial brasileiro, significou a quebra das “autonomias estaduais” que amparavam os pólos oligárquicos, resultando numa crescente centralização do poder.<sup>121</sup> Esta centralização manifestou-se através da criação de inúmeros órgãos administrativos de caráter regulador, atingindo os mais diferentes setores da sociedade.

As ações estatais, por sua vez, norteavam-se segundo o estabelecimento do princípio da “racionalidade administrativa”, na qual a centralização de comandos e a descentralização executiva reforçavam o desempenho do conjunto. Este princípio, segundo os analistas, na verdade foi utilizado dentro de uma postura ideológica que objetivava substituir as decisões políticas por soluções técnicas e fórmulas científicas. Nesse sentido, a racionalidade justificaria o intervencionismo estatal, considerado como necessário para atingir um fim desejado. Por conseguinte passava a ser a norma de uma “boa administração”, deixando de lado as razões práticas ou “de momento”, assim consideradas no período anterior.<sup>122</sup>

Em face das implicações destes movimentos com as transformações ao nível das relações entre poder

<sup>120</sup> Fundação Getúlio Vargas. A campanha geográfica. *O Observador Econômico e Financeiro*. Rio de Janeiro, p.129-135, abr./jun., 1940, p.129.

<sup>121</sup> Draibe, Sonia. 1985. *Rumos e metamorfose*: um estudo sobre a constituição do estado e as alternativas da industrialização no Brasil - 1930/1940. 1985, p.60.

<sup>122</sup> Fonseca, Pedro Cesar Dutra. *Vargas: o capitalismo em construção (1906-1954)*. 1989, p.188-9.

central e estados, coloca-se de imediato uma questão para um exame mais detalhado da oposição "espontaneísmo" X "racionalidade", a que nos referimos: a concepção marco de referência atribuída ao IBGE não estaria, então, relacionada a uma postura ideológica de se contrapor à descentralização político-administrativa existente no regime federalista da primeira República?

Esta questão é pertinente, pois nos remete ao contexto específico dos anos 30, quando a repercussão da crise de 29 introduziu uma nova concepção de organização política da sociedade, ou seja, a de um Estado mais racional, moderno e centralizador. Dentro deste contexto o tema do Estado é bastante central: as políticas adotadas, visando à superação da crise, implicaram uma crescente participação do Estado na formulação de políticas econômicas e no seu planejamento. Um dos grandes teóricos capitalistas do período, Keynes, preconizava a transferência de parcelas consideráveis das atividades econômicas para a esfera do Estado que, segundo ele, garantiria a retomada do desenvolvimento econômico em novos patamares.

Por sua vez, a crise de 29, que assinala o abandono da teoria do *laissez-faire*, incentivou uma postura antifederalista no Brasil, pois se associou este regime ao liberalismo econômico, considerado "pemicioso", pois não levava em conta as "demandas da Pátria".

As críticas às oligarquias regionais e ao federalismo eram feitas particularmente pelos pensadores desvinculados da tradição liberal, como Francisco Campos, Plínio Salgado e Oliveira Vianna. Os argumentos usados eram em cima da negligência com que estas tratavam as grandes questões nacionais, resultando num Estado ineficiente e sujeito às pressões de ordem regionalista e particular. Ao criticar a ineficiência do Estado oligárquico, estes pensadores objetivavam, sobretudo, e de forma enviesada, criticar o federalismo, concebido enquanto assento do poder oligárquico. Em oposição a ele, pregavam o Estado unitário, com um governo centralizador, a eliminação dos poderes regionais e a supremacia do Executivo sobre os demais poderes.<sup>123</sup>

Nesta perspectiva, a oposição a que nos referimos entre "espontaneísmo" X "racionalidade" parece encobrir, na verdade, o embate presente no período entre Estado unitário X Estado federalista, mas que teoricamente se apresenta através de múltiplas formas, como as que opõem centralização X descentralização, poder central X poder local, autoritarismo X democracia e, *last but not least*, a que opõe Estado X mercado.

Para tentar elucidar este importante aspecto constitutivo do IBGE vamos analisar o contexto histórico em que o Instituto foi criado, dividindo-o em quatro partes:

- na primeira delas, algumas das interpretações teóricas existentes acerca do Estado brasileiro — sua conformação jurídica e institucional, seu caráter e sua composição de classes;
- na segunda parte, uma análise da questão federalista no Brasil, tal como se constituiu em 1891, de forma a tentar desmistificá-lo enquanto regime de inspiração exclusivamente oligárquico;
- na terceira parte teceremos uma breve consideração sobre a "Revolução de 30" e o início da "Era Vargas"; e
- finalmente, na quarta parte, uma análise do advento do Estado Novo com os elementos presentes na sua configuração: o nacionalismo, os mecanismos de centralização, o reaparelhamento do Exército Nacional e a Campanha da "Marcha Para o Oeste", como o corolário do discurso de integração nacional.

### Algumas Interpretações Teóricas acerca do Estado Brasileiro

Para aprofundar a compreensão da temática político-territorial, julgamos pertinente destacar algumas interpretações teóricas existentes acerca do Estado brasileiro ao nível da ciência e da economia política.

O interesse deste recorte analítico e interdisciplinar é basicamente metodológico: aproximar para o âmbito dos estudos geográficos desta pesquisa a questão do Estado brasileiro — sua formação, seu caráter, sua composição de classes, seus mecanismos de atuação — e, ao mesmo tempo, tentar identificar de que forma os imperativos de ordem territorial contribuíram na moldagem e desenvolvimento da política nacional, particularmente no que tange à questão da distribuição do poder político (federalismo e centralismo do poder).

Em seu estudo "Ideologias Geográficas", Moraes observa que a "formação territorial" brasileira teve um peso significativo na armação da política nacional. Segundo ele, sua importância nas soluções encontradas nos momentos de ruptura em nossa evolução é claríssima. A prática da conciliação e das transformações pelo alto — dominantes em nossa história política — em grande parte se fundamentou na máxima: tutela do povo em nome da integridade do espaço.<sup>124</sup> A própria independência brasileira — um compromisso em torno do príncipe português — exprime este elemento de agregação.

Neste seu trabalho, o autor considera ainda que, numa sociedade que teve a construção do território como elemento de identidade, a própria formação da nacionalidade teria se dado sob a sua égide. Neste sentido, conclui ele, "de berço o nacional é em muito o territorial".<sup>125</sup>

<sup>123</sup> Id. *ibid.*, p. 188-9.

<sup>124</sup> Moraes, Antonio Carlos R. *Ideologias geográficas*. 1988, p. 95. Apud Lahuerta, Milton. *O nacional como positividade: tutela do povo e domínio do espaço*. 1982, mimeo.

<sup>125</sup> Id. *ibid.*, p. 96.

A bem da verdade, são muitos os nexos existentes entre o território e a armação da política nacional. Neste sentido, a análise geográfica, ao considerar estas inter-relações pode dar uma contribuição importante para a compreensão dos fenômenos políticos que caracterizam a nossa sociedade.

Do Estado brasileiro pode-se dizer que sua característica marcante é a contradição da aplicação dos modelos de inspiração liberal e as práticas autoritárias e populistas mais freqüentemente do tipo centralizado. Problemas como clivagens regionais, questão da unidade nacional, alianças entre classes dominantes, exclusão da maior parte da população dos processos políticos e econômicos tornam complicado entender os fenômenos políticos brasileiros em sua totalidade.<sup>126</sup> Diante destas dificuldades de interpretação, muitos historiadores e cientistas políticos recorrem a modelos heurísticos, na tentativa de apreender, com mais fidelidade, os fenômenos políticos, diferenciando-se a nível da abordagem do problema.

Um desses estudiosos, Raimundo Faoro,<sup>127</sup> parte do modelo de Estado patrimonialista, resgatado das concepções de Max Weber, segundo o qual não havia linhas demarcadoras rígidas entre as esferas públicas e privadas nas relações Estado-Sociedade. Desse modo, o estabelecimento de uma estrutura burocrática variada e multifuncional antecede historicamente o surgimento de grupos de interesses autônomos e articulados que, em determinados contextos, acabam por ser absorvidos pela engrenagem complexa dos mecanismos políticos definidos pelo Estado.

Segundo ele, essa característica patrimonialista representa uma herança da administração portuguesa a partir das práticas territoriais de exploração agrícola e mineral. Diante disso, o desenvolvimento do Estado brasileiro, do período compreendido da colônia ao Estado Novo, consistiu, simultaneamente, na conservação de sua estrutura patrimonial e na transformação do caráter governamental aristocrático para o burocrático. Desse modo, segundo ele, a burocracia herdada dos portugueses é aprimorada em função dos interesses do Estado nacional e se manteve forte e inflexível, sendo a principal força na conservação do patrimonialismo.

Dentro desse mesmo modelo político, Uricoechea<sup>128</sup> argumenta que este traço patrimonial do Estado brasileiro foi determinado pela dominância no Brasil imperial da grande propriedade rural e da enorme população escrava, que em conjunto impediam a formação de uma consciência social participativa. Com relação à burocracia, ao contrário de Faoro, considera ele que esta foi na verdade a propi-

ciadora da transformação e racionalização da esfera do Estado, ao promover a passagem do patrimonialismo para o Estado moderno. Ainda segundo este autor, com o desenvolvimento das atividades produtivas, a ampliação dos aparatos de Estado não correspondia mais à simples agregação de interesses dos senhores de terras e de engenheiros e às relações de produção baseadas num regime escravista. Desse modo, a burocracia imperial constituiu uma força progressista ou um pequeno núcleo racional dentro do Estado patrimonialista. Dentre estas burocracias ou núcleos racionais, o autor salienta as instituições financeiras.

Numa outra perspectiva de interpretação do Estado brasileiro estão os autores que procuram analisá-lo a partir de sua composição de classes. Décio Saes,<sup>129</sup> por exemplo, argumenta que a interpretação histórica sobre os diversos tipos de Estados, bem como o caráter de suas relações com a sociedade, deve levar em conta, basicamente, as motivações econômicas e os interesses das classes dominantes, correspondentes aos diversos estágios de desenvolvimento econômico do Brasil. A este tipo de Estado, que reproduz formas de dominação de classes, ele atribui a denominação de burguês.

Sendo assim, o Estado burguês denota o seu caráter de classe e cria condições ideológicas necessárias à reprodução das relações capitalistas. De acordo com suas hipóteses de trabalho, o processo de formação do Estado burguês só viria se efetivar a partir de 1888, no contexto da Abolição da Escravatura, da Proclamação da República e da Assembleia Constituinte de 1891.

Sobre este aspecto, Fonseca<sup>130</sup> argumenta que as mudanças ocorridas no contexto da passagem da Monarquia para a República – mudanças nos campos econômico, político, social e ideológico – poderiam ser caracterizadas como Revolução Burguesa. Este conceito, tal como foi formulado por Florestan Fernandes,<sup>131</sup> abrangeria o período de 1889 a 1954, caracterizado pela introdução, expansão e consolidação do capitalismo, ou seja, de efetivação do poder burguês. Contudo, o período correspondente à República “Velha” é caracterizado como de transição, pois, embora houvesse capitalismo, não havia entretanto o capital industrial. Somente a partir de 1930 é que se aprofunda a Revolução Burguesa com a industrialização, a nova correlação de forças sociais, fortalecimento do poder burguês, leis trabalhistas, nacionalismo e centralização.

Num outro viés de interpretação, estão os autores que, ao analisar a modernização do aparelho burocrático do Estado, percebem que o mesmo não se fez acompanhar de uma articulação com o conjunto

<sup>126</sup> Schwartzmann, Simon. *Bases do autoritarismo brasileiro*. 1982, p.35-7.

<sup>127</sup> Faoro, Raimundo. *Os donos do poder*. Porto Alegre, Globo, 1958, p.75.

<sup>128</sup> Uricoechea, Fernando. *O minotauro imperial*. Rio de Janeiro, Difel, 1982, p.22 seq.

<sup>129</sup> Saes, Décio. *A formação do estado burguês no Brasil (1888-1891)*. 1985, p.32-36.

<sup>130</sup> Fonseca, op. cit., p.27.

<sup>131</sup> Fernandes, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1976, p.203.

da sociedade. Na ausência de participação social no processo de modernização institucional, estaria, para estes autores, a base da explicação para as diferentes formas de autoritarismo de governo.

Segundo Tavares,<sup>132</sup> a modernização do aparelho de Estado é um processo que se inicia desde a fase da Independência, porém o mesmo não se pode dizer em termos de desenvolvimento político, dado pelos níveis de relação entre o centro de poder e o pluralismo político e representações sociais. Ao nível institucional, o desenvolvimento político envolve, em seu estágio anterior a modernização, distribuição vertical (constitucionalismo) e, freqüentemente, distribuição horizontal (federalismo de poder).

Para explicar essa contradição entre modernização e desenvolvimento político, que seria a base de interpretação do Estado autoritário brasileiro, principalmente identificado com o Governo Vargas, o autor recorre à experiência política de Bismarck, na Alemanha do fim do século passado. Segundo ele, o Estado, neste país, assumiu o papel revolucionário em duas frentes: empresário da construção nacional e engenheiro do processo de edificação do capitalismo industrial e da sociedade burguesa.

O contexto histórico do Brasil no início do Século XX estava, na ótica de Tavares, muito próximo da Alemanha, caracterizado pela fragmentação regional, com seus poderes oligárquicos, carência da sociedade civil por representações políticas. Todas estas questões fizeram com que a construção do Estado no Brasil precedesse a construção da sociedade nacional, processo esse que só se inicia a partir de 1930.

Para explicar essa característica do Estado brasileiro, o autor estabelece analogias com os procedimentos utilizados por Bismarck dentro do quadro de desenvolvimento capitalista. Nesse quadro, o surgimento de novos grupos sociais e econômicos, em conflito com os tradicionais, é facilmente incorporado à lógica racional do Estado através de mecanismos de cooptação política. Estes mecanismos no período Vargas abrangeram a criação dos Ministérios do Trabalho, Educação, Previdência, além de Institutos, Autarquias e Fundações, vinculados às atividades econômicas e a determinados setores sociais.

Um outro autor, Simon Schwartzmann,<sup>133</sup> também estuda o Estado a partir de suas bases autoritárias, mas vai um pouco mais além dos modelos políticos e procura analisá-lo em função de sua estrutura interna e dinâmica de atuação, tanto nos aspectos políticos, quanto ao nível dos aspectos regionais. Critica a abordagem de Faoro, por não considerar as formas modernas de organização política constitucional, oriunda dos modelos políticos liberais (constituição, representação partidária, etc).

Assim, para Schwartzmann o conceito de neopatrimonialismo explica melhor os Estados que, embora formados à margem da Revolução Burguesa, conse-

guiram impulsionar o desenvolvimento econômico e social graças à modernização de seus aparatos burocráticos estatais. Desse modo, num quadro de representação política constitucional, foi possível trazer para o palco político, diversos atores sociais em conflitos com as forças hegemônicas de controle da sociedade.

Para ele, as formas modernas de dominação burocrática teriam surgido como resultado de duas forças conflitivas: a centralização crescente do aparelho burocrático, conseqüência direta do desenvolvimento das forças produtivas; e a pressão da sociedade em participar das decisões políticas. Estas forças conflitivas geraram, nos casos estudados, a criação de mecanismos políticos pelos quais o poder central impôs, ao conjunto da sociedade, uma forma de dominação contratual, na qual os regimes patrimonialistas se articulam com as classes dominantes, promovendo mudanças de cima para baixo, dentro das regras das relações capitalistas.

Segundo o autor, uma outra forma de burlar o respeito aos princípios legais de representação democrática e de influência nas decisões governamentais é o estabelecimento do corporativismo, abertamente utilizado por Vargas, que previa a criação de uma estrutura legal de enquadramento e representação de classes.

O interessante nas análises de Schwartzmann sobre os fenômenos políticos é que ele busca inter-relacioná-los com os modos de suas manifestações espaciais. Argumenta ele que o processo histórico de ocupação territorial de um país se dá de forma diferenciada, gerando problemas bastante específicos de incorporação, integração e rupturas, entre as diferentes parcelas territoriais. No caso das regiões (estados), tomá-las em consideração significa trazer à análise política os conceitos de distribuição espacial, diferenças de desenvolvimento histórico, redes de comunicação e difusão de informação, ou seja, todo tipo de descontinuidades espaciais que possam ter alguma influência em sistemas sociais de grande porte.

O caso brasileiro para ele é bastante ilustrativo neste aspecto, pois freqüentemente a análise regional põe em foco fenômenos históricos de grande repercussão política, que normalmente costumam ficar ocultos sob a imagem corrente de uma nação não diferenciada, globalizada e "totalizada". Mais adiante, ele critica as análises convencionais do Estado brasileiro que, preocupadas exclusivamente com os grupos de interesses e suas motivações econômicas mais imediatas, ignoram a importância destes aspectos geográficos.

Por outro lado, ele rebate as críticas de que este tipo de análise pode levar a substituição da realidade concreta das classes sociais, pelo formalismo abstrato das entidades geográficas. Pela sua argumentação, as classes sociais não constituem o único

<sup>132</sup> Tavares, José Antonio Giusti. *A estrutura do autoritarismo brasileiro*. 1982, p.11-16.

<sup>133</sup> Schwartzmann, op. cit., p.36-54.

aspecto "real" do sistema social e, mais, que os eventos sociais ocorrem espacialmente de forma desigual e, do mesmo modo, as informações relativas a eles são recolhidas e apresentadas de acordo com as unidades geográficas.

Por fim, conclui ele que a importância de se levar em consideração fenômenos políticos em sua dimensão espacial fica evidenciada no caso de se discutir o federalismo americano e o brasileiro, por exemplo. Neste particular, devemos partir de um pressuposto geográfico, e ao perseguir as variações entre um modelo e outro vamos inter-relacioná-los com a questão da autonomia local, o centralismo e os fenômenos políticos mais gerais que dão forma e conteúdo ao sistema político nacional.

Sinteticamente, este seria o principal debate acerca das interpretações do Estado brasileiro, no âmbito da Ciência e Economia Políticas. As diferentes interpretações levantadas revelam o seu alto grau de complexidade e as dificuldades de entendê-lo em sua totalidade. Consideramos, outrossim, que estas interpretações acerca do Estado brasileiro são contribuições úteis aos nossos propósitos de estudo, pois, ao deixar delineados alguns de seus traços fundamentais, permitem uma melhor compreensão de como se manifestam espacialmente.

Como foi bem lembrado por Schwartzmann, não se pode ignorar a importância da dimensão geográfica nos estudos sobre o Estado brasileiro, já que as questões territoriais repercutiram de forma marcante no seu arranjo institucional. A discussão em torno da distribuição do poder político, por exemplo, está intimamente imbricada com os fatores geográficos envolvendo, em última instância, a dimensão territorial do País (vastíssima). Portanto, causa de controvérsia, durante boa parte da nossa evolução política, acerca do melhor regime político para a sociedade brasileira: o federalismo, respeitando-se as diversidades regionais; ou o unitarismo, em face dos riscos do centrifugismo do poder repartido entre as elites regionais. Embora seja uma questão ainda hoje bastante controvertida, vamos tentar discutir a experiência federalista no Brasil, período que vai de 1891 a 1929/30, para melhor compreender a instauração do Estado Novo em 1937, caracterizado pelos analistas como autoritário, centralizador e unitarista em função do caráter "nacional" que assumiram as políticas governamentais desde seu advento.

### **A Questão Federalista no Brasil**

O federalismo compreende uma união de Estados integrados por uma Constituição e, como regra, não podem deixar de obedecer aos princípios nela inscritos, e só têm os poderes que ela lhes assegura. Neste sentido, difere juridicamente do regime confederativo no qual os seus integrantes se acham ligados por um

tratado, do qual podem desligar-se a qualquer momento, uma vez que os signatários desse tratado conservam suas soberanias e só delegam os poderes que quiserem e quando quiserem.<sup>134</sup>

O regime federativo, de inspiração norte-americana, se orienta segundo as fórmulas do liberalismo político, ou seja, numa união de Estados autônomos e individualizados em termos econômicos e político-administrativos.

Segundo o Senador Marco Maciel, o princípio constitucional no qual se baseia o Estado Federal é a pluralidade dos centros de poder autônomos, coordenados entre si, de tal modo que ao governo da União seja conferida uma quantidade mínima de poderes, indispensáveis apenas para garantir a unidade política e econômica, reservando-se aos demais entes federativos todos os demais poderes. Diferente, portanto, do Estado unitário que procura tomar homogêneas todas as unidades político-administrativas existentes em seu território. Nos Estados unitários não existe nenhum centro autônomo de poder fora do governo central. A luta política se desenvolve num só quadro institucional, pela conquista de um só poder que controla, através de mecanismos de descentralização, todas as entidades locais ou regionais. De acordo com o Senador:

"Uma democracia que se manifesta somente a nível nacional, sem base de um alto governo local, pode redundar numa baixa participação das comunidades. Podemos dizer, lembrando o constitucionalista Lúcio Levi que, se o planejamento é decidido no centro, sem nenhuma relação efetiva com o ambiente humano na qual estão enraizadas as constituições locais e regionais e com as exigências reais que elas suprimem, ele será não somente autoritário, mas também ineficaz, porque não fundado nas preocupações concretas dos homens".<sup>135</sup>

O jurista Dalmo de Abreu Dallari aponta, contudo, algumas ambigüidades existentes na aplicação do federalismo. Cita, por exemplo, a busca pela federação da "unidade na diversidade", em torno de um conjunto de regras comuns, dando-lhe certa homogeneidade. Mas, ao mesmo tempo, pretende-se que essa unidade preserve a diferenciação entre os elementos componentes da federação, respeitando a identidade cultural e política de cada um.

Para exemplificar o sentido desta ambigüidade, Dallari compara o processo de criação do Estado Federal entre duas situações bem distintas, nos Estados Unidos e no Brasil.

Nos EUA havia 13 unidades independentes e soberanas. Através da federação surgiu a união, que era a expressão de uma unidade, representando a criação de um poder central com autoridade sobre as 13 unidades, mas, ao mesmo tempo, preservando a

<sup>134</sup> Dallari, Dalmo de Abreu. *O estado federal*. 1986, p.15.

<sup>135</sup> Maciel, Marco. *A desfederalização do Brasil. Folha de São Paulo*. São Paulo, terça-feira, 30 ago. 1988 Caderno A, p.3.

individualidade de cada uma delas. Houve aí, no entender do autor, um movimento centralizador.

No Brasil, ao contrário, partiu-se da existência de uma unidade com poder centralizado e se distribuiu o poder político entre várias unidades, sem eliminar o poder central. Cada uma dessas unidades, que era apenas uma subdivisão administrativa, chamada Província, recebeu uma parcela de poder político e a afirmação formal de sua individualidade, passando a denominar-se Estado. Aí o movimento foi descentralizado.

Nesses exemplos, Dallari observa que a ênfase maior, dependendo das circunstâncias, está na centralização ou descentralização. E sempre está presente a preocupação de conseguir e manter a unidade sem eliminar a diversidade.<sup>136</sup>

O Senador Marco Maciel também observa contradições no Estado Federal, considerando que a delegação de poderes aos Estados-membros torna o Estado Federal fortemente limitado. Argumenta ele que o fato de existir um governo central confere ao executivo os requisitos de força e estabilidade necessários para desempenhar, eficazmente, a função equilibrada na vida social, e atuar, de forma orgânica e coerente, no programa de Governo. Em contrapartida, continua, a atribuição de determinados poderes aos Estados-membros constitui o freio mais eficaz contra abusos por parte do governo central, constituindo a mais sólida garantia contra os riscos do autoritarismo e da ditadura.<sup>137</sup>

Com relação à estrutura político-territorial dos Estados federais, Dallari observa que prevaleceu em todos os casos estudados por ele um critério jurídico-formal no seu estabelecimento. Segundo ele, o Estado Federal foi criado como uma aliança de estados, e por esse motivo a preocupação maior dos organizadores tem sido a definição dos limites territoriais dos Estados-membros. Neste aspecto, com muita frequência, existem Estados-membros que são vizinhos e que poderiam tranquilamente compor uma só unidade federativa. Para ele, o artificialismo da divisão territorial gerou, em alguns casos (o Brasil, por exemplo), a existência de Estados-membros inviáveis economicamente, fracos e permanentemente dependentes de auxílio federal para o atendimento das necessidades básicas da sua população.<sup>138</sup>

A par desta situação, existem analistas que chegam a sustentar a idéia de que seria muito mais adequado um federalismo de regiões (composto por várias unidades) do que um federalismo de estados. Dallari, por sua vez, pondera que não se pode ignorar que a longa duração de uma divisão territorial

gera uma tradição histórica, não sendo fácil conseguir a eliminação de um Estado-membro, mesmo por meio de fusão com um vizinho culturalmente semelhante.<sup>139</sup>

O historiador José Maria Bello também considera a questão da divisão territorial fundamental no equilíbrio da federação. Ao estudar a Constituição de 1891, comenta a respeito da recusa dos legisladores em avaliar a proposta sugerida nos anteprojetos da Comissão dos Cinco,<sup>140</sup> para rever a divisão territorial do Brasil, deixando, assim, segundo ele:

"Que se formasse uma federação desequilibrada de estados indigentes, sem recursos para um mínimo de vida autônoma, e estados poderosos, que em breve monopolizariam a direção da República de 89, concorrendo para preparar lenta e seguramente as revoluções futuras, inclusive a que haveria de eliminá-la".<sup>141</sup>

### Processo de Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil

Segundo Moraes et al.,<sup>142</sup> no final do Segundo Império, duas correntes republicanas dominavam o pensamento liberal da época. A paulista, que propugnava um federalismo político inspirado no modelo americano, e as idéias do político pernambucano Silva Jardim, que tinham como fonte de inspiração Augusto Conte. Silva Jardim absorvia do positivismo a noção de um regime centralizado, racional, modernizador e ditatorial, porém teria o trunfo de ser legitimado por plebiscito.

Os ideais republicanos paulistas, por sua vez, defendiam a forma federalista como o melhor caminho para a conquista das autonomias regionais. Esta proposta era igualmente apoiada por Minas Gerais e Rio Grande do Sul que também acreditavam na possibilidade de defenderem seus interesses sem terem que depender da autoridade do Poder Central.

Estabelecida a República em 1889, iniciou-se então o processo de elaboração da Carta Constitucional de 1891 que apontava para o estabelecimento do regime federalista no Brasil. Nos debates que se seguiram duas propostas federalistas apareceram: o projeto do Governo Provisório, que procurava guardar, dentro dos princípios federativos, o sentido nacional, ou seja, concedia-se autonomia às Províncias mas os grandes poderes pertenceriam à União. Caberiam a ela as melhores fontes de renda pública, exerceria seu interesse nas matérias de competência cumulativa; poderia mobilizar forças policiais das Províncias, etc.

<sup>136</sup> Dallari, op. cit., p.51-2.

<sup>137</sup> Maciel, op. cit., Caderno A, p.3.

<sup>138</sup> Dallari, op. cit., p.62.

<sup>139</sup> Id. ibid., p. 62

<sup>140</sup> A Comissão dos Cinco diz respeito à nomeação, pelo Governo Provisório Republicano, de uma comissão de cinco juristas para elaborar o projeto da Constituição, presidida por Saldanha Marinho e composta por Américo Brasiliense, Rangel Pestana, J. A. Magalhães e Rui Barbosa. Apud Bello, José Maria. História da República (1889-1954), 1969, p.68.

<sup>141</sup> Bello, op. cit., p.74.

<sup>142</sup> Moraes, João Quartim et al. *A tutela militar*. 1987, p.19.

Entretanto, surgiu no Congresso uma forte corrente ultrafederalista que, indo mais além do que a Constituição americana, propugnava para o País uma confederação de 20 pequenas "pátrias".<sup>143</sup> Contra esta corrente intercedeu Rui Barbosa que classificou-a de "superexcitação mórbida" ou "apetite desviado e doentio" de federalismo. Os federalistas radicais contavam-se especialmente na representação rio-grandense do sul, dirigida por Júlio de Castilhos, mas a ele agregavam-se deputados de outros estados, como João Barbalho, de Pernambuco, Campos Sales, de São Paulo, e Leopoldo Bulhões, de Goiás.

Segundo Bello, houve nas discussões que se seguiram quem desejasse impedir a existência de um Exército nacional permanente e, mesmo, quem quisesse atribuir aos estados o poder de manterem Marinha de Guerra... Para os ultrafederalistas, os estados eram realidade, e a União a ficção, que, como tal, deveria ser reduzida, segundo as palavras de João Barbalho, ao "estritamente necessário para viver".<sup>144</sup>

Das emendas propostas pelos ultrafederalistas, não foram aceitas pelo Congresso Constituinte: a que suprimia no preâmbulo da Constituição a expressão *União perpétua e indissolúvel dos estados*; a que estabelecia ampla liberdade de emissão; a que criava a pluralidade do direito substantivo; a que instituiu o voto a descoberto e obrigatório, extensivo aos mendigos e analfabetos; etc. Entre as emendas aprovadas, figuraram, entre outras, a que atribuía faculdade aos estados para organizarem os municípios e o estabelecimento formal de três esferas de governo: federal, estadual e municipal. Esta última reconhecida como autônoma pela Constituição Federal.<sup>145</sup>

Segundo Bello, os capítulos da Constituição referentes à tributação e à organização judiciária renderam diversos embates entre os ultrafederalistas e os moderados. Ao projeto oficial, que resguardava os interesses da União, opunha-se o da representação rio-grandense, que reservava aos estados, além de suas fontes específicas de receita, como impostos de exportação, todas as outras que não fossem declaradamente federais. Do compromisso final entre os dois projetos originou-se, segundo ele, a imprecisão do texto constitucional que permitiu durante toda a República a mais extravagante confusão tributária. A propriedade das terras devolutas e das minas, a forma de eleição do Presidente da República, a competência do Supremo Tribunal Federal para declarar a inconstitucionalidade das leis e, sobretudo, a intervenção federal nos estados foram outros pontos de vivas controvérsias entre as grandes correntes da

Constituição. As incertezas e hesitações sobre a intervenção federal permitiram a redação vaga e imprecisa do art. 6º, pretexto permanente para as mais diversas interpretações e motivo dos mais graves incidentes no decorrer da República.<sup>146</sup>

Em 1891, é decretada e promulgada a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, nos moldes federalistas, mas que, manifestando certas particularidades, não expressava no todo o modelo norte-americano que a inspirara.

De acordo com os historiadores, a República representou o reconhecimento político das transformações econômicas e sociais por que o País passara. Para a burguesia rural do café, por sua vez, a República representava a identificação dos interesses do Governo com os seus próprios interesses econômicos. Neste sentido, a República abriu uma nova época para o Governo brasileiro: a queda do governo absolutista e unitarista e a ascensão de um governo burguês e oligárquico.<sup>147</sup>

O federalismo significou de fato o processo pelo qual se fortaleceu e surgiu à plena luz o poder das oligarquias regionais. Desta feita, desapareceram os clãs rurais de base estritamente familiar para dar lugar a organizações políticas mais definidas e de maior abrangência territorial, ou seja, as oligarquias regionais. O Estado Federal, por sua vez, passa a ser um certame entre as nascentes oligarquias regionais, pela conquista da Presidência da Nação. Esta, entendida como um equilíbrio ou armistício entre estes grupos de poder.<sup>148</sup>

Analisando este aspecto oligárquico do federalismo brasileiro, Dallari inicialmente aponta que a pluralidade de centros de poder político, típico deste regime, pode ser apenas formal, pois ao penetrarmos no interior de cada Estado-membro poderemos encontrar em muitos deles o predomínio de uma sólida oligarquia, oposta à democracia. Mais especificamente, aponta que o risco maior para a garantia de um sistema democrático é a aliança de oligarquias pois cria a ilusão de democracia, por se apoiar rigorosamente nos princípios e na mecânica do federalismo.<sup>149</sup>

Nesses Estados-membros são cumpridas as formalidades democráticas, realizam-se eleições com sufrágio universal e voto secreto, mas tudo se passa debaixo da vigilância e do controle dos oligarcas, de tal modo que as manifestações oposicionistas atingem apenas aspectos exteriores, não afetando o poder de comando. Isso, mais pela manutenção do baixo nível econômico de suas populações, nível elevado de analfabetismo e também pela ausência de renovação das lideranças políticas. Considerando

<sup>143</sup> Bello, op. cit., p.72.

<sup>144</sup> Id. ibid., p.73.

<sup>145</sup> Dallari, op. cit., p.54.

<sup>146</sup> Bello, op. cit., p.74.

<sup>147</sup> Cunha, M. W. V. de. *O sistema administrativo brasileiro*. 1963, v. 2, p.15.

<sup>148</sup> Id. ibid., p.15-16.

<sup>149</sup> Dallari, op. cit., p.72-3.

estes fatores, conclui Dallari, o federalismo favorece, sobremaneira, o domínio das oligarquias.<sup>150</sup>

Esta característica oligarca do federalismo brasileiro também se observa nos EUA, segundo Dallari, só que de modo muito menos grave. A simples existência de um sistema unipartidário que ocorre em metade dos estados norte-americanos (no qual os dirigentes estaduais são os oligarcas) atesta essa semelhança entre os dois modelos. A única diferença, comenta, é que nos EUA as oligarquias não facilitam a utilização da miséria ou do analfabetismo para fins eleitorais, como ocorreu aqui, garantindo para o povo a prática das formalidades democráticas.<sup>151</sup>

A partir destes dados, Dallari conclui sua análise, ponderando que, apesar destas imperfeições, isso não quer dizer que o federalismo seja inconveniente para a democracia ou, menos ainda, que sirva apenas para acobertar oligarquias. Na realidade, segundo ele:

“É preciso, isto sim, que os defensores do federalismo não acreditem demais em suas virtudes e não pensem que a simples adoção da estrutura federalista é suficiente para que haja democracia, com a consciência de que existem riscos que são inerentes ao federalismo, e que ele pode ser não mais do que uma aliança de oligarquias; é preciso pensar em complementos do sistema e mecanismos de controle que assegurem o caráter democrático de toda a federação e de cada unidade federada.”<sup>152</sup>

O traço autoritário do federalismo brasileiro, por sua vez, foi bem observado por Octávio Ianni<sup>153</sup> que, a seu ver, teria sido acentuado pela ausência de partidos com expressão nacional que agrupassem diferentes segmentos da sociedade brasileira. Este fato se deu particularmente a partir de Campos Sales, político paulista atrelado à oligarquia cafeeira. O mesmo político ultrafederalista na época da elaboração da Carta Constitucional assume a presidência com um perfil autoritário e bastante conservador. Reteve a expansão industrial e financeira promovida pelos governos militares anteriores e ampliou consideravelmente as atividades agroexportadoras. Como forma de se manter no poder, propôs o “Pacto Oligárquico” ou a “Política dos Governadores”, beneficiando as regiões ou estados dominantes e perifizando as demais unidades. Utilizando a estratégia do clientelismo, deixava que as oligarquias locais consolidassem o poder em seus âmbitos regionais e atribuiu à Presidência a condução das “grandes questões”, ironicamente sob a inspiração do princípio, “o que querem os estados, quer a União”.<sup>154</sup>

Com Campos Sales, a assimetria econômica entre os estados acentuou-se enormemente. O deslocamento do pólo econômico do País para a “cultura do café” e a concentração de recursos nas áreas mais prósperas do País (São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul) provocaram grandes descontentamentos dos estados nordestinos que protestavam contra a falta de incentivos para a região como um todo.

Mesmo do lado da aliança regional dominante, a própria hegemonia da oligarquia cafeeira começou a ser posta em questão. A idéia largamente difundida no final do Século XIX de que “o café sustenta o Brasil”, base da hegemonia cafeeira, sofreu uma alteração ao longo da década de 20, na concepção dos outros atores do jogo político: precisando de uma política federal mais efetiva de sustentação de preços cada vez mais elevados, abriram-se condições para justificar a idéia de que “O Brasil sustenta o café”.<sup>155</sup> Isto significou colocar em cheque todo o sistema político da República Velha, o qual supunha uma composição bem definida entre as oligarquias “regionais” e a paulista, ou seja, entre os poderes políticos dos estados e do Governo Federal. Ensaivava-se, assim, um projeto “nacional” não tão vinculado ao café.<sup>156</sup>

Nesse particular, Fonseca<sup>157</sup> chama a atenção para o fato de que não apenas São Paulo mas também outras regiões brasileiras passavam por um período de “transformação capitalista” de modo que o processo político “oligárquico” tornava-se cada vez mais problemático. Atesta este fato a existência de um setor agrário voltado ao mercado interno, o desenvolvimento da indústria e da urbanização, com o conseqüente peso que passaram a exigir, tanto os trabalhadores da indústria como os “segmentos médios urbanos”, levando-os a contestar o jogo político praticado.

Em fins da década de 20, a máquina do Estado Federal oligárquico se vê, assim, completamente emperrada. De um lado, pelo acirramento dos conflitos regionais e, de outro, pelas reivindicações dos grupos sociais e econômicos que não encontravam forma de representação de seus interesses numa economia de governo rígida e inflexível.

Ao mesmo tempo, as lutas de classes causadas pelas disparidades sociais internas de cada estado e as desigualdades interestados ao invés de originar uma cooperação federativa, como ocorreu nos EUA em face do arranjo de forças para superar a crise de 29, provocaram efeito inverso no Brasil. Isto porque os interesses regionais e locais pesaram mais forte, colocando-se como obstáculos a possíveis laços de

<sup>150</sup> Id. *ibid.*, p.73-4.

<sup>151</sup> Id. *ibid.*, p.74-5.

<sup>152</sup> Id. *ibid.*, p.75-6.

<sup>153</sup> Ianni, Octávio. *Estado e planejamento econômico no Brasil (1930/1970)*, 1979, p.24.

<sup>154</sup> Id. *ibid.*, p.24.

<sup>155</sup> Fonseca, *op. cit.*, p.82.

<sup>156</sup> Id. *ibid.*, p.82.

<sup>157</sup> Id. *ibid.*, p.82.

solidariedade a nível nacional, fator vital de integração federalista.<sup>158</sup>

Por outro lado, Cunha observa que o espírito nacionalista a República federativa oligárquica praticamente eliminara, deixando a Nação desarmada contra a disparidade do seu desenvolvimento regional, como também em face das pressões e explorações estrangeiras. É a época em que, como compensação, surge o "Porque me ufano de meu País" e Lima Barreto escreverá *Triste Fim de Policarpo Quaresma*.<sup>159</sup>

Deste modo, no contexto agônico do Estado Federal, o tiro de misericórdia é dado pela crise de 29, determinando o fim das práticas de auto-regulação do mercado e o início de uma nova fase do capital produtivo, caracterizado pelo forte intervencionismo do Estado. Esse jogo de forças define um novo esquema de poder e traz à cena a figura de Getúlio Vargas, respaldado pelos grupos de interesses urbano-industriais e pelos setores oligárquicos críticos da hegemonia paulista. Segundo Fonseca,<sup>160</sup> o fenômeno Vargas pode ser entendido como expressão de um projeto que apontava para um novo tipo de desenvolvimento capitalista, apesar de ele próprio ter sido gestado no interior da oligarquia. Produto do contexto que lhe deu origem, o projeto Vargas apareceria como um ordenamento da crise, frisando sua oposição ao continuísmo e legitimando-o como porta-voz das transformações.

### A Era Vargas e o Intervencionismo Estatal

Nenhuma personalidade política brasileira foi tão discutida quanto Getúlio Vargas: do irrestrito louvor e do endeusamento até a mais apaixonada crítica e a mais absoluta negação, existe todo tipo possível de julgamento. Autoritário, progressista, populista, patriota exacerbado, estadista de primeiro time e burguês. Estas seriam também as interpretações sobre sua personalidade política, que de forma direta ou indireta provocaram, durante sua gestão política de mais de 20 anos, profundas transformações estruturais na sociedade brasileira.

Nascido em 1883 em São Borja, região das antigas missões, à margem do rio Uruguai na fronteira com a Argentina, Getúlio Vargas era filho de rico estancieiro, de nome Manuel Vargas. Seu Manuel havia servido na guerra contra o Paraguai e fora, na revolução federalista de 1892, um dos chefes guerrilheiros dos caudilhistas, conquistando então as insígnias de general honorário. O signo da tradição de guerras estrangeiras, de caudilhismo de fronteira

e de tempestuosas lutas partidárias seria a marca incontestada da personalidade política de Vargas, explicando em parte o seu jacobinismo.<sup>161</sup>

Depois de um estágio em Ouro Preto (MG), estudando humanidades, ingressa na Escola de Cadetes de Rio Pardo (RS), servindo algum tempo como sargento na guarnição de Porto Alegre. Mais tarde, abandona a carreira militar e matricula-se na Faculdade de Direito em Porto Alegre.

Eclético, Getúlio Vargas manifestava esta característica na literatura ao comentar, numa entrevista jornalística, suas predileções na juventude - Zola, Nietzsche, Beaudelaire, Euclides da Cunha, Gonçalves Dias... Passagem efêmera pelo ministério público e pela advocacia e, afinal, a atividade política nos quadros do velho partido de Júlio de Castilhos. Deputado estadual, lhe é entregue a liderança da Assembléia. Deputado federal na legislatura de 1924-1926, e líder de sua bancada, parecia o mais modesto e cordato dos parlamentares.

Indicado para a Comissão de Finanças, mais tarde assumiria a pasta da Fazenda na gestão do Presidente Washington Luiz. A condição de Ministro facilitou-lhe a indicação do seu nome para o governo do Estado. Eleito governador, o seu primeiro passo foi unificar os partidos numa frente única, destinada a agir no plano federal, pela ação catalítica. Astuto, cordato, paciente e corajoso, revelou-se, assim, na campanha presidencial e que se afirmara quase sempre na Presidência da República. Uma frase que lhe foi atribuída definiria os seus métodos: não fazer inimigos que não pudesse converter em amigos.<sup>162</sup>

De acordo com Forjas,<sup>163</sup> a história da Revolução de 30 ainda está em processo de elaboração... Ao longo da já respeitável historiografia da Revolução, as mais diversas interpretações já foram produzidas sobre ela. Desde as inúmeras obras escritas nos próprios anos 30 e depois nos anos 50 e 60, já se disse que foi uma revolução "democrático-burguesa" que conduziu a burguesia industrial ao poder. Algumas variantes dessa mesma visão consideraram a classe média como o principal agente político das transformações ocorridas. Já se fez a crítica dessa interpretação (nos anos 70), mostrando o caráter oligárquico e conservador da Revolução. Dentro dos marcos mais gerais dessa última tendência interpretativa, vêm-se afirmando a relevância da dimensão regionalista da Revolução. Por outro lado, só recentemente têm surgido análises substantivas demonstrando como se dá concretamente esse processo revolucionário regional que conduz, paradoxalmente, a uma ampla centralização do Estado no Brasil.

<sup>158</sup> Maciel, op. cit., Caderno A, p.3.

<sup>159</sup> Cunha, op. cit., p.36.

<sup>160</sup> Fonseca, op. cit., p.83.

<sup>161</sup> Bello, op. cit., p.288.

<sup>162</sup> Id. ibid., p.288-9.

<sup>163</sup> Forjas, Maria Cecília. *Regionalismo e centralização política* (partidos e constituinte nos anos 30). Rio de Janeiro. 1980. (Coleção Século XX). Apud *Revista Dados de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, 1981, v. 24, n. 1, p.115-7.

A 24 de outubro de 1930, o movimento revolucionário que depôs o Presidente Washington Luiz instalou no poder uma junta provisória, que dias depois transmitiu o governo ao candidato derrotado nas eleições presidenciais. Em 3 de novembro de 1930, Getúlio Vargas tomava posse na chefia do Governo Provisório e a 11 de novembro era promulgado o Decreto nº 19.398 que institucionalizava os poderes discricionários deste cargo. Pelo decreto, o chefe do Governo Provisório reunia em suas mãos as funções e atribuições não só do Poder Executivo como também do Poder Legislativo, dada a sua prerrogativa de elaborar decretos-leis. Ficavam dissolvidos, portanto, o Congresso Nacional, as câmaras estaduais e municipais e outros órgãos legislativos ou deliberativos existentes no País. Esta situação excepcional deveria perdurar até que fosse eleita uma Assembleia Constituinte, que estabeleceria uma nova organização constitucional, revendo e corrigindo os males da Constituição de 1891.<sup>164</sup>

Em 10 de fevereiro de 1931, um decreto governamental estabelece uma comissão a ser criada para o estudo e a revisão de toda a legislação eleitoral existente no Brasil com vistas a apresentar um verdadeiro projeto de código eleitoral. Essa foi a primeira iniciativa formal do Governo Provisório no encaminhamento da questão. Na inauguração oficial dos trabalhos desta comissão legislativa, Vargas lembra a natureza e o objetivo primeiro de toda obra a ser realizada dizendo: "se o Governo é provisório, a Revolução é definitiva".<sup>165</sup>

Analisando os fundamentos da Revolução de 30, Florestan Fernandes<sup>166</sup> observa que de fato as transformações ocorridas no período caracterizariam uma revolução burguesa. Segundo ele, mesmo que não tenham ocorrido rupturas bruscas em relação ao período anterior, é possível observar a profundidade e extensão das transformações através de alguns fatores específicos do período como industrialização, nova correlação de forças dentro do poder, fortalecimento do poder burguês, novo tratamento para as questões regionais, apropriação de recursos naturais pelo poder central, legislação trabalhista, nacionalismo e centralização do poder.

Octávio Ianni<sup>167</sup> vê também os anos 30 como marco do estabelecimento do Estado burguês no Brasil, pois foi nesta época que se originou um sistema englobando instituições políticas e econômicas, bem como padrões e valores sociais e culturais de tipo burguês. Entretanto, o autor observa que esta revolução não implicou a liquidação do Estado oligárquico, mas sim na sua derrota, pois não alterou de

forma significativa a sua característica principal: a propriedade fundiária e a estrutura de poder local das oligarquias.

Deste modo, segundo estes autores, apesar das mudanças, não houve uma ruptura brusca como nos modelos clássicos da revolução burguesa; a estrutura agrária continuou a mesma, as desigualdades regionais se aprofundaram, a concentração de rendas, miséria e exclusão de parte da população do processo de desenvolvimento permaneceram, e nos aspectos políticos o autoritarismo continuou a ser um traço marcante das relações governo-sociedade. Neste aspecto, Fonseca argumenta que a Revolução de 1930 representou mais um golpe de Estado do que Revolução propriamente dita, já que não houve rupturas na estrutura social de forma significativa.<sup>168</sup>

Resumidamente, a partir de 1930 começou no Brasil um novo tipo de desenvolvimento capitalista: superação das atividades assentadas exclusivamente na agroexportação, por outras, assentadas no desenvolvimento da indústria e do mercado interno. Para a configuração deste novo tipo de desenvolvimento capitalista, combinavam-se fatores internos e externos, inter-relacionados entre si.

A crise de 29 e a nova organização internacional das relações de produção implicaram a abertura de uma brecha para que os países, com potencial industrializante, passassem a organizar suas economias a partir da produção de bens de consumo, constituindo o que muitos economistas brasileiros denominavam de oportunidade histórica.<sup>169</sup> Por outro lado, a Segunda Guerra Mundial, posteriormente, ocasionou disputas entre os dois blocos em conflitos pelo apoio dos países não envolvidos diretamente no conflito (como o Brasil), resultando em empréstimos e investimentos como fatores diplomáticos e estratégicos.<sup>170</sup> De todo modo, o Brasil conseguiu responder favoravelmente a esta oportunidade histórica, pois havia no País potencial industrial, mão-de-obra e recursos. Com relação às crises mundiais, o governo Vargas procurou minimizar os seus efeitos internamente, reforçando o Poder Executivo, pensando conseguir, desta maneira, legitimidade para conduzir a economia: a substituição de importações e o aumento do mercado interno exigiriam assim a interferência ativa do Estado no processo de desenvolvimento econômico do País.

## Intervencionismo Estatal

O intervencionismo é um dos aspectos marcantes das relações Estado-Sociedade dos anos 30. A crise

<sup>164</sup> Gomes, Ângela Maria de Castro. *Confronto e compromisso no processo de constitucionalização (1930-1935)*. In: HISTÓRIA GERAL DA CIVILIZAÇÃO BRASILEIRA, o Brasil Republicano; Boris Fausto (coord.) v.3, t.3, cap.1. São Paulo, Dijel, 2. ed., 1936, p.14-5.

<sup>165</sup> Vargas, Getúlio. *A nova política do Brasil*. 1938, p.109-138. Apud Gomes, op. cit., p.15.

<sup>166</sup> Fernandes, op. cit., p.203.

<sup>167</sup> Ianni, op. cit., p.256.

<sup>168</sup> Fonseca, op. cit., p.26.

<sup>169</sup> Id. *ibid.*, p.187.

<sup>170</sup> Id. *ibid.*, p.157.

liberal, advinda com a crise de 29, acentuou a intervenção do Estado na economia, cabendo a ele tomar medidas que implicaram regulamentação e racionalização das atividades econômicas, em face das dificuldades do mercado de, por si próprio, alcançar os objetivos desejados. Para melhor caracterizar o intervencionismo estatal pós 30, Fonseca faz três observações: a postura favorável de Vargas à intervenção estatal já no período anterior; conjuntura internacional favorável às idéias intervencionistas, com a crise mundial e o fortalecimento dos regimes fascistas ou neles inspirados; e difusão de toda uma corrente de pensadores da vertente autoritária, desvinculados da tradição liberal - Plínio Salgado, Francisco Campos e Oliveira Vianna.<sup>171</sup>

De acordo com esses pensadores, o local mais adequado para a tomada de decisões não mais seria o Parlamento, mas o Executivo Federal, através de seus órgãos técnicos. Algumas medidas tomadas, de certo modo, refletiam essa nova concepção da gestão das coisas públicas: controle de câmbio, legislação trabalhista, legislação sobre as riquezas minerais, produção industrial (siderurgia), abolição das barreiras alfandegárias. Ao mesmo tempo, implementaram-se algumas medidas institucionais como a criação dos Institutos do Açúcar e do Alcool, do Mate, do Cacau e do Pinho, entre outros, que produziram uma aproximação entre o governo central e os produtores rurais em suas próprias regiões, representados através dos respectivos órgãos governamentais.<sup>172</sup>

Muitos estudiosos do período observam que, apesar das medidas racionalizadoras e técnicas impostas, a ação do Estado não era pré-idealizada, onipresente, mas sim derivou da necessidade do processo de industrialização que estava em andamento desde o final da República Velha. Não foi o Estado que desencadeou e, conseqüentemente, gerou o impulso para a industrialização, mas apenas o acompanhou e coube a ele empreender sua condução. Neste aspecto, Maria do Carmo Campello de Souza argumenta que o intervencionismo do Estado e seu posterior fortalecimento não foram meramente maniqueístas, arquitetados a priori - eles resultam da própria fragilidade objetiva das classes e dos grupos de interesses de se organizarem por si próprios.<sup>173</sup> Octávio Ianni também observa que as intervenções do Estado no conjunto da sociedade e da economia não foram preestabelecidas; elas iam se dando a partir da necessidade do governo de responder aos problemas e dilemas, à medida que apareciam no horizonte político, por injunções de interesses e pressões econômicas (internas e externas) por fatores políticos, sociais e militares.<sup>174</sup>

## O Estabelecimento do Estado Novo

Em 10 de novembro de 1937 Getúlio Vargas fecha o Congresso Nacional e, em seguida, é outorgada uma nova Constituição, elaborada pelo Ministro da Justiça, Francisco Campos. Esta medida inaugura o Estado Novo, trazendo como consequência o reforço do Poder Executivo e poderes ilimitados para o Presidente Vargas. Em 01 de outubro Vargas já havia solicitado a aprovação do "estado de guerra", criando antecipadamente o clima para o golpe.

Em 1938, Azevedo Amaral, um dos teóricos do Estado Novo, elaborou um livro no qual exprime, em seu conteúdo, as linhas básicas do golpe. A principal linha se baseia em observações da diluição dos princípios liberais como representação política, eleições diretas e assembleias que, segundo ele, trouxeram o caos para o País, em face dos conflitos inerentes à complexidade da sociedade brasileira naquele contexto. Ele argumenta ainda que, dadas estas características, a Assembleia Constituinte de 34, enquanto palco dos conflitos, não conseguiu administrar a contento as crises surgidas, dando ensejo à consolidação de partidos ou tendências de filiação internacionalista como o Comunismo e o Integralismo de inspiração soviética e fascista, respectivamente. Com a atuação do Partido Comunista Brasileiro - PCB - e Partido Integralista Brasileiro - PIB -, o País entrou, segundo ele, numa grave situação em que a defesa da ordem pública, a segurança do Estado e a tranqüilidade social exigiam medidas de caráter enérgico para garantir a própria integridade do País. É assim que surge o Estado Novo em 1937.<sup>175</sup>

Sobre o Estado Novo existem muitos trabalhos de Ciência Política, História e Economia Política, interpretando-o de maneiras e objetivos diferenciados. Alguns autores, por exemplo, centram-se no desenvolvimento industrial, na integração nacional e na legislação do trabalho, alertando ora para o caráter inovador das estruturas do Estado Novo, ora para a sua face fascista, autoritária, com o fim das liberdades civis e políticas e com o avanço da repressão.

Fonseca,<sup>176</sup> por exemplo, argumenta que as mudanças significativas em relação ao período anterior significaram nova era, nova mentalidade, novo homem e novas leis. Pressupunha também resgatar os sentimentos de brasilidade, de nacionalidade, cultivando os heróis da história.

Vários aspectos que representaram mudanças podem ser demonstrados através do apoio da historio-

<sup>171</sup> Id. *ibid.*, p.188-9.

<sup>172</sup> Id. *ibid.*, p.201.

<sup>173</sup> Souza, Maria do Carmo Campello de. *Estado e partidos políticos*. 1976, p.103.

<sup>174</sup> Ianni, *op. cit.*, p.36.

<sup>175</sup> Cunha, *op. cit.*, p.707.

<sup>176</sup> Fonseca, *op. cit.*, p.252.

grafia. Segundo Sodré,<sup>177</sup> o Estado Novo reforça e desenvolve algumas tendências que se esboçavam entre 1930-37, como o rearranjo de classes urbanas, a participação estatal na economia, sindicalismo atrelado ao aparelho estatal, formalização jurídica e política das relações de produção com a criação da CLT, segundo as exigências do capitalismo industrial. Para Tavares, a implementação destas medidas, associadas ao fortalecimento do Estado, implica uma gravitação de toda a vida nacional em torno do poder central: os partidos políticos e sindicatos, cooptados através do “pacto populista”, o rearranjo de classes nos setores industriais, agrários e classes médias e populares urbanas. Segundo ele, são estes mecanismos de integração e concentração do poder, através da cooptação política, que se assemelham às estratégias definidas por Bismarck, no contexto de formação do Estado-Nação alemão em fins do Século XIX.<sup>178</sup>

A noção de via prussiana (modernização conservadora), segundo Ianni, enfatiza a conotação autoritária do Estado, com a fictícia participação das classes sociais no processo de desenvolvimento do País. Ao contrário, o arranjo de classes se fazia de “cima para baixo” com as elites dominantes e o Estado. Deste modo, o Estado Novo, valendo-se da ascensão fascista no mundo, impõe-se de forma bastante autoritária, isolando e reprimindo as forças populares de forma a alcançar as reformas necessárias, porém sem tocar no que era antigo e atrasado na economia. Para poder prosseguir, sem romper com o latifúndio e com o imperialismo, era indispensável conter as forças populares, com um regime autoritário e, naturalmente, fazer crescer a acumulação à custa do salário.<sup>179</sup>

O autoritarismo vigente no Estado Novo também é uma preocupação essencial de Souza.<sup>180</sup> Para ela, os anos 30 são representativos deste caráter do Estado influenciado por eventos internacionais como a crise de 29, estado bélico mundial, ascensão dos regimes nazi-fascistas. Com estes eventos, houve uma completa desmoralização das instituições liberais e com ela a democracia. Questões como unidade nacional, incorporação de novos setores sociais e modernização institucional conduziram o pensamento político da época em direção ao autoritarismo, identificado com o “Brasil Real”. Os ideólogos, do Estado Novo, segundo ela, combatiam as instituições liberais pois as mesmas impediam, na prática, a preservação da unidade nacional, a modernização institucional e a conciliação de interesses socioeconômicos,

impondo-se, assim, o autoritarismo como única forma de sobrevivência do País. A autora observa ainda que mesmo a esquerda brasileira, apesar de unida na luta pela permanência do Congresso e a existência de partidos, acabara convergindo para o ideal autoritário, quando defendia a centralização e criticava o regionalismo. Para ela, os ideólogos e pensadores daquele período estavam presos a uma visão dos partidos como associação dos “notáveis” e do Congresso como uma arena para a representação de interesses regionais. Essa visão contribuiu bastante para ativar as doutrinas autoritárias.

Segundo Souza,<sup>181</sup> resumidamente pode-se classificar os pontos ideológicos do autoritarismo da seguinte forma: ausência de representação política através de partidos nacionais e sua substituição por agremiações políticas estaduais; noção de que o País não estava preparado para a democracia; a exigência da extinção da vida parlamentar e dos sentimentos regionalistas para a consecução dos objetivos de integração nacional.

### Aspectos Ideológicos do Estado Novo

Logo após o golpe de Estado em 1937, Vargas proclamou ao povo brasileiro a necessidade de um governo forte e com alto grau de liberdade de ação como forma de combater os particularismos de ordem local e de forças dispersivas internas e externas do desenvolvimento nacional.

Essa percepção de reforma institucional marca igualmente as obras dos teóricos que prepararam a justificativa ideológica do Estado Novo, com base numa nova dimensão do político: o nacionalismo, associado às idéias de construção de uma identidade nacional e de “cultura popular”. Sobre este aspecto, Ianni observa que o nacionalismo, nos anos de 1930-45, se torna um elemento importante que permeia todos os debates sobre processos políticos econômicos da sociedade brasileira. O Tenentismo, a nascente burguesia industrial, os setores mais politizados do proletariado e alguns grupos de classe média, todos apoiavam de alguma forma as propostas de solução nacionalista para os problemas da sociedade como um todo. O autor observa também que o nacionalismo já estava presente em todos os movimentos artísticos surgidos na década de 20: como no verde-amarelismo, no antropofagismo, no movimento pau-brasil, na revalorização do folclore, na revisão da história cultural do País, na literatura, etc.<sup>182</sup>

<sup>177</sup> Sodré, Nelson Werneck. *Brasil: radiografia de um modelo*. 1987, p.67.

<sup>178</sup> Tavares, op. cit., p.123.

<sup>179</sup> Sodré, op. cit., p.67.

<sup>180</sup> Souza, op. cit., p.69.

<sup>181</sup> Id. *ibid.*, p.72.

<sup>182</sup> Neste aspecto salienta-se a literatura de Mário de Andrade a partir de livros como *Macunaima* e principalmente *O Turista aprendiz*. Neste último, percebe-se nitidamente o esforço de conceber uma cultura nacional baseada na sua vivência pessoal com as culturas das diferentes regiões do País, obtida graças a uma longa viagem que empreendeu pelo Norte e Nordeste do Brasil em 1927/1928. Reconhecendo a alienação vinda da cultura européia e de toda uma civilização moldada a partir de valores deste continente, ele procura abrir possibilidades para a assimilação de uma única identidade cultural, respeitando porém as diversidades. Este, aliás, era um dos objetivos dos modernistas paulistas e cariocas: unir o primitivismo com os valores da cultura burguesa européia.

Deste modo, o que era extra-oficial, um ensaio para a década de 20, passou a ser permitido, estimulado ou mesmo considerado de caráter oficial após 1930. Note-se que os próprios militares, num contexto de profundas transformações da estrutura socio-político-econômica e cultural do Brasil, foram levados a reelaborar as suas concepções sobre a defesa e segurança nacional em relação ao Estado e ao desenvolvimento produtivo. A posição do Brasil no capitalismo internacional passou a ser repensada em termos de suas relações de dependência e, com isso, tornou possível uma reorientação do sistema econômico nacional. Em consequência disso, as políticas econômicas do período 1930-45 eram nacionalistas, bem como as Constituições de 1934 e principalmente a de 1937. Nesta mesma direção incluíam-se os debates relativos à siderurgia, à exploração de jazidas petrolíferas e aos incentivos à indústria brasileira. Outras formulações foram desenvolvidas também com relação a problemas agropecuários, territoriais, financeiros, culturais e militares (ideologia de segurança nacional).

O pensamento autoritário encontra campo fértil para florescer neste contexto de culto ao Estado forte. Um destes teóricos, Oliveira Vianna, bastante influenciado pelos ideais nacionalistas dos regimes nazi-fascistas, defendia a criação de um Estado corporativo, como forma de assegurar o predomínio e a influência do poder estatal em dois sentidos: por um lado, porque possibilitaria a integração política dos diferentes grupos sociais, sob um mecanismo de participação controlada pelo Estado; de outro lado, porque o fortalecimento do Poder Executivo agiria como poderoso instrumento de subordinação dos interesses regionais e locais ao interesse maior da coletividade, representada pelo Poder Central.

Assim, o restabelecimento da ordem pública seria a forma de combater a descentralização territorial administrativa prevalente do regime anterior. A destruição dos canais de participação e representação, inspirados no modelo democrático-liberal (ao nível nacional, estadual e municipal), bem como sua substituição por novas formas de organização de classes, em moldes corporativistas, completariam o quadro das medidas necessárias para garantir a autonomia do Estado e a consolidação da ideologia do Estado autoritário.<sup>183</sup>

Segundo Gilberto Vasconcelos o objetivo principal do Corporativismo seria o de proteger o País das lutas de classes, visto como algo não condizente com a nossa realidade social, mas que colocava o País no campo de isolacionismo ou da ideologia curupira (mito que simboliza o duende de pés voltados para

dentro), como expressão da resistência às influências estrangeiras.<sup>184</sup>

Uma outra autora, Marilena Chauí,<sup>185</sup> relaciona o Estado Novo à concepção de um "Estado Ilusão", que visava a "uma imagem capaz de anular a existência efetiva de luta, de divisão e da contradição graças à construção de uma imagem, onde a sociedade surja como idêntica, homogênea e harmônica". Nesse contexto, para a autora, a sociedade passa a ser pensada como unidade e as divisões de classes são apagadas: o interesse privado se transforma em interesse universal, a unidade oculta a contradição, a dominação se apresenta como consenso e o Estado se diz estar acima das classes.

O culto ao Estado forte se torna a palavra-chave dos vetores ideológicos presentes nas ações do Estado Novo. O Corporativismo assim idealizado facilitaria a articulação entre as classes sociais, os setores econômicos e o poder central. Os intelectuais e os meios acadêmicos também entram nesse "projeto" do Estado com vistas a gerar uma política cultural oficial de abrangência nacional, completando o quadro de cooptação, tal como foi concebido pelos ideólogos do Governo Vargas.<sup>186</sup>

### Os Mecanismos de Centralização Política

Com o Estado Novo, aprofunda-se a tendência à centralização e a ideologia oficial incorpora verdadeira apologia ao Estado forte. O processo de centralização, apesar de constituído como uma questão fundamental dos interesses nacionais, somente na década de 30 adquire "legitimidade" em função do discurso de unidade nacional, modernização institucional e desenvolvimento econômico-industrial.

a) Os mecanismos de centralização político-administrativa

Segundo Souza,<sup>187</sup> estudos de centralização, do ponto de vista das Ciências Políticas e da História, têm o sentido de visualizar a progressiva "ocupação" do espaço organizacional e decisório por agências burocráticas estatais. O processo de centralização está totalmente inter-relacionado com a unificação político-administrativa, ou seja, através de mecanismos de centralização atuante na relação centro-estados e, ao mesmo tempo, com a montagem de mecanismos destinados ao controle sobre as esferas estratégicas da economia.<sup>188</sup>

No primeiro aspecto, o discurso de integração nacional repercutiu na forma com que se deu a intervenção nos estados. Fechados os canais de representação partidária e de influência, as antigas e novas oligarquias estaduais foram encurraladas num sistema que tinha como fulcro as interventorias, ligadas a órgãos

<sup>183</sup> Diniz, Eli. O estado novo: estruturas de poder, relação de classes. In: HISTÓRIA GERAL DA CIVILIZAÇÃO BRASILEIRA. O Brasil Republicano (1930-1964), 2ª ed., t.3, v.2, cap.4, Boris Fausto.(org.). São Paulo, Difel, 1983, p.80-120.

<sup>184</sup> Vasconcelos, Gilberto. *Ideologia curupira*. FFLCH - USP, 1975 (tese de mestrado), p.9.

<sup>185</sup> Chauí, Marilena. *Apontamentos para uma crítica da razão integralista*. Ideologia e mobilização. São Paulo, Cedec-Paz e Terra, 1978, p.9 seq.

<sup>186</sup> Moraes, Antonio Carlos R. *Ideologias geográficas*. 1988, p.128.

<sup>187</sup> Souza, op. cit., p.84.

<sup>188</sup> Id. *ibid.*, p.98.

burocráticos subordinados ao Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP.<sup>189</sup>

As crises regionalistas oriundas do regime anterior implicaram a neutralização do poder dos estados no tocante à consolidação das medidas necessárias para implementar as mudanças na ordem econômica e social do País. A experiência anterior a 1937, relacionada à criação de canais de acesso às decisões governamentais, não fora satisfatória, pois os estados mais ricos da federação eram resistentes às mudanças: Minas Gerais gerou crises de 1930 a 1937; São Paulo até 1933 e o Rio Grande do Sul permaneceu num quadro instável permanente.<sup>190</sup>

A nomeação de interventores enfraquecia as antigas situações, já que não estavam ligados às elites estaduais mas sim ao Executivo Federal. Isso contribuiu para eliminar boa parte dos empecilhos à centralização administrativa, criando uma convivência entre os grupos políticos, sem que o governo central entrasse em conflitos abertos com eles.<sup>191</sup>

Com o sistema de interventores, eliminava-se a descentralização oligárquica da "República Velha", fortalecendo o poder central na efetivação de medidas econômicas. A ponte entre o centro e os estados era estabelecida pelo DASP, criado em 1938. Concebido como órgão técnico, tinha por objetivo realizar um estudo global do sistema administrativo a fim de que fossem instituídas as mudanças em relação à economia e à eficiência de cada um dos estados. O DASP, enquanto agência ligada ao poder central, espalhava-se por todos os estados, através dos "daspinhos", funcionando eles como uma espécie de legislativo estadual e como corpo superior para o interventor e o Ministério da Justiça: os municípios tinham que se submeter ao interventor e ao DASP, mesmo sendo o interventor o responsável pelo estudo, aprovação e declaração de todos os decretos e leis estaduais.<sup>192</sup>

Ao presidente do "daspinho" correspondiam as funções da antiga Câmara e Senado do Estado e da maioria das Câmaras Municipais. Com o DASP, estabeleceu-se assim uma rede de intervenção federal nos estados, subordinando todas as grandes decisões econômicas e jurídicas estaduais. Segundo Souza<sup>193</sup> a centralização jurídica institucional se viabilizaria pelo fato de existir uma ordenação não questionada da autoridade, a qual se escudava na força material e simbólica do Presidente da República. Essa ordenação, através do estabelecimento dos "daspinhos", supunha uma organização de poder em todo o espaço geográfico, repousada no binômio Interventorias-DASP, direcionado à centralização.

<sup>189</sup> Id. *ibid.*, p.86.

<sup>190</sup> Id. *ibid.*, p.94-5.

<sup>191</sup> Id. *ibid.*, p.94-5.

<sup>192</sup> Id. *ibid.*, p.96.

<sup>193</sup> Id. *ibid.*, p.97.

b) Os mecanismos de centralização econômica

Aglutinando forças convergentes e controlando as antagônicas, o Estado Novo se consolida cada vez mais no poder, auxiliado pelos mecanismos centralizadores, favorecendo o esvaziamento do regionalismo e a desarticulação do poder oligárquico. Estes mecanismos criados na "era" Vargas, como forma de superar a crise de 29, são ampliados e diversificados constituindo aparatos estatais de grande envergadura. Os objetivos principais do intervencionismo do Estado na economia destinavam-se ao desenvolvimento industrial e à consolidação do mercado interno. Para tanto, foram criados estímulos às atividades agroexportadoras de modo a captar divisas para a acumulação interna, ao mesmo tempo em que propiciaria o desenvolvimento industrial com base na política de substituição de importações. Os desdobramentos da implantação desta política foram a derrubada das barreiras regionais e a distribuição espacial das atividades produtivas, através da expansão das "fronteiras" agrícolas no Norte/Centro-Oeste e a localização da produção industrial no eixo São Paulo-Belo Horizonte-Rio de Janeiro.

A intervenção do Estado na economia se deve tanto ao nível de criação de incentivos fiscais para a produção privada - carteiras de créditos, de exportação, etc.-, quanto ao nível da própria participação do Estado nas atividades produtivas como agente-empresário. A criação de órgãos como o Conselho Nacional de Petróleo, Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica, Conselho Nacional de Minas e Metalurgia são demonstrações do alto grau de sua participação direta nos setores produtivos nacionais.

Segundo Souza, os órgãos criados ou ampliados com o claro objetivo de controle das atividades econômicas podem ser agrupados em quatro categorias:

- 1) órgãos destinados a equilibrar consumo e produção em setores agrícolas ou extrativos, ou reger sua importação e exportação - Institutos do Pinho, do Sal, do Açúcar e do Alcool, e o Conselho Nacional do Café;
- 2) órgão destinado à implantação, ampliação ou remodelação de serviços básicos de infra-estrutura para a industrialização - Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (1943);
- 3) órgãos destinados à implantação e ampliação dos serviços básicos de infra-estrutura e para a industrialização - Companhia Vale do Rio Doce (1942); Conselho de Água e Energia (1939); Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional (1940); Comissão do Plano Rodoviário Nacional (1942); Conselho Nacional de Ferrovia (1941); e
- 4) órgãos destinados a ingressar diretamente em atividades produtivas - empresas mistas no setor siderúrgico e petrolífero.

Estes órgãos, ainda, segundo Souza,<sup>194</sup> estavam sob a direção nominal do Presidente da República, mas subordinados aos ministérios correspondentes. Serviam, porém, como agências coordenadoras e centralizadoras do Governo Federal para os específicos campos de ação. Ideologicamente, justificam-se tais medidas com uma postura nitidamente antiliberalista: esvaziada a competência dos órgãos legislativos na constituição substituíam-nos por órgãos técnicos. Para Fonseca,<sup>195</sup> o intervencionismo, materializado pelos mecanismos de centralização, pretendia abarcar várias instâncias de sociedade, além da economia: administração, educação, artes, esportes, saúde, meios de comunicação, organização sindical, etc. Tratava-se, pois, de um intervencionismo defendido enquanto concepção de administrar a sociedade, abrangendo-a em sua totalidade e não somente em algumas áreas ou esferas. Segundo ela, a leitura dos discursos de Vargas não deixa dúvidas: a principal proposta do governo era a criação do mercado nacional e para isso era preciso lutar pela independência econômica do País.<sup>196</sup> O desenvolvimento econômico e a independência eram imprescindíveis, em face das perspectivas conflituais externas que se pronunciavam. Vargas, portanto, argumentava que era preciso optar por uma política gradual, de crescimento do mercado interno e do aparelhamento industrial. Para chegar a isso era preciso romper, no dizer de Vargas, com o que ele considerava como o responsável pelo atraso do País: o agrarismo, o antiindustrialismo, a monocultura e o jogo político das elites. A nação conheceria enfim um projeto para si e para seus cidadãos que, ao ser implementado traria benefícios a todos.<sup>197</sup>

Deste modo, os mecanismos de centralização postos em prática serviam como agências coordenadoras e centralizadoras do Governo Federal nos respectivos campos de atuação, havendo nestas iniciativas um certo plano de conjunto, que visava justamente ao desenvolvimento econômico-industrial, e o Estado como seu principal propulsor. Neste particular, segundo os estudiosos do período, a criação de dois órgãos-chave representou nitidamente esta concepção de plano de conjunto: o Conselho Federal de Comércio Exterior - CFCE - e o Conselho Nacional de Economia - CNE. O CFCE, criado em 1934, tinha por objetivo inicial a centralização da política de comércio exterior. Porém, a partir de 1937 seu âmbito de atuação foi ampliado, tornando-se o órgão central de coordenação econômica, responsável pela criação e reformulação de alguns dos institutos e conselhos já mencionados, particularmente aqueles relacionados à

mineração e à agricultura. Para Octávio Ianni,<sup>198</sup> a forma pela qual desempenhou as suas funções e as realizações de políticas econômicas às quais esteve vinculado, o CFCE pode ser considerado o primeiro órgão de planejamento governamental. Isso porque foi no âmbito de sua atuação que se reuniram, pela primeira vez funcionários governamentais, empresários e técnicos com o objetivo de estudar e propor soluções para vários problemas do sistema econômico-financeiro e administrativo nacional.

O Conselho Nacional de Economia, por sua vez, estava mais associado à organização da economia nacional. Criado em 1937, tinha a função de influenciar as políticas agrícolas, industriais, comerciais, de transportes, finanças, administração, trabalho e educação, sempre com o intuito de incrementar a produção nacional.<sup>199</sup> Em face do contexto bélico e suas consequências para a economia nacional (queda das importações, escassez de produtos importados, crescimento da demanda por material bélico, inflação e aumento da demanda interna), o governo viu-se obrigado a atuar de forma mais efetiva e racional. É nesse contexto que é criada em 1942 a Coordenação de Mobilização Econômica, que assumiu o caráter de um verdadeiro superministério: por seu intermédio o governo coordenava assuntos econômicos, financeiros, tecnológicos e administrativos da economia nacional, considerada como a economia de um país em "estado de guerra". Por isso a CME abrangeu boa parte das atividades do CFCE e do CNE, nos setores extrativos, agrícolas, industriais, de exportação, transportes, preços e salários, mercado de trabalho, circulação de mercadorias e defesa da economia nacional. A CME atuou em vários setores, inclusive na mobilização de trabalhadores para os seringais da Amazônia, bem como na fixação do salário mínimo para as diferentes regiões (estados) do País.<sup>200</sup>

Esse plano de conjunto e o caráter nacional na condução da vida nacional reiteraram, segundo Ianni, a técnica e prática do planejamento como elemento de política governamental. Esta perspectiva, segundo ele, se tornou ainda mais clara em 1944, quando se firmou o prenúncio do fim da Segunda Guerra Mundial. Os governantes e empresários, então, antecipando-se a este acontecimento, se propuseram a estabelecer estratégias de desenvolvimento e de organização nacional, correntes em todos os países do mundo. Para Ianni,<sup>201</sup> a concepção do planejamento no Brasil foi uma combinação privilegiada de condições (economia de guerra, perspectivas de desenvolvimento industrial, problema de defesa nacio-

<sup>194</sup> *Id. ibid.*, p.130.

<sup>195</sup> Fonseca, *op. cit.*, p.263-4.

<sup>196</sup> *Id. ibid.*, p.264.

<sup>197</sup> *Id. ibid.*, p.265.

<sup>198</sup> Ianni, *op. cit.*, p.58.

<sup>199</sup> *Id. ibid.*, p. 58

<sup>200</sup> O salário mínimo, levando em conta o valor da mão-de-obra do trabalhador, foi estabelecido ao nível regional (estadual) em 1940 pelo Conselho Nacional de Economia. (Ianni, 1986, *op. cit.*, p.60-1).

<sup>201</sup> *Id. ibid.*, p.61 seq.

nal, reestruturação do poder e do Estado e nova constelação de classes sociais) que transformou a linguagem e a técnica do planejamento em um componente do sistema político-administrativo. Ou melhor, a linguagem e a técnica do planejamento foram incorporadas de forma desigual e fragmentada, segundo as possibilidades apresentadas pelo sistema político-administrativo e os interesses predominantes do setor privado da economia. Segundo Ianni, esta é a razão por que, ao mesmo tempo em que se ensaiava a política econômica governamental planejada, desenvolvia-se a controvérsia sobre os limites de participação estatal na economia.

### O Reaparelhamento das Forças Armadas

Como bem observa Souza,<sup>202</sup> de nada valeriam os mecanismos de centralização atuantes na relação governo central-estados se, paralelamente, o próprio governo não fortalecesse o seu núcleo central, vale dizer, a própria máquina do governo e as agências decisórias a nível federal.

Esta observação da autora explica por que, além dos mecanismos de centralização governo federal/estados, destinados ao controle político-administrativo, criaram-se também inúmeros órgãos de controle socioeconômico. Por sua vez, havia também aqueles mecanismos que, não estando diretamente associados à unificação político-administrativa nem à regulação das atividades econômicas, cumpriam igualmente um importante papel enquanto componentes intermediários de sustentação da ordem econômica, política e social do Estado Novo. No entender de Souza, estes mecanismos são as Forças Armadas e o Exército Nacional, em particular.<sup>203</sup>

Com relação às Forças Armadas, sem serem propriamente um instrumento de poder de Getúlio Vargas, tiveram durante o Estado Novo um papel fundamental na consecução das políticas implementadas. O próprio crescimento do Exército, ao longo da década de 30, implicou a queda das milícias estaduais, tornando-se, posteriormente, um importante avalista final no controle político dos estados, atuando nesse particular como árbitro do regime. Por outro lado, desempenhou um papel igualmente ativo, através de seus quadros técnicos, de *policy-makers*, notadamente na formulação e implementação das decisões e planos relativos ao desenvolvimento industrial. No contexto de guerra, o Exército se converteu em principal estimulador de políticas industriais, principalmente aquelas voltadas para os setores da siderurgia e do petróleo. Não é por menos que o comando de alguns órgãos estatais foi confiado a oficiais militares, além da idealização que o próprio

Vargas fazia das suas virtudes empresariais. Na concepção do Presidente, algumas das empresas estatais tinham um caráter político-estratégico, portanto, condizente com uma logística militar de guerra.<sup>204</sup>

A participação ativa das Forças Armadas no conjunto das ações governamentais foi resultado da própria reorganização porque estas passaram ao longo da década de 30. As crises internas no período 30-37 e o limiar da Segunda Guerra vão imprimir uma nova concepção logística no seio militar, atento para a integridade e defesa nacional. Dentro destas concepções, o apoio incondicional ao Estado forte e ao autoritarismo de governo torna os militares importantes protagonistas do processo de centralização em curso, funcionando como árbitros do regime, em muitas das questões nacionais.<sup>205</sup>

Por outro lado, os militares sempre foram favoráveis, desde o período Imperial, à modernização institucional, ao progresso, à centralização do poder e contra os regionalismos. A vinda da missão francesa ao Brasil em 1919 estabeleceu novos valores dentro do seio militar, profissionalizando-o e modernizando-o. Estes fatores, entre outros, possibilitaram aos militares uma participação cada vez mais crescente no processo político brasileiro, expressa no movimento dos tenentistas, na participação da Revolução de 30, no estabelecimento do Estado Novo e nos golpes de Estado em 1945 e em 1964.<sup>206</sup>

Na década de 30, a participação dos militares no desenvolvimento econômico-industrial era de caráter nitidamente nacionalista, por isso fora conduzida dentro de uma concepção estratégica. Nesse particular, as crises internas e a preparação para a Segunda Guerra impunham aos militares o desafio de garantir a soberania, segurança e a integridade nacional.

Não é por acaso que, em 1934, sob a iniciativa de Góes Monteiro, foi incluída nos currículos do Exército a Geografia Militar. Foi também graças a ele que surgiu a iniciativa de se formular o pensamento embrionário da Segurança Nacional, o qual iria tornar-se, sem grandes modificações, na Doutrina de Segurança Nacional elaborada pela Escola Superior de Guerra na década de 50.<sup>207</sup>

A Escola Superior de Guerra, responsável pela Doutrina de Segurança Nacional, tinha em seus currículos grandes temas, como: Segurança Nacional, Objetivos Nacionais, Poder Nacional, Estratégia Nacional, Política Nacional e Desenvolvimento Nacional. Neles a Geopolítica e a Geografia estavam presentes como elementos e como apoio para o desenvolvimento básico da ESG. A Doutrina de Segu-

<sup>202</sup> Souza, op. cit., p.98.

<sup>203</sup> Id. ibid., p.98 seq.

<sup>204</sup> Tavares, op. cit., p.127.

<sup>205</sup> Souza, op. cit., p.98.

<sup>206</sup> Miyamoto, op. cit., p.91.

<sup>207</sup> Id. ibid., p.91.

rança Nacional - DSN, formulada pela ESG, sofreu diversas influências, principalmente de Alberto Torres e Oliveira Vianna, de Góes Monteiro e do pensamento positivista, através do lema "Ordem e Progresso".<sup>208</sup>

Concebida como necessária para a proteção do Estado, a referida doutrina assumiu desde o início conotação autoritária, pois, de acordo com a ótica prevalecente no seio militar, somente com o Estado autoritário se poderia resolver os problemas nacionais. Este autoritarismo se justificava, pois, para os militares nem as elites tinham preparo para governar, nem a sociedade tinha uma organização suficientemente forte para que se estabelecessem, por exemplo, modelos importados como o federalismo. Daí porque fazia-se necessário um regime forte e autoritário.

Não se deve esquecer o contexto político e de guerra em que surgiram tais concepções. Esse contexto, aliás, vai influenciar a formação dos principais formuladores da Doutrina nas décadas de 50 e 60, agora no clima de guerra fria e com o perigo da expansão do Comunismo.

Segundo Miyamoto,<sup>209</sup> outro elemento que pode ser considerado para se compreender as estratégias e o pensamento militar no contexto do movimento pós-30 é a existência do Conselho de Segurança Nacional. Embora o autor saliente que, ao analisá-lo, deve-se fazer as devidas ressalvas: o CSN não estava vinculado à Doutrina de Segurança Nacional, portanto, não se deve supervalorizá-lo.

A presença do Conselho de Segurança Nacional (CSN) é assinalada pela primeira vez na Constituição de 1934 que assim definiu suas funções:

"Todas as questões relativas à Segurança Nacional serão estudadas e coordenadas pelo Conselho Superior de Segurança Nacional e pelos órgãos técnicos criados para atender às necessidades de mobilização."

A Constituição de 1937 repetiu a de 1934 e a única alteração notada foi a supressão da palavra "superior". Na Constituição de 1946, pode-se observar que o fim da guerra repercutiu nas funções a ela atribuídas, voltadas agora mais para questões de defesa externa do que interna. Na Constituição de 1967, pouca alteração é notada em relação à anterior, porém, em 1970, alteraram-se profundamente as funções do Conselho, através de decreto-lei. Nele ficou estabelecido que o "Conselho de Segurança Nacional" é o órgão de mais alto nível na assessoria direta ao Presidente da República, para formulação e execução da Política de Segurança Nacional. Competia ao Conselho de Desenvolvimento estabelecer as bases para a política nacional, estabelecer o conceito

estratégico nacional e estudar assuntos relativos a tratados e convênios com países estrangeiros e programas de cooperação internacional.

O que se depreende da atuação da Escola Superior de Guerra, através da Doutrina de Segurança Nacional, e do Conselho de Segurança Nacional, é que enquanto um era o responsável pela formulação do pensamento doutrinário de Segurança Nacional, o outro compunha forças que atuavam diretamente ao nível institucional. Tal fato pode ser explicado na mesma origem de ambos (década de 30). A ESG, embrionária ainda neste contexto, se fortalece daí por diante, fugindo de um plano exclusivamente militar e abarcando um campo mais amplo de atuação, pois detinha o poder de intervir nos destinos do País, quando julgasse necessário (atendendo aos interesses nacionais ou a interesses dos grupos dominantes).

Miyamoto observa que isto mostra que a ESG sempre arrogou a si o papel de guardião da sociedade, tendo a seu encargo a proteção dos valores culturais e espirituais da Nação contra o "perigo comunista".<sup>210</sup>

### Política de Integração Nacional: a Campanha "Marcha Para o Oeste"

A campanha "Marcha Para o Oeste", postulada pelo pensamento político e geopolítico no decorrer dos anos 30 e 40, se propunha não só garantir a efetiva integração nacional, mas subjacente a ela o interesse de povoar e explorar as imensas áreas "desertas" do País, supostamente riquíssimas em recursos naturais (as quais, dizia-se na época, cobichadas pelas potências estrangeiras).

Em 1940, o Presidente Getúlio Vargas, em um de seus discursos, deixou claro o objetivo desta campanha:

"Após a reforma de 10/11/1937, incluímos essa cruzada no programa do Estado Novo, dizendo que o verdadeiro sentido da brasilidade é o rumo ao oeste. Para bem esclarecer a idéia, devo dizer-vos que o Brasil, politicamente, é uma unidade. Todos falam a mesma língua, todos têm a mesma tradição histórica e todos seriam capazes de se sacrificar pela defesa de seu território (...). Mas se politicamente o Brasil é uma unidade, não o é economicamente. Sob este aspecto assemelha-se a um arquipélago formado por algumas ilhas, entremeadas de espaços vazios. As ilhas já atingiram um alto grau de desenvolvimento econômico e industrial e as suas fronteiras políticas coincidem com as fronteiras econômicas. Continuam, entretanto, os vastos espaços despovoados, que não atingiram o necessário clima renovador, pela falta de (...) saneamento, educação e

<sup>208</sup> A concepção positivista que deu ensejo à criação do lema "ordem e progresso" se baseava na idéia de que a sociedade era composta por instituições, onde cada qual tinha uma função, visando ao bom funcionamento do conjunto. A partir daí a sociedade deveria evoluir sem tropeços, nem rupturas, com "progresso dentro da ordem". Modernizar, porém conservando as estruturas econômicas e sociais oriundas da Revolução Burguesa (a francesa de 1789). Esta concepção estava impregnada do "cientificismo" característico do fim do século passado. Entre outras coisas pregava-se a substituição dos partidos políticos por órgãos técnicos para melhorar o desempenho do conjunto (Fonseca, 1980, op. cit., p.55).

<sup>209</sup> Miyamoto, op. cit., p.96.

<sup>210</sup> Id. ibid., p.99.

transportes. No dia em que dispuserem todos esses elementos, os espaços vazios se povoarão. Teremos densidade demográfica e desenvolvimento industrial. Deste modo, o programa de "Rumo ao Oeste" é o reatamento da campanha dos construtores da nacionalidade, dos bandeirantes e dos sertanistas, com a integração dos modernos processos de cultura. Precisamos promover esta arrancada, sob todos os aspectos e com todos os métodos, a fim de suprimirmos os vácuos demográficos do nosso território e fazemos com que as fronteiras econômicas coincidam com as fronteiras políticas".<sup>211</sup>

No movimento de interiorização, o Presidente Vargas apontou ainda os seguintes objetivos: tentar recuperar a posição do Brasil no mercado internacional da borracha, implantando programas de aproveitamento da *hevea* no "vale amazônico"; fixar em zonas produtivas e menos propícias a flagelos os excedentes da população de certas regiões do País; substituir a imigração estrangeira pela colonização nacional (o Levante de 35, conhecido como Intentona Comunista, foi citado nessa ocasião por ter sido integrado por imigrantes "a serviço da Rússia Comunista"); evitar a ameaça de uma excessiva aglomeração de braços nas grandes cidades.<sup>212</sup>

Segundo Velho,<sup>213</sup> apesar de toda a retórica da expansão da fronteira, não parece que Vargas imaginasse a "Marcha Para o Oeste" como um movimento massivo que ocuparia e desenvolveria metade do País em um curto período de tempo. Em primeiro lugar porque os recursos que o Estado brasileiro tinha ao seu dispor eram relativamente poucos e, em segundo lugar, porque não se alterou o que talvez fosse o fundamental num plano geral de colonização: a estrutura fundiária e o sistema de dominação exercido a partir da grande propriedade de terras. Contudo, esta campanha teve desdobramentos a longo prazo, de grande significância para a nossa geopolítica interna.

Para tentar elucidar o significado e os desdobramentos desta campanha de interiorização do País, vamos analisar dois aspectos que consideramos relevantes: os projetos de colonização agrária e a questão fundiária, bem como os fundamentos geopolíticos da campanha.

#### Os projetos de colonização e a questão fundiária

Em 1940 Vargas viajou por todos os estados e territórios das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oes-

te, inaugurou estradas de ferro, visitou populações indígenas. Em Goiás, aprovou o plano de colonização do estado, concedendo uma casa e um lote de terra para cada família.<sup>214</sup> Em seus discursos por ocasião da visita a Cuiabá justificou seus propósitos em relação à campanha de interiorização do País, argumentando que a exploração agrícola e mineral do subsolo brasileiro contribuiria enormemente para o progresso industrial do País. Segundo ele, esta campanha contribuiria também para criar um País uno, extinguindo de vez com a dualidade do Brasil das cidades e do Brasil dos sertões. Sofrendo fragmentação nítida em seu território, cada parte do País para Vargas encontrava-se em diferentes etapas de desenvolvimento econômico: uma delas seria agente e sujeito da economia nacional; a outra apenas objeto, como mercado industrial da primeira. Em consequência, havia disparidades entre o nível de vida das populações de cada segmento. Como exemplo desta situação Vargas citou Mato Grosso e São Paulo.<sup>215</sup>

Ao verificarem os resultados desta campanha de interiorização do País, no que diz respeito aos seus aspectos socioeconômicos, os analistas são unânimes em considerá-los débeis e insuficientes em face das expectativas criadas. Aliás, os efeitos gerados (não pela campanha em si, mas por uma tendência que já vinha afirmando-se desde o antigo regime) foram, segundo os analistas, totalmente o inverso do que se esperava: as grandes propriedades continuavam a ser a característica marcante do uso da terra com baixa produtividade; uma categoria numerosa da população rural continuou a se utilizar de pequenos lotes, insuficientes para assegurar a subsistência familiar e cuja dimensão não permitia a racionalização e mecanização da produção. Por outro lado, a falta de incentivos ao pequeno produtor, bem como as políticas de renda da terra, consideradas extorsivas para este, contribuíram para acentuar as desigualdades sociais e tornaram os centros urbanos desagradáveis "naturais" das populações rurais em busca de emprego, revelando um círculo vicioso cujas consequências funestas se fazem sentir até hoje.<sup>216</sup>

Este quadro social, apesar das medidas institucionais implementadas durante o Estado Novo, não se alterou porque o jogo político dos oligarcas continuou solidamente estabelecido em torno de suas propriedades de terras.

Segundo Aspásia Camargo,<sup>217</sup> a oligarquia (expressa pelo monopólio da terra e controle do voto) permaneceu imbricada nos centros de poder, não alterando em nada a direção industrializante. Neste

<sup>211</sup> Vargas, s/d. Apud Velho. *Capitalismo autoritário e campesinato*. 1976, p.148.

<sup>212</sup> Velho, Otávio Guilherme. *Capitalismo autoritário e campesinato*. São Paulo, Difel, 1976, p.149.

<sup>213</sup> Velho, op. cit., p.149.

<sup>214</sup> Fonseca, op. cit., p.273.

<sup>215</sup> Vargas, 1940, Apud Fonseca, 1989, op. cit., p.273.

<sup>216</sup> Camargo, Aspásia. A questão agrária: crise de poder e reformas de base (1930-1964). In: HISTÓRIA GERAL DA CIVILIZAÇÃO BRASILEIRA, O Brasil republicano. Bóris Fausto (Coord.). 2. ed., v. 3, t. 3, São Paulo, Difel, 1983, Capítulo 3, p.124.

<sup>217</sup> Id. *ibid.*, p.126.

sentido, observa que no período do Estado Novo a pressão política sobre o centro do poder tinha sido enfraquecida, sem que o sistema de dominação (propriedade de terra e clientelismo), fosse atingido, reproduzindo com isto a continuidade de um processo, segundo ela, conservador e que se afirma praticamente desde a origem do Estado brasileiro em 1822.

Para explicar a origem e a continuidade deste processo, que a autora denomina de "pacto agrário", ela subdivide em quatro etapas os níveis de articulação entre as diferentes frações das elites agrárias e o poder central.

A primeira delas compreende o período de formação do Estado Nacional em 1822 na qual a sua consolidação se ajusta e depende dos poderes locais ou regionais dos proprietários de terras.

A segunda etapa corresponde a uma relativa estabilidade do pacto agrário que o modelo consubstancia no acordo escravista. Debelados os movimentos regionais democrático-liberais, o Governo Imperial se consolida, apoiado no acordo tácito com as elites agrárias, com ampla autonomia de decisões político-econômicas.

Também deve-se considerar como elemento adicional para explicar esta estabilidade política o acordo entre as elites agrárias e o governo central sobre a propriedade fundiária, consubstanciada na Lei de Terras aprovada em 1850, marco de referência histórica da propriedade fundiária no Brasil.

De acordo com esta lei, as terras devolutas só poderiam ser ocupadas mediante título de compras. Segundo Saes,<sup>218</sup> esta lei não tornou necessariamente acessível a toda população a posse da terra. Pelo contrário, a exigência de compra e as complicações burocráticas derivadas dela foram, na prática, utilizadas para dificultar a posse dos pequenos proprietários independentes e não escravistas. A contradição da Lei de Terras, segundo ele, reside no fato de que a posse continuou sendo a via principal de acesso à propriedade da terra, mas isto tão-somente para os grandes proprietários fundiários escravistas, que contavam com recursos para, simultaneamente, frustrar a aplicação da lei aos seus próprios atos e exigi-la aos atos dos pequenos posseiros. Resultado: crescimento dos latifúndios, muitas vezes improdutivos, mas respaldados juridicamente pela compra.

Com a abolição da escravatura não se processam as esperadas transformações pelos abolicionistas. O engenheiro André Rebouças, defensor de medidas de distribuição da propriedade de terra, de forma a criar uma camada de pequenos proprietários, afirma que, com a queda do Império, esta foi marginalizada.

Por sua vez, a transição para o trabalho livre, longe de libertar a mão-de-obra de um rígido controle dando-

lhe maior poder de barganha frente ao mercado, ao contrário, imobiliza-o nas zonas rurais decadentes, graças à utilização de trabalhadores imigrantes que com ela competem em condições mais vantajosas.

Este momento de transição, como terceira etapa do pacto agrário, corresponde à instalação da República nos moldes federalistas. Tendo por base o poder dos proprietários de terras, consolida-se a liderança dos oligarcas nos estados e da figura do coronel nos municípios, através das bem montadas máquinas políticas que praticamente "feudalizam" o campesinato, tornando-o totalmente dependente de uma política clientelista.

Segundo Camargo,<sup>219</sup> a crise do pacto oligárquico desemboca na Revolução de 30, que em nada altera a estrutura fundiária, até então em vigor. O campesinato alijado do processo de transformações sociais ocorrido nos centros urbanos ocorre para estes, provocando um acelerado inchaço populacional nas grandes cidades da faixa litorânea do País.

No contexto revolucionário, contudo, destacam-se as propostas dos tenentistas que, através do Clube 3 de Outubro, elaboram um programa de grande amplitude, destinado à reformulação da ordem social então vigente. Vitoriosos na Revolução de 30 e na Revolução Constitucionalista de 32, criaram-se entre o grupo grandes expectativas na possibilidade de uma ampla reforma social, abarcando diferentes campos: racionalização da economia pela adoção de planos de produção e desenvolvimento econômico; criação de departamentos e serviços especializados (estatísticas, finanças, etc.); eliminação de impostos interestaduais; centralização e nacionalização do Estado; organização de um código de águas e minas; e criação de uma indústria siderúrgica nacional.<sup>220</sup>

No que tange à questão fundiária, as linhas do programa são nitidamente influenciadas por Alberto Torres que, décadas antes, vira na monocultura exportadora e no baixo aproveitamento de terras a origem de nossos males, e numa distribuição mais equilibrada entre população e território o fundamento da "organização nacional".

De acordo com o programa, o governo deveria reduzir ao mínimo possível todas as formas de latifúndios, especialmente nas faixas de territórios próximos ao litoral e às vias de comunicação. O cultivo compulsório dessas terras dar-se-ia "sob pena de seu aproveitamento pelo Estado, que as transformará em núcleos coloniais, para localização de famílias de agricultores intensificando a colonização de terras incultas".<sup>221</sup>

Caberia ao Estado o papel de redistribuição da propriedade para fins de núcleos coloniais cooperativos. Caberia também a ele preparar racionalmente o aproveitamento das terras localizadas em regiões

<sup>218</sup> Saes, Décio. *A formação do estado burguês do Brasil (1888-1891)*. 1985, p.147-9.

<sup>219</sup> Camargo, op. cit., p.131-2.

<sup>220</sup> Clube 3 de Outubro. *Esboço do programa de reconstrução política e social do Brasil*. S.1, s. ed., 1932, p.49 seq. Apud Camargo, op. cit., p.134.

<sup>221</sup> Id. *ibid.*, p. 49 seq.

sujeitas a crises climáticas, de modo a fixar o homem ao seu habitat, em alusão direta às secas que periodicamente assolam o Nordeste. Respeita, contudo, o direito de propriedade adquirida, desde que isso não venha a favorecer o “parasitismo negociista” e, ao mesmo tempo, propõe a criação de um “tribunal de Terras” como forma de resolver litígios relativos ao domínio, posse e exploração do solo.<sup>222</sup>

As relações capital-trabalho seriam regularizadas através da legislação trabalhista beneficiando automaticamente o proletariado agrícola. Previa-se, também, o amparo público aos desempregados rurais, alocados em núcleos coloniais.<sup>223</sup>

Segundo Aspásia Camargo,<sup>224</sup> após a vitória militar contra a Revolução Constitucionalista de São Paulo, a posição de importância dos tenentes sofreu um recuo de curto a médio prazo, pois também ocorreu um fortalecimento da hierarquia militar, mais conservadora, já a esta altura indisposta com a “audácia” da jovem oficialidade, obrigando Vargas a aproximar-se mais dos poderes regionais dissidentes e a convocar eleições constitucionais.

Nas discussões da Assembléia Constituinte de 1934 as idéias avançadas do Clube 3 de Outubro foram significativamente diluídas. Muitas propostas do Clube seriam implementadas anos mais tarde como o Plano Siderúrgico Nacional (1940), outras como o Código de Minas, Água e Florestas foram aprovadas na Carta de 34.<sup>225</sup>

Entretanto, não se alterou a estrutura fundiária. Segundo Camargo,<sup>226</sup> com o fechamento do Clube 3 de Outubro, as reivindicações tenentistas afastam-se dos centros de poder e decisão política e transferem-se para áreas mais mobilizadas que se formam com a Frente Popular de 1935 e que incorporam em sua cúpula os inconformistas da Revolução de 1930.

No manifesto de Luiz Carlos Prestes ao povo brasileiro, de julho de 1935, a Aliança Nacional Libertadora, de inspiração comunista, apregoa a distribuição de terras entre a população pobre, camponesa e operária e a devolução das terras arrebatadas pela violência aos índios.<sup>227</sup> Ao contrário do Clube 3 de Outubro, que pleiteava transformações político-sociais em termos de um programa de governo, a ANL apresenta suas reivindicações em um contexto conflituoso de luta política que se desenvolve sob forma de pressão mobilizadora de grupos civis organizados em torno do lema “Terra e Liberdade”.<sup>228</sup>

Para Camargo, a ANL bem como seu antônimo ideológico, a Ação Integralista Brasileira, parecem ser resultado do processo de marginalização dos tenentes do poder, e de seu fracasso em tornar viável um novo modelo de sociedade desvinculada da ordem derrubada em 1930. A tendência inicial deste grupo, de mudar a ordem social mesmo tendo que sacrificar temporariamente (ou definitivamente) a democracia, teve ressonâncias nas propostas radicais apresentadas posteriormente pela ANL e AIB. De cunho radical e de difícil operacionalização, não encontraram respaldo junto aos grupos sociais, revertendo o poder (dos tenentes) para as instâncias regionais, arbitradas por Vargas e apoiadas pelo Exército.<sup>229</sup>

O levante de 35 sofre uma fragorosa derrota com o auxílio do Exército, sendo que o chefe de polícia Felinto Müller, no relatório apresentado logo depois de esmagado o movimento da ANL, explicitamente sugeriu como uma medida importante para evitar novas ameaças do gênero o “descongestionamento nos grandes centros urbanos, da massa de desocupados, sob a assistência e localização do Estado”.<sup>230</sup>

Do confronto entre as duas vertentes tenentistas de direita (AIB) e de esquerda (ANL) que se desenvolve entre 1935 e 1937, resulta uma instável e complexa correlação de forças que induz ao reforçamento do Exército como instituição de controle, e do poder pessoal de Vargas como hábil manipulador de conflitos. Esta tendência culmina com o pacto entre o poder civil e o Exército que se consubstancia com o golpe de 1937.<sup>231</sup>

Com o Estado Novo, a desmobilização política, imposta autoritariamente, amplia as possibilidades de acomodação de interesses, favorecendo o adiantamento de propostas de mudanças. Os conflitos regionais são reabsorvidos, porém, preservando o funcionamento tradicional das esferas regionais de mando, assegurando-lhes ampla margem de autonomia no que diz respeito àquele sistema de dominação. Em outras palavras, o Estado Novo habilmente dilui conflitos, segundo aquele modelo de decisões não antagonistas, assegurando para o poder central um eficiente sistema de lealdades e uma ramificação controlada da máquina administrativa.<sup>232</sup>

A criação e/ou ampliação dos inúmeros órgãos reguladores da produção agrícola, como o IAA e o IBC, aproximam o governo central dos produtores rurais, sem ameaças a estes com uma reforma agrária que

<sup>222</sup> Id. *ibid.*, p. 135.

<sup>223</sup> Id. *ibid.*, p. 135.

<sup>224</sup> Camargo, *op. cit.*, p. 136.

<sup>225</sup> Draibe, Sônia. *Rumos e metamorfose: um estudo sobre a constituição do estado e as alternativas da industrialização no Brasil - 1930/40*. 1985, p.95-6.

<sup>226</sup> Camargo, *op. cit.*, p. 139.

<sup>227</sup> Id. *ibid.*, p. 139.

<sup>228</sup> Id. *ibid.*, p. 139.

<sup>229</sup> Id. *ibid.*, p. 130-40.

<sup>230</sup> Velho, Otávio Guilherme. *Frentes de expansão e estrutura agrária*. 1985, p.141-9.

<sup>231</sup> Camargo, *op. cit.*, p. 140..

<sup>232</sup> Id. *ibid.*, p. 141.

poderia colocar em cheque seu tradicional sistema de dominação (monopólio da terra e controle do voto).

É, portanto, neste quadro sociopolítico e fundiário que se inicia a campanha "Marcha Para o Oeste" com o estabelecimento das chamadas colônias agrícolas nacionais, promovidas pelo governo central em colaboração com os governos estaduais.

A viabilização da "Marcha Para o Oeste" se efetivaria, pelo menos no que tange aos seus aspectos institucionais, com a criação da Fundação Brasil Central, órgão administrativo estabelecido mediante o Decreto-Lei nº 5.878, de 4/10/1943. Destinava-se, este órgão, a desbravar e colonizar as zonas compreendidas nos altos rios Araguaia, Xingu e no Brasil central e ocidental.<sup>233</sup>

Nas normas previstas no estatuto da Fundação, as áreas territoriais a serem desbravadas e colonizadas eram de livre escolha da Fundação, em acordo com os governos estaduais, salvo indicação expressa do Governo Federal. Competia a esta Fundação:

- 1 - Promover a respectiva colonização, com pelo menos metade de elementos nacionais, pelo que julgar mais conveniente, administrando as atividades econômicas e sociais e estabelecendo os serviços públicos que julgar necessários; e
- 2 - Explorar as riquezas naturais do solo e do subsolo, bem como a força hidráulica, ficando autorizado, por força do decreto que aprovar os estatutos, as pesquisas e lavras das jazidas e minas.<sup>234</sup>

A Fundação Brasil Central foi responsável também, além da criação de colônias agrícolas, pelo estabelecimento de vias de comunicações, aeroportos de pequeno porte e pelo estabelecimento de serviços de proteção aos índios. Constituiu assim, a Fundação, o grande órgão administrativo da campanha "Marcha Para o Oeste".

Dentre as colônias agrícolas estabelecidas pela Fundação Brasil Central citam-se a de Dourados, em Mato Grosso, onde núcleos de 2 000 a 4 000 famílias estabeleceram-se em lotes rurais, formando um grupo de pequenos proprietários rurais, e a colônia agrícola de Ceres, em Goiás.

Uma outra medida institucional, relativa aos planos de colonização agrícola, foi a que instituiu o plano de colonização do vale do rio São Francisco. Mediante o Decreto-Lei nº 4.505, de 22 de julho de 1942, o Presidente Vargas autorizava a formação de núcleos agroindustriais para a colonização do vale. Os lotes, no caso, só seriam concedidos a brasileiros que revelassem aptidão para o gênero de exploração agroindustrial de cada núcleo e se dispusesse a fazer parte da cooperativa nele existente. Obras de saneamento, saúde, irrigação e instalações de alguns

desses núcleos foram prontamente realizadas. Em 03/10/45, um decreto-lei facultava ao Ministério da Agricultura a criação de uma sociedade anônima destinada a realizar o aproveitamento industrial da energia hidráulica do rio São Francisco.<sup>235</sup>

Para Velho,<sup>236</sup> as dificuldades para a análise dos resultados da campanha é que a retórica dos discursos não refletia a política estatal, mas funcionava como um substituto de medidas concretas. Neste sentido, o autor analisa alguns dos seus resultados mais gerais:

- a migração que já vinha aumentando depois de 1930 tornou-se um fato evidente, só que do campo para a cidade;
- na Região Centro-Oeste houve um relativo desenvolvimento com estradas de ferro construídas ou ampliadas (Nordeste do Brasil) e a criação de Goiânia;
- houve um fluxo migratório de São Paulo e Minas Gerais em direção ao sul de Mato Grosso e Goiás, com o apoio do Estado; e
- ao longo da década de 40, houve um incremento demográfico na Amazônia. O interesse pela borracha, durante a guerra, não sobreviveu ao fim desta e as colônias agrícolas implantadas para este fim, também. Houve, contudo, um significativo surto de imigração nordestina para a Amazônia com os estímulos governamentais. Neste aspecto, deve-se mencionar que a criação do Banco de Crédito da Borracha (em 1942) abriu caminho para outras ações governamentais direcionadas ao desenvolvimento da região, atraindo mão-de-obra migrante, vinda sobretudo do Nordeste. A criação da Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia - SPVEA -, em 1953, correspondeu a estas ações ligadas a um primeiro ciclo de políticas regionais. Como complemento à criação da SPVEA, o decreto-lei de agosto de 1953 estabelecia a "Amazônia Legal", área de intervenção para políticas econômicas regionais englobando um total de 5 057 490 km<sup>2</sup>, mais da metade do Território Nacional e atingindo a totalidade dos Estados do Amazonas e Pará, porções setentrionais de Mato Grosso e Goiás e ocidental do Maranhão, bem como os territórios federais de Rondônia, Acre, Roraima e Amapá.<sup>237</sup> Posteriormente, a criação da SUDAM, SUDENE e SUDECO completaria as medidas institucionais de políticas de desenvolvimento regional empreendidas pelo governo central. As colônias agrícolas, contudo, na opinião do autor, não prosperaram.

#### Os fundamentos geopolíticos da Campanha da "Marcha Para o Oeste"

O acirramento dos sentimentos nacionalistas durante o Estado Novo identificava a interiorização do

<sup>233</sup> Cortés, C. *Homens e instituições no Rio*. Rio de Janeiro, IBGE, 1957, p.86-87.

<sup>234</sup> Id. *ibid.*, p.87.

<sup>235</sup> Cunha, op. cit., p.98.

<sup>236</sup> Velho, op. cit., p.151-2.

<sup>237</sup> Costa, op. cit., p.51.

País como afirmação da nacionalidade brasileira. Cassiano Ricardo em sua obra "Marcha Para o Oeste" acreditava que, enquanto o desenvolvimento produtivo no litoral (leste) tinha estreitos laços históricos mantidos com a Europa (especialmente Portugal), o Sertão (oeste) tinha sido conquistado pelos que estavam dispostos a soltar esses laços.

Assim, para ele, no começo da colonização, as posições estavam assim definidas: os navios atraindo os lusos apegados à metrópole portuguesa, e o Sertão, que atraía os brasileiros natos (mamelucos). Portanto, conclui ele, quando entra nas matas além-litoral a primeira bandeira "termina a história de Portugal e começa a história do Brasil".<sup>238</sup>

Otávio Guilherme Velho,<sup>239</sup> ao analisar a obra de Cassiano Ricardo, observa que a analogia entre a bandeira e o Estado Novo é clara: ambas são autenticamente brasileiras, pois têm em comum um território a conquistar ou a ocupar para os que aqui nasceram e construíram o País.

O pensamento geopolítico também esteve atento à questão da interiorização do País, identificando, como em Cassiano Ricardo, o litoral como de "influências estrangeiras" (o liberalismo e o comunismo, exóticos) e o interior como "fundamento da nacionalidade", atribuindo ao Estado Novo a tarefa de dar prosseguimento à obra iniciada pelos bandeirantes para conquista e ocupação do Território Nacional.<sup>240</sup>

Mário Travassos, por exemplo, em seu livro *Projeção Continental do Brasil*, já apontava em 1931 a importância da ocupação do oeste brasileiro:

"Para Oeste! Como fórmula política de alto resultado, deve ser encarado como a resultante de um sistema de forças, como a direção geral de inúmeras atrações que visam simultaneamente à solução dos mais graves problemas nacionais e à consecução do papel nacional que o espaço e a posição geográfica do Brasil lhe outorgariam no continente e para além-mar".<sup>241</sup>

Para Travassos, pela posição que o Brasil ocupava na América do Sul precisava se voltar para o interior, no Centro-Oeste, que era exatamente a zona estratégica do continente, marcando com isso sua hegemonia de potência regional.

Entretanto, para os que pensavam, numa época em que o imperialismo se alastrava pelo mundo, que o governo Vargas tinha as mesmas pretensões em relação aos países vizinhos, Vargas refutava energicamente qualquer analogia. Para ele:

"O imperialismo brasileiro consiste exclusivamente na expansão demográfica e econômica dentro

do próprio território brasileiro, fazendo a conquista de si mesmo e a integração do Estado, tornando-o de dimensões tão vastas quanto o País".<sup>242</sup>

Prosseguindo no seu discurso, Vargas afirmaria ainda que:

"... com as reservas territoriais que dispomos, será possível formar um grande mercado unitário, de capacidade bastante para absorver a produção das zonas industrializadas e desenvolver a industrialização das zonas de recente ocupação. Por isso, o nosso País não atingiu ainda a fase em que necessitará de novos mercados nem de novos territórios ou de conquista de matérias-primas".<sup>243</sup>

Nos discursos de Vargas, a retórica de interiorização do desenvolvimento, através dos planos de colonização, transportes e infra-estrutura, encontrava fortes ressonâncias junto aos setores militares (em face do bloqueio de nossas costas durante a Segunda Guerra, ameaçando ao mesmo tempo nossa soberania e segurança nacional)<sup>244</sup> e junto aos pensadores geopolíticos.

Os ensaios geopolíticos produzidos no período apontavam para a necessidade de "interiorização" do País como processo fundamental de consolidação da Unidade Nacional e de domínio efetivo do território (e os recursos nele contidos) pelo Estado. Sobre este aspecto, Lysias Rodrigues argumentava que o objetivo principal era fazer coincidir o espaço político (o Estado) com o espaço econômico em toda a sua extensão, daí as propostas concretas para viabilizá-lo tais como a transferência da capital para o Planalto Central, circulação, povoamento e a criação de territórios federais.

As dificuldades estruturais encontradas durante o Estado Novo para viabilizar todas estas propostas não parecem ter significado uma "ducha fria" nas expectativas dos pensadores geopolíticos, conforme expresso nos comentários de Backheuser em 1952:

"(...) o Estado é cada vez mais realizador de obras públicas (estradas, portos, saneamentos), de energia, de cultura (...) Todos os Estados modernos tomam a si a iniciativa de (...) previdência social e até de "lucro", como empresários-exploradores de transportes, de energia hidráulica e elétrica, de mineração, de agricultura, de indústria extrativa (...) "País" e "Povo", eis os novos elementos a serem considerados na concepção do Estado. "País" corresponde ao território, "povo" tem seu equivalente

<sup>238</sup> Ricardo, Cassiano. *Marcha para oeste*. Apud Velho, 1979, p.141-9.

<sup>239</sup> Velho, op. cit., p.141-9.

<sup>240</sup> Vesentine, op. cit., p.79.

<sup>241</sup> Travassos, op. cit., p.247. Apud Vesentine, 1986, op. cit., p.80.

<sup>242</sup> Vargas, op. cit., p.163-4.

<sup>243</sup> Id. *ibid.*, p. 163-4.

<sup>244</sup> Sobre este aspecto, Andrade aponta que os transportes de cabotagem feitos ao longo da costa brasileira foram, em grande parte, desativados, em virtude da ação de submarinos alemães que torpedearam numerosos navios brasileiros nas proximidades de nossas costas, desorganizando o comércio interno do País. Andrade, Manuel Correia de. *Estado, capital e industrialização do Nordeste*. Rio de Janeiro, Zahar, 1981, p.68.

em nação. São, do ponto de vista da Ciência do Estado, termos de igual valor. Kjellén julga que se exagera dando cientificamente mais importância ao povo (nação) do que ao País".<sup>245</sup>

Algumas medidas implementadas ao longo dos anos 50 e 60 atendiam às expectativas dos geopolíticos no sentido de uma política efetiva para o desenvolvimento do interior do País. Durante o governo JK, por exemplo, a construção de Brasília e a definição da "ossatura" de circulação do novo referencial geográfico do poder político demarcavam, para estes pensadores, a continuidade de um processo que visava à consolidação das estruturas territoriais do País, garantindo ao mesmo tempo maior coesão nacional. O General Meira Mattos, em 1979, não deixa dúvidas sobre a necessidade da continuidade deste processo:

"A interiorização, a nossa "Marcha Para o Oeste", que o talento de Cassiano Ricardo apresentou em livros memoráveis, que os bandeirantes realizaram há mais de 200 anos, em termos de fronteiras políticas, e que as gerações que os sucederam não conseguiram concretizar em termos de fronteiras econômicas, deve ser levada avante utilizando uma estratégia adequada (...). Mudamos de estratégia nos anos 50, e começamos a implantá-la nos anos 60 (...). A consciência de que o País precisa se interiorizar, lançada por José Bonifácio em 1821, começou a ganhar substância depois dessas duas grandes lições; da Guerra da Tríplice Aliança e do bloqueio de nossas costas durante a Segunda Guerra Mundial. O passo decisivo foi dado pelo Presidente Kubitschek quando resolveu transferir a capital para o Planalto Central. Daí surgiu o estímulo para a rede de estradas rumo a Brasília e nasceram os primeiros contatos terrestres com o vale amazônico: Belém-Brasília; Brasília-Cuiabá-Porto Velho".<sup>246</sup>

Como pode ser observado no texto de Meira Mattos, a Campanha "Marcha Para o Oeste" teve, para os geopolíticos, efeitos de longo prazo com desdobramentos que se manifestam através de diversas medidas implementadas. O próprio Cassiano Ricardo, no pós-fácio da 4ª edição de seu livro, acentuava, no capítulo final, o prosseguimento do "espírito bandeirante" estatal para além do Estado Novo, com a construção de Brasília, a Rodovia Belém-Brasília, o Projeto Rondon e a Transamazônica. Pode-se com-

pletar a lista do autor citando-se o projeto Calha Norte, a Rodovia BR-364 (Salvador-Porto Velho-Callao no Peru) e os grandes projetos agropecuários e industriais no Centro-Oeste e Amazônia.

Alguns analistas,<sup>247</sup> contudo, observam que apesar dos esforços governamentais (do governo JK em particular) em viabilizar tais medidas, isto não quer dizer que os pressupostos geográficos ou geopolíticos tenham sido considerados em "estado puro", ou seja, simples artimanhas de arranjos ao nível do espaço e do poder estatal. Isto porque, para eles, a lógica que o inspirou não tratou de início de um plano para o território, mas de um plano para a expansão capitalista do País em sua etapa industrial. Por isso mesmo, dada a característica do capital, que necessita geografizar-se para reproduzir-se, resulta como lógica a reestruturação e adequação do território que lhes servirá de suporte, palco e objeto de reprodução. Daí também, o fato de as políticas regionais ou similares ocuparem sempre os capítulos periféricos dos grandes planos nacionais de desenvolvimento, implementados desde então.

O contexto histórico da análise do autor diz respeito ao governo JK e seu "Plano de Metas", considerado como a "mais sólida decisão consciente em prol da industrialização na história econômica do País". Deste modo é correto afirmar, como Costa,<sup>248</sup> que nos objetivos do "Plano de Metas" não constava um plano para o território *stricto sensu*; mas sim para o desenvolvimento industrial do País, numa nova etapa do capitalismo internacional, englobando infraestrutura, transportes, energia, afetando com isso a estrutura territorial como um todo. Contudo, se é correto afirmar-se que o planejamento econômico foi a prioridade das políticas governamentais neste período, durante o Estado Novo, por sua vez, o nível de prioridades governamentais incluía igualmente um plano para o território brasileiro, abarcando levantamentos e sistematização de informações sobre o quadro territorial, estudos sobre divisão territorial e transferência da capital, transportes, racionalização dos limites interestaduais e intermunicipais, entre outros estudos e propostas. Por fim, para atestar a existência deste "plano", aponta-se a criação de um órgão governamental encarregado de elaborá-lo e executá-lo: o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Assunto que vamos discutir mais detalhadamente nos dois capítulos seguintes.

<sup>245</sup> Backheuser, op. cit., p.15.

<sup>246</sup> Mattos, Cel. de Meira. *Brasil - geopolítica e destino*. 2. ed., Rio de Janeiro, José Olympio, 1979, p.71-3. Apud Vesentine, op. cit., p.80.

<sup>247</sup> Costa, op. cit., p.54-5.

<sup>248</sup> Id. *ibid.*, p.52.

## IBGE: INSTITUCIONALIZAÇÃO E PRÁTICAS

Como foi visto no capítulo anterior, a criação do IBGE ocorreu num contexto histórico caracterizado por uma ampla centralização do poder político em torno do Estado. Injunções externas (a crise de 29 e o clima bélico mundial) e internas (crises e conflitos sociais e regionais) conjugadas levaram a um fortalecimento do Poder Executivo, como forma de facilitar a condução da economia brasileira em novos patamares: industrialização, via substituição de importações e o incremento do mercado interno.

Juntamente com a criação de inúmeros órgãos governamentais, de abrangência nacional, difundia-se insistentemente a idéia de um Brasil uno, integrado, sem a compartimentação institucionalizada no período anterior: em 1937 o Governo Vargas derruba as barreiras alfandegárias, queima em cerimônia pública, no Rio de Janeiro, as bandeiras estaduais e brande o dístico: "Grande só o Brasil".

A pregação em defesa da unidade nacional ressoava fortemente junto aos pensadores políticos que postulavam uma concepção territorialista do Estado Nacional baseada no domínio absoluto do território pelo Estado. Este princípio, de base jurídica, adquiria legitimidade em face do contexto bélico internacional, onde o chamado esforço nacional para a guerra atribuía ao Estado o importante papel de "guardião" dos interesses nacionais. A reelaboração do conceito de segurança nacional, a nacionalização dos recursos naturais e os empreendimentos governamentais de ocupação do interior podem ser mencionados como os resultados mais gerais deste postulado que demarcava a soberania do Estado sobre "seu" território num quadro de confrontos.

O território, neste particular, adquiria uma dimensão política bastante significativa. A intenção de Vargas de tornar o Estado de dimensões tão vastas quanto o País tinha o sentido de redimensionar espacialmente o alcance das políticas governamentais nas quais o controle sobre a população (mercado/Nação) e o território (País) era condicionante fundamental não só para a consecução destas políticas, como também para a própria consolidação do Estado Nacional.

Nesta perspectiva, o nível de prioridades governamentais também abarcou um "plano" para o território e coube ao IBGE a tarefa de formulá-lo e executá-lo. Implicado a uma política de integração nacional, este "plano" tinha por objetivo reajustar o quadro territorial, a partir de procedimentos técnicos e científicos uniformes, dentro de uma concepção sistêmica, ou seja, respeitava-se a estrutura administrativa federalizada, oriunda do regime anterior, porém as mesmas eram submetidas a orientação de comando central (emanada do IBGE), baseada no princípio segundo o qual a descentralização executiva reforçava a unidade do sistema. Nas palavras do Presidente do Instituto:

"O IBGE é criado sob a forma de um sistema - através de um racional engrenamento e de progressiva adaptação de órgãos técnico-administrativos já existentes mas que até então eram impropriamente utilizados, movidos que eram por diretrizes sem sistemas, mas que fragmentário, desconexo, incoerente e de resultados quase nulos e não raro contraditórios (...). Em todas as unidades federadas, e em todos os distritos de cada município, estão lançadas as atividades estatísticas, censitária e geográfica. Essa atuação é unificada, tem um sentido nacional, mas, através de diferenciações coerentes e que não quebram a unidade do sistema, ela atende a todos os interesses e a todas as necessidades de cada região, de cada zona, de cada localidade".<sup>249</sup>

Constituído assim, em base sistêmica, a atuação do IBGE foi norteada para o levantamento e sistematização de informações do quadro territorial a fim de atender a administração pública em seus aspectos jurídicos (legislação); tributário (impostos, controle orçamentário de verbas públicas); pleitos eleitorais e expansão de riquezas públicas federais (demarcação de terras devolutas pertencentes a União, mensuração das riquezas naturais e construção de equipamentos diversos como estradas, aeroportos, minas e usinas).

<sup>249</sup> Macedo Soares, José Carlos de. Diretrizes fundamentais da estrutura e atuação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Revista Brasileira de Estatística*. Rio de Janeiro, IBGE, ano 1, v. 2, p. 195-198, abr./jun. 1940, p.195.

Paralelamente a estas práticas destinadas a uma administração pública que se queria ágil, moderna e racional, também ocupou-se o Instituto de definir rumos e estratégias governamentais para o Território Nacional. Ou seja, ocupou-se o IBGE do levantamento e sistematização de informações sobre o território, ao mesmo tempo em que discutia e apresentava propostas de “organização nacional” em seus aspectos educativos, culturais e de ordenamento do quadro político-territorial do Brasil. Nas palavras de Teixeira de Freitas:

“resultante das advertências das nossas pesquisas estatísticas (do Serviço de Educação e Saúde em convênio com o IBGE) foi, sem dúvida, uma providência de grande alcance cultural e didático a que estabeleceu a simplificação e racionalização da ortografia (...) os nossos números ergueram também a sua voz para postular várias outras realizações de não pequeno alcance para a nossa vida cultural. Assim, a criação dos arquivos, das bibliotecas, dos museus, das exposições permanentes dos municípios. Assim ainda, a criação das colônias-escolas e das vilas escolares, destinadas a atender à educação dos contingentes demográficos excessivamente dispersos”<sup>250</sup>

Lembrando a contribuição específica do Instituto no terreno político, no que diz respeito ao esforço de organização e progresso nacional, aponta que:

“Essa atuação política (no bom sentido) dos homens que servem ao Instituto é, aliás, natural. Não é superfetação, nem um extravasamento. (...) naturalmente, os números, as cartas e os esquemas são postos à disposição dos sociólogos, dos estadistas e dos políticos, e a eles é que cumpre fixar em definitivo as diretrizes de reorganização que emergirem da análise científica dos fatos observados. Mas certos detalhes da realidade examinada saltarão mais aos olhos daqueles próprios que efetuam as pesquisas e, pelo exame simultâneo dos vários aspectos de vida nacional, estão em condições de sentir melhor a premência ou o caráter essencial de umas tantas soluções que os fatos apontam. (...) Essa preocupação de bem aproveitar os depoimentos da observação geográfica, estatística ou censitária tem sido, aliás, não só aprovada, mas estimulada em alto grau pela autoridade do Chefe da Nação, a quem o Instituto está diretamente subordinado”<sup>251</sup>

Estas observações do autor, acerca da finalidade política do IBGE, serviram para justificar o escopo de

propostas e medidas implementadas pelo Instituto destinadas a promover o ordenamento ou racionalização do quadro político territorial do País, tema este que será discutido, detalhadamente, no capítulo seguinte.

## IBGE: Institucionalização

Instituído mediante o Decreto-Lei nº 218, de 26/01/1938,<sup>252</sup> o IBGE era composto por dois Conselhos: o de Estatística, criado pelo Decreto-Lei nº 1.200, de 17/11/1936, e o de Geografia, pelo Decreto nº 1.527, de 24/03/1937. Além destes dois Conselhos, compunha ainda o IBGE a Comissão Censitária Nacional, organizada pelo Decreto-Lei nº 237, de 02/02/1938, a fim de executar o Recenseamento de 1940 (Anexo 1).

## O Conselho Nacional de Estatística

O Conselho Nacional de Estatística surgiu como resultado de várias iniciativas governamentais relativas à implementação de serviços de coleta, sistematização e divulgação de informações das estatísticas nacionais.

Etimologicamente, o termo estatística designa a descrição numérica das coisas do Estado (população, área territorial, produção, receita, despesa, recursos militares, etc.). Foi empregado, pela primeira vez, por Herman Conrig (16/06/1681), da Universidade de Brunswick, Alemanha, através do seu “Staatenkunden” que, sob a inspiração dos escolásticos, subordinava tal matéria científica em quatro vertentes: *materialis* (território e população); *formalis* (constituição e administração); *efficiens* (finanças, exército, marinha); e *finalis* (objetivos do Estado). Em 1752, um outro alemão, Anchenwall, definiria a Estatística como uma “ciência do Estado”, ou seja, de um método de administração e organização estatal de riqueza, daí a designação “Estatística”<sup>253</sup>

A partir do surgimento da demografia na Inglaterra (Século XVII) e das técnicas de amostragem no mesmo país (Século XVIII), houve um desenvolvimento considerável da Estatística nos países europeus. O Século XIX assinala, por fim, a organização das estatísticas oficiais e a realização de operações censitárias: em 1801, na França e Grã-Bretanha; em 1810, na Prússia; em 1815, na Noruega e Saxônia; em 1816, na Áustria e Bavária; e em 1829, na Bélgica.<sup>254</sup>

No Brasil, os antecedentes históricos dos serviços estatísticos oficiais remontam ao período imperial com a criação da Diretoria Geral de Estatística em 01 de agosto de 1871. Este órgão tinha por finalidade principal promover a realização dos Recenseamentos Demográficos decenais, constituindo-se, portan-

<sup>250</sup> Teixeira de Freitas, Mário Augusto. A estatística e a organização nacional. *Revista Brasileira de Estatística*, Rio de Janeiro, IBGE, ano 2, v.1, jan./mar. 1941, p. 94.

<sup>251</sup> Os cinco últimos septênios da evolução estatística brasileira. *Revista Brasileira de Estatística*, Rio de Janeiro, IBGE, v. 4, n. 15, p. 525-530, jul./set. 1943, p. 526.

<sup>252</sup> Ver nota 7 da Introdução.

<sup>253</sup> Câmara, Lourival. *Tecnologia da amostragem*. Rio de Janeiro, IBGE, 1968. 284 p., p.3-4, mimeo.

<sup>254</sup> Id. *ibid.*, p.7 seq.

to, no primeiro órgão coordenador dos serviços estatísticos no Brasil.

Entretanto, concluído o Recenseamento, iniciado em 01/08/1872 e publicado em 1876, o desenvolvimento dos serviços estatísticos ficou comprometido com a redução das atividades desta Diretoria, afetando, por isso, a continuidade e a periodicidade dos levantamentos estatísticos na década seguinte.

No período republicano, a Diretoria Geral de Estatística empreendeu os Censos Gerais de 1890 e 1900. Em 1907, sob o Governo de Afonso Pena, esta Diretoria foi reformulada e sua direção entregue a José Luiz Saião de Bulhões Carvalho, considerado fundador da estatística geral brasileira.<sup>255</sup>

Estando à frente do referido órgão, Bulhões Carvalho empreendeu inúmeras realizações, como por exemplo a publicação do primeiro Anuário Estatístico do Brasil (1908-1912); a primeira tentativa para a organização de mapas dos Estados com a divisão municipal (trabalho este que possibilitou a primeira medição sistemática da área dos municípios brasileiros); a organização do Censo de 1920, além do estímulo que deu para o desenvolvimento dos serviços estatísticos de vários Estados - Rio Grande do Sul, Bahia, Pernambuco e Minas Gerais.<sup>256</sup>

Deve-se também a Bulhões Carvalho a tentativa pioneira de cooperação entre os governos dos estados e da União, com vistas à racionalização dos serviços estatísticos. Como já foi aludido, através de seu empenho foi reformulada a Diretoria Geral de Estatística em 1907, atribuindo-lhe a competência de executar os trabalhos ligados à área de levantamentos estatísticos, excetuando-se aquelas que já estivessem a cargo das repartições públicas especiais existentes. O mesmo decreto que reformulou a Diretoria criava ainda o Conselho Superior de Estatística como órgão central com função orientadora, atribuindo aos demais órgãos da administração federal, estadual e municipal a função de executores dos serviços estatísticos, formando-se, assim, uma unidade na produção das estatísticas nacionais.<sup>257</sup>

Era, portanto, o primeiro passo no sentido de se estabelecer um sistema, constituído de um órgão central orientador (o Conselho Superior de Estatística) e de repartições de estatísticas federais, estaduais, municipais e privadas, responsáveis pela execução dos trabalhos estatísticos.<sup>258</sup> Por outro lado, este sistema teria o intuito de congrega esforços governamentais de forma a obter informações sobre as condições existenciais do País que fossem relevantes para orientar a ação dos poderes públicos.<sup>259</sup>

Entretanto, este projeto de cooperação interadministrativa não conseguiu atingir seus objetivos. O re-

gime federativo, então vigente, garantia aos governos dos estados a liberdade e o direito de organizar o seu sistema administrativo de forma autônoma. Este fato restringia, de certo modo, a implementação da proposta, pois o estabelecimento de um órgão que centralizasse as atividades estatísticas feria o preceito constitucional de autonomia dos estados que, deste modo, não se sentiam obrigados a cooperar com o Governo Federal.

Esta proposta de cooperação administrativa formulada por Bulhões Carvalho, bem como o desenvolvimento dos serviços estatísticos nacionais, só viria a ser efetivada a partir de 1930, sob o Governo de Getúlio Vargas.

Em janeiro de 1930, Bulhões Carvalho apresentou na Conferência de Propaganda do Recenseamento de 1930 (não realizado em virtude dos acontecimentos políticos daquele ano), ocorrida na cidade do Recife, propostas a serem encaminhadas no sentido de obter cooperação dos estados para o aperfeiçoamento da estatística nacional.

Inicialmente, Bulhões Carvalho fez uma breve introdução sobre o sentido da cooperação, criticando energicamente a noção competitiva darwiniana (a lei do mais forte), existente na sociedade brasileira. Segundo ele:

“a antiga ciência dos capitais, dos banqueiros, não é mais como no tempo da escola clássica, a ciência exclusiva do interesse individual e nem assenta mais sobre o alicerce, até certo ponto amoral, da simples concorrência (...). Na Biologia, como também na Economia Política e demais ciências sociais, a solidariedade domina a concorrência e a grande lei do progresso não é competir, mas, ao contrário, cooperar”.<sup>260</sup>

Neste sentido, afirma ele que a cooperação é a grande força propulsora e reguladora das atividades sociais, manifestada eficazmente nas atividades vinculadas à esfera das investigações estatísticas. Aos que pudessem criticar esta proposta de unificação das estatísticas na esfera federal como intervencionismo desmedido do poder central, Bulhões Carvalho argumenta que a proposta não fere a autonomia dos Estados, citando a estatística alemã como exemplo de aplicação do sistema cooperativo.

Na Alemanha, a organização dos serviços estatísticos ocorreu após a fundação do Império e mais precisamente depois da guerra de 1870. A implantação desses serviços estava alicerçada na idéia da distribuição de estatística em quatro classes: central, federal, especial e comunal. Em 1928, segundo Bulhões Carvalho, a estatística alemã aperfeiçoou-se, sendo que a “descentralização geográfica” pas-

<sup>255</sup> Mendonça, Yedda Borges. *Roteiro para uma monografia sobre a história do IBGE*, 1979, p.4, mimeo. A autora comenta que este título foi dado a Bulhões Carvalho em resolução da Assembléia-Geral do CNE em 16/07/1938.

<sup>256</sup> Teixeira de Freitas, op. cit., p.516-17.

<sup>257</sup> O IBGE atual: objetivos e formação histórica. Rio de Janeiro, IBGE, Coordenadoria de Planejamento e Projetos Especiais. s/d., p.9.

<sup>258</sup> Mendonça, op. cit., p.2.

<sup>259</sup> Schwartzmann, S. *Estado novo*, 1982, p.165.

<sup>260</sup> Bulhões Carvalho, José L.S. de. *A cooperação dos estados para o aperfeiçoamento da estatística nacional*. Rio de Janeiro, IBGE, Resoluções da Assembléia-Geral do CNE, n. 117 de 14 jul. 1939, p.32.

sou a ser a sua característica marcante. Em suas palavras:

"O edifício da estatística oficial alemã repousa sobre três pilastras, constituídas pela Estatística do Reich, pela dos Estados e pela das cidades. Essa divisão territorial é que define o sistema, estabelecendo a estreita rede - a única em nossos dias - dos observatórios estatísticos (a repartição do Reich, 15 repartições estaduais e 54 municipais, ou mesmo 57, incluindo aí as repartições hanseáticas)".<sup>261</sup>

Para Bulhões Carvalho, o problema da estatística brasileira exigia uma solução análoga à que foi adotada na Alemanha. Embora as condições do meio físico e social divergissem até certo ponto, os obstáculos então existentes aqui, segundo ele, não pareciam anular a confiança nos resultados de uma campanha intergovernamental em prol da unidade da estatística nacional. Observava, contudo, o árduo trabalho a ser realizado aqui para o estabelecimento de redes dos serviços de estatísticas a nível municipal. Isso porque no Brasil o sistema de cidades comportava 1 500 comunas, parecendo à primeira vista uma possibilidade remota, dadas as condições da República à época. Otimista, porém, considera ele que ainda há grandes perspectivas pela frente...<sup>262</sup>

No mesmo ano de 1930, o então diretor do Serviço de Estatística Geral de Minas Gerais, Mário A. Teixeira de Freitas, encaminhou um estudo de reformulação do serviço estatístico nacional com 33 indicações para serem apreciadas na 1ª Conferência Nacional de Estatística, convocada para 12/10/1930, mas também não realizada em virtude dos acontecimentos políticos daquele ano.

Neste estudo argumenta o autor que a triplicidade de ação das esferas administrativas, na organização política do País, traz inúmeros prejuízos e dispersão de esforços no sentido da execução do plano de estatística geral. Portanto, propõe com máxima urgência: "que os serviços de estatísticas gerais, distribuídos pelos três graus de hierarquia administrativa que plasnam a organização política brasileira, limitem voluntariamente a autonomia de que à primeira vista deveriam desfrutar, procurando subordinar as respectivas atividades a *um modus vivendi* previamente assentado mediante acordos entre a União e os estados e entre estes e os seus municípios, de tal sorte, por um lado, que as pesquisas estatísticas diretas, porventura efetuadas pelos municípios, satisfaçam aos fins da estatística estadual, e esta dispense a repetição dos inquéritos já realizados e, por outro lado, que as coletas estaduais se revistam daquelas condições que as possam tornar satisfatórias igualmente para os fins da estatística federal".<sup>263</sup> Nesta sua pro-

posta Teixeira de Freitas investe contra a autonomia dos estados que, a seu ver, obstaculizava a padronização e a racionalização dos levantamentos estatísticos nacionais.

A proposta de Teixeira de Freitas, embora depositária das formulações pioneiras de Bulhões Carvalho, guarda algumas particularidades, pois é o resultado da experiência que viveu em Minas Gerais (entre 1919-1929), quando foi chamado como representante da Diretoria Geral de Estatística, a desenvolver a sistematização cartográfico-estatístico-coroográfica naquele estado.

O Estado de Minas Gerais, apesar de contar com um aparelho administrativo de grande porte, era deficiente em termos de estatística "regional". A importância destes serviços era reclamada pelo próprio Presidente do Estado, Arthur Bernardes, ao afirmar:

"Não se pode governar sem o conhecimento exato do território, da população e dos vários ramos de atividade desta na exploração dos recursos oferecidos pelo meio. É este milagre de empirismo que os dirigentes de Minas vinham fazendo com abnegado esforço, pois não temos um mapa exato do Estado, nem censo da população, nem estatística agropecuária e industrial".<sup>264</sup>

Neste período, os historiadores apontam para a existência de uma unidade política mineira - misto de patriotismo regional, experiência política e valores cívicos. Tiradentes, que dera a vida pelo ideal de Minas, simbolizava para os habitantes a crença na viabilidade de sua região, depois que ela tivesse lançado de si as peias coloniais, centralizado a capital (que foi feito na década de 1890 com a criação de Belo Horizonte) e desenvolvido a base econômica.<sup>265</sup>

Entretanto, Minas sofria com clivagens regionais nítidas em seu território, fruto das condições de mercado e de acidentes geográficos. A proximidade do pólo de crescimento paulista fazia com que o Triângulo e o Sul de Minas se estruturassem como parte natural do mercado de São Paulo, a que essas duas zonas estavam ligadas por boa rede de comunicação. Por sua vez, a Zona da Mata se integrava ao Rio de Janeiro, ao passo que o Norte Mineiro, zona de pecuária atrasada, se voltava para a Bahia desde os tempos coloniais. Por mais desejável que fosse, politicamente, qualquer integração significativa do mercado de Minas, era economicamente impossível enquanto a área metropolitana de Belo Horizonte, com suas "pinças", não se tornasse importante pólo de crescimento, o que só começou a acontecer em meados da década de 20.<sup>266</sup>

<sup>261</sup> Id., *ibid.*, p.35.

<sup>262</sup> Id. *ibid.*, p.36.

<sup>263</sup> Teixeira de Freitas, M.A. *Teses Estatísticas*. In: TEIXEIRA DE FREITAS: PENSAMENTO E AÇÃO. Rio de Janeiro, IBGE, CDDI, 1990, 140p., p.23.

<sup>264</sup> Os serviços de estatística do Estado de Minas Gerais. *Revista Brasileira de Estatística*. Rio de Janeiro, IBGE, v.4, n.13, p.107-30, jan./mar. 1943, p.112.

<sup>265</sup> Love, Wirth, Levine, *op. cit.*, p.86-7.

<sup>266</sup> Id., *ibid.*, p.82.

Nesse quadro territorial, a organização dos serviços estatístico-geográficos em Minas Gerais significou um importante laboratório experimental baseado no princípio da cooperação intergovernamental destinada a uma gestão mais racionalizada do território mineiro. O próprio Teixeira de Freitas declarou, posteriormente, "que o Estado de Minas Gerais foi um campo ideal para uma tentativa de larga envergadura tendo por objetivo a criação da estatística geral de caráter regional".<sup>267</sup>

Basicamente, o trabalho de Teixeira de Freitas, realizado no Estado de Minas Gerais, visava aos seguintes objetivos:

- 1 - uma carta física e política do Estado, na escala de 1:500 000, em que se resumissem todos os esparsos elementos da cartografia mineira;
- 2 - um boletim estatístico-corográfico em que se estudaram primeiro os 178 municípios separadamente e, depois, o estado em conjunto; e
- 3 - um Anuário Estatístico, em que se condensassem, em forma exclusivamente tabular, os dados mais expressivos das condições gerais do Estado em 1921, abordando a situação física, posição, limites e divisão, toponímia, altimetria e coordenadas geográficas das sedes municipais, situação demográfica, situação econômica, social, administrativa e política do estado. Este Anuário, posteriormente, foi atualizado obedecendo a este padrão descritivo no período de 1922-25 e o terceiro de 1929-30.<sup>268</sup>

Deste modo, a experiência mineira permitiu a Teixeira de Freitas encaminhar tal proposta, com grande reconhecimento público pelo excelente trabalho realizado naquele Estado. Das outras indicações das propostas apresentadas por ele para serem avaliadas pela Conferência Nacional de Estatística em 1930 figuravam ainda as seguintes:

- . contribuição dos serviços estatísticos em matéria de cartografia geográfica, concebida como a esquematização gráfica dos dados estatísticos;
- . divisão territorial administrativa e judiciária através do parcelamento territorial de unidades federais em municípios e distritos;
- . uniformidade no plano dos anuários estatísticos da União e dos Estados;
- . organização, na Capital da República, da Sociedade Brasileira de Estatística, e sob sua responsabilidade, a criação da Revista Brasileira de Estatística, para divulgar os trabalhos realizados; e
- . estatística dos quadros do pessoal da administração pública brasileira.<sup>269</sup>

Estas indicações, apesar de não terem sido apreciadas pelos motivos já aludidos, serviriam como base, a partir de 1930, para a organização de serviços estatísticos no âmbito nacional e, mais tarde, dos trabalhos de natureza geográfica.

O Decreto nº 19.967, promulgado em 04 de fevereiro daquele ano, criou o Departamento Nacional de Estatística, sob a direção de Léo de Affonseca, subordinado ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Este Departamento, resultado da fusão da Diretoria Geral de Estatística com a Diretoria de Estatística Comercial (vinculada ao Ministério da Fazenda), funcionaria como órgão central dos serviços estatísticos, com atribuições de corrigir todos os elementos e informes estatísticos de outras repartições congêneres federais, estaduais e municipais, de modo que fosse facilitada a publicação de anuários compreendendo todas as informações de interesse geral do País.<sup>270</sup>

Também em 1931 é criada, no âmbito do Ministério de Educação e Saúde Pública, a Diretoria Geral de Informações Estatísticas e Divulgação. Os trabalhos desta Diretoria se constituiriam na primeira experiência governamental de cooperação interadministrativa entre os governos dos estados e da União.<sup>271</sup>

Essa experiência se concretizou por ocasião do Convênio Interadministrativo firmado no Rio de Janeiro em dezembro de 1931, cuja finalidade era a uniformização e aperfeiçoamento das estatísticas educacionais e conexas, mediante acordo de cooperação interadministrativo deste órgão com os serviços de estatística da União, Distrito Federal, dos estados e o Território do Acre. O Presidente Vargas patrocinou a realização do evento e esteve pessoalmente presente na sessão inaugural onde discursou sobre os problemas educacionais brasileiros. Em seguida, conclamou os governos estaduais, através de seus representantes, a assinarem compromissos no sentido de melhor articular as atividades dos órgãos oficiais dos quais dependiam as estatísticas escolares em todo Território Nacional.<sup>272</sup>

É importante mencionar o papel desempenhado pelo próprio Teixeira de Freitas que, na época do evento, dirigia o Serviço de Estatística da Educação e Cultura - SEEC. Sua atuação como coordenador na implantação dos convênios à frente do referido órgão tornou possível que as estatísticas, obtidas ao final dos trabalhos, revelassem a real situação do ensino brasileiro.<sup>273</sup>

A experiência bem sucedida resultou, posteriormente, na apresentação de propostas visando a se estender a toda a estatística brasileira os princípios do Convênio de 1931, "congregando num Sistema

<sup>267</sup> Teixeira de Freitas. *Revista Brasileira de Estatística*, v.4, n.13, jan./mar. 1943, p.112.

<sup>268</sup> Id. *ibid.*, p. 112

<sup>269</sup> Teixeira de Freitas. 1990, *op. cit.*, p.33 seq.

<sup>270</sup> Mendonça., *op. cit.*, p.5.

<sup>271</sup> Schwartzmann., *op. cit.*, p.116.

<sup>272</sup> Id., *ibid.*, p.166-7.

<sup>273</sup> Mendonça, *op. cit.*, p.10.

Único todos os serviços estatísticos com unidade de plano e com identidade de objetivos".<sup>274</sup>

Em 05 de fevereiro de 1932, o Dr. Teixeira de Freitas, em solicitação do Ministro da Educação Francisco Campos, encaminhou a este um anteprojeto de lei, sugerindo nele a integração dos serviços de estatísticas no País.

Neste documento o autor apontava que o conhecimento da realidade brasileira era insuficiente, pois os dados com que se poderia contar para caracterizá-la ou não existiam ou estavam defasados ou então se contradiziam em função da pulverização dos esforços até então existentes. Segundo ele, no tocante a documentos oficiais, por exemplo, o País só possuía em matéria de cartografia o deficiente mapa do centenário, já velho de 10 anos, e no tocante à estatística, o primeiro e único Anuário Estatístico de 1912, isto é, com um atraso de 20 anos.<sup>275</sup>

Como solução para estes problemas, Teixeira de Freitas propôs algumas medidas voltadas para aproximação entre os serviços estatísticos e cartográficos em um único sistema - o Instituto Nacional de Estatística e Cartografia.<sup>276</sup>

Esta proposta, porém, defrontou-se com a hesitação dos especialistas quanto à instituição do sistema geográfico, mesmo que limitado aos serviços de cartografia territorial.<sup>277</sup> Argumentavam eles que a centralização dos serviços estatísticos e cartográficos numa única super-repartição acarretaria um poder absoluto da União em detrimento da atuação dos órgãos regionais (estaduais).

Para discutir, estudar e propor a reorganização do aparelhamento estatístico no País, o Ministro da Agricultura, Juarez Távora, designou uma Comissão Interministerial, presidida por Léo de Affonseca, Diretor do então Departamento Nacional de Estatística. A 1ª reunião se deu em 28 de junho de 1933 e a última, num total de 16 reuniões, foi em 26 de outubro de 1933.

Teixeira de Freitas, representante do Ministério da Educação e Saúde Pública, fez a apresentação do projeto relativo à união dos serviços cartográficos e estatísticos, mas, como não fora bem aceito, apresentou um substitutivo ao projeto inicial.<sup>278</sup>

Após os trabalhos da comissão, foi apresentado ao Ministro da Agricultura o relatório final contendo o plano global de reforma da organização da estatística nacional, acompanhada do anteprojeto de decreto pelo qual era proposta a criação do Instituto Nacional de Estatística. Três pontos essenciais foram levados em consideração:

- 1 - "A criação de um sistema bem articulado e fortemente planejado, onde deveriam mover-se, ao mesmo tempo com a autonomia legítima e a interdependência necessária, todas as atividades brasileiras em matéria de estatística, no seu quádruplo desdobramento (atividades públicas federais, estaduais, municipais e particulares).
- 2 - A instituição de um forte e adequado órgão de comando, tanto no sentido da propulsão como da unificação.
- 3 - A criação, em tal sistema e sob tal direção de um regime e ambiente propício ao progresso e à plena eficácia de todos os demais movimentos semeadores e renovadores da estatística nacional".<sup>279</sup>

A integração dos serviços estatísticos seria feita, facultativamente, por meio de uma Convenção Nacional de Estatística entre a União, de um lado, e os órgãos interessados, de outro. A orientação técnica e direção colegial superiores do INE caberia, de acordo com o projeto, ao Conselho Superior de Estatística, órgão de cúpula cuja atuação se manifestaria em todo o sistema nacional, auxiliado pelos Conselhos Regionais.

Este projeto sofreu, entretanto, forte reação de alguns dirigentes de órgãos da administração federal, em especial do Ministro da Fazenda. Este criticou a criação do INE, nas bases propostas, argumentando que os recursos financeiros previstos para a criação de um "fundo especial" era juridicamente ilegal.<sup>280</sup>

Em réplica à oposição manifestada pelo Ministro da Fazenda, o Ministro da Agricultura, Juarez Távora, enviou um parecer datado de 03/07/1934 ao Chefe do Governo Provisório, no qual dizia que "as objeções agora sobrevindas podem impedir a criação do INE" e lamentava que "o Brasil continuará a ser o único País da América que oferece o índice mais expressivo da desorganização e incapacidade para se organizar, pois que já é o único que não publica o respectivo anuário estatístico, colocando-se nesse ponto em situação inferior ao Chile, Uruguai, Cuba, Costa Rica, Panamá, Venezuela, etc."<sup>281</sup>

O Presidente Vargas aceitou o parecer do Ministro da Agricultura e prontamente assinou o Decreto nº 24.609, de 06 de julho de 1934 dando existência assim ao Instituto Nacional de Estatística, célula inicial do IBGE.

Com a criação do INE foi extinto na mesma data o Departamento Nacional de Estatística. Este Departamento, criado para centralizar as estatísticas gera-

<sup>274</sup> Schwartzmann, op. cit., p. 167.

<sup>275</sup> O IBGE atual: objetivos e formação histórica, IBGE, Coordenadoria de Planejamento e Projetos Especiais - CPE, s.d., p. 10.

<sup>276</sup> Id. ibid., p. 11.

<sup>277</sup> Macedo Soares, José Carlos de. Atividades do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro, IBGE. v.1, n. 1, jan./mar. 1939, p.95-104.

<sup>278</sup> Mendonça, op. cit., p. 8.

<sup>279</sup> O IBGE atual: objetivos e formação histórica, IBGE, Coordenadoria de Planejamento e Projetos Especiais - CPE, s.d., p. 12.

<sup>280</sup> Mendonça, op. cit., p. 10.

<sup>281</sup> Id. ibid., p. 10

das, permaneceu, até ser extinto, numa situação ambígua, pois as duas Diretorias que lhe deram origem continuavam atuando isoladamente.<sup>282</sup>

A instalação do INE, como núcleo do sistema estatístico nacional, possibilitou uma articulação com os serviços já existentes nos Ministérios, juntamente com aqueles que viriam a ser criados no âmbito das administrações federal, estadual e municipal, inclusive aqueles serviços estatísticos instituídos pela iniciativa privada.

Entretanto, era preciso articular a ação dos órgãos componentes da estatística federal, de forma normativa e racional. Isso só seria possível com a colaboração das administrações estaduais e municipais, onde se encontravam numerosos registros e fontes de informações, de cuja boa organização e bom funcionamento dependiam os inquéritos de alcance geral.

Dada a indisponibilidade destes registros nas respectivas administrações, a reforma de estatística, segundo os dirigentes do INE, devia se processar, portanto, em planos diversos, ultrapassando a esfera federal para refletir-se profundamente na organização dos estados e, dentro de cada uma das unidades federadas, na estrutura administrativa das municipalidades.

Para conseguir este objetivo e superar as dificuldades de dispor dos registros nas administrações estaduais e municipais, o decreto que criou o Instituto investiu-o de autonomia necessária para realizar a coordenação das atividades estatísticas da União, dos estados e dos municípios. Esta coordenação seria conduzida pelo Conselho Nacional de Estatística, cabendo-lhe promover a orientação e direção superiores das atividades do INE, agindo com total autonomia administrativa e técnica, diretamente subordinada ao Presidente da República.

Todavia, a definitiva implantação do Sistema de Estatística Nacional só ocorreria dois anos depois: em 25 de maio de 1936, o Presidente da República instala em seu próprio Palácio do Catete, junto à Secretaria da Presidência, o Instituto Nacional de Estatística assim como a Junta Executiva que comandaria as atividades do órgão até a organização do CNE.<sup>283</sup>

Na mesma cerimônia, o Presidente Vargas saudou o Embaixador José Carlos de Macedo Soares, na qualidade de Presidente do INE, e aos demais dirigentes do órgão, autoridades e técnicos presentes.

Logo após a instalação do INE, o governo procurou colocar em prática as medidas indispensáveis ao seu funcionamento, principalmente aquelas relativas à filiação efetiva de todos os órgãos estatísticos existentes, comandados pelo INE. Para isso era indispensável regular a celebração da Conferência Nacional de Estatística. Convocada assim, pelo Decreto nº 946, de 07 de julho de 1936, este evento se realizou entre os dias 27/07 a 11/08 de 1936 com a

presença de representantes do Governo Federal e de todos os governos estaduais.

A Convenção Nacional de Estatística abriu novas perspectivas para a vida administrativa nacional, firmando acordos entre a União, os estados, municípios e entidades privadas. Das diferentes sessões realizadas resultou o instrumento de acordo, assinado em 11/08/1936. Nele figuravam minuciosas disposições que fixavam as bases para a constituição e regulamentação do Conselho Nacional de Estatística, destinado à orientação e direção superiores das atividades do INE.<sup>284</sup>

Ratificado o acordo pelo Presidente Vargas através do Decreto nº 1.022 da mesma data, firmou-se pois o Pacto Intergovernamental, constituído por um conjunto de 32 cláusulas cujos objetivos principais são os seguintes:

- assentar as bases para a constituição e regulamentação do CNE, conforme estipula o decreto de criação do INE; e
- promover, inicialmente, a filiação dos órgãos federais de estatísticas, junto ao INE, promovendo em seguida a filiação efetiva e imediata dos órgãos das administrações estaduais e os de iniciativa privada.

Das cláusulas presentes no acordo destacam-se as seguintes:

- os governos federados assumem o compromisso de providenciar em tempo para que os respectivos Poderes Legislativos possam incluir, no orçamento para 1937, as verbas que julgarem conveniente para destinar à criação ou reorganização dos respectivos serviços de estatística, tendo em vista o assentado nesta convenção ou em ulteriores entendimentos com o Instituto;
- os governos federados interporão seus bons ofícios junto aos governos municipais, a fim de que sejam criadas e filiadas ao Instituto as agências municipais de estatísticas, que poderão ficar a cargo de um só funcionário ou de uma seção ou repartição. Comprometem-se, ainda, a proporcionar a essas agências todas as facilidades que forem necessárias e estiverem ao alcance da administração regional, inclusive a instituição de gratificações estimuladoras ou prêmios aos serventuários mais eficientes; e
- os governos federados proverão imediatamente, para que sejam movimentados a cada ano, a partir de 1937, para fins de coleta estatística, um corpo de Agentes Itinerantes, no mínimo um para 20 municípios. A tais agentes caberia, entre outras tarefas, orientar os agentes municipais de estatística na melhoria dos registros e pesquisas, controlar as informações recolhidas e realizar a necessária propaganda dos serviços estatísticos.

No compromisso comum aos governos federal e estadual os mesmos se coobrigam a:

<sup>282</sup> Id. *ibid.*, p.11.

<sup>283</sup> Id. *ibid.*, p.11-12.

<sup>284</sup> Schwartzmann, *op. cit.*, p.169-71.

- providenciar concurso de provas para o preenchimento de vagas nos serviços estatísticos e que se verifiquem nos candidatos conhecimentos de matemática suficientes para a análise estatística;
- fixar critérios administrativos que evitem a utilização das verbas dos serviços estatísticos para fins estranhos aos ditos serviços; e
- promover a inclusão do ensino elementar da estatística nos programas da instrução primária, secundária e profissional e providenciar para que os programas destinados ao preenchimento dos cargos iniciais da administração pública compreendam uma prova de estatísticas.

Através do compromisso de cooperação intergovernamental ensaiava-se no Brasil uma experiência já vivida pela Alemanha e com resultados satisfatórios, de profundas repercussões na vida político-administrativa do País. O pacto firmado sobrepuja-se às supostas tendências desagregadoras do federalismo, retirando deste modelo os elementos de ação considerados necessários para o definitivo encaminhamento das questões básicas nacionais, obedecendo ao princípio consagrado no qual "a descentralização executiva reforçava a unidade do sistema".

O Decreto presidencial nº 1.200, de 17 de novembro de 1936, regulava a constituição e o funcionamento do Conselho Nacional de Estatística. O parágrafo único do artigo primeiro desse decreto determinava que o Conselho manteria relações diretas com os chefes dos governos, cuja autoridade político-administrativa nele estivesse representada, ficando-lhe assegurada a mais ampla autonomia de ação técnica e administrativa no que dissesse respeito ao objetivo de tornarem eficientes e coordenadas as atividades dedicadas ao planejamento e execução dos serviços estatísticos brasileiros.

Com a regulamentação do CNE estabelecia-se, definitivamente, a estrutura do sistema estatístico nacional, abarcando ainda o quadro executivo, denominado de cooperação federativa. Como órgão supremo deste sistema cabia ao CNE a orientação e coordenação das atividades estatísticas, atribuindo aos órgãos especializados dos governos federal, estadual e municipal a responsabilidade pela sua execução.

Instituído como um órgão colegiado, o CNE era composto por duas ordens de entidades: as organizações federais (diretorias de estatísticas dos diferentes ministérios) e as organizações regionais ou estaduais (órgãos centralizadores dos serviços de estatísticas dos governos do Distrito Federal, estados e Território do Acre). Em sua organização interna compunham o CNE a Assembléia-Geral, a Junta Executiva Central, as Juntas Executivas Regionais e as Comissões Técnicas.

Estabelecido o sistema dos serviços estatísticos, os primeiros resultados relativos à expansão da rede

destes serviços se mostraram satisfatórios. Segundo documentos da época é possível afirmar-se que no período de 1937 a 1939 todos os Estados já contavam com serviços de estatísticas. Quando já os possuíam (caso de São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Bahia, Pernambuco), o CNE promoveu, em concurso com os governos estaduais, ampla reformulação dos mesmos, por intermédio de delegados especialmente credenciados, a fim de adequá-los para cumprir as determinações dentro de uma concepção de conjunto.<sup>285</sup>

Com relação à expansão da rede municipal, esta também apresentou resultados rápidos. Idealizada por Bulhões Carvalho em 1930 como um "sonho", dez anos depois cada uma das 1 574 circunscrições municipais dispunham de um órgão dedicado unicamente à pesquisa estatística.<sup>286</sup> A obrigatoriedade de apresentar informações básicas sobre o quadro territorial por força do Decreto-Lei nº 311, alinhada a eventos cívicos de conteúdo patriótico e nacionalista como, por exemplo, a realização de concursos e premiações pelo Presidente Vargas, contribuiu bastante para a rápida expansão da rede de serviços estatísticos municipais. Como os custos financeiros para a instalação e execução dos trabalhos corriam por conta das administrações municipais e nem todas elas podiam arcar com tais despesas, foram estabelecidos três tipos diferentes de organização:

- Agência Municipal de Estatística, com um ou dois funcionários para os municípios de pequenos recursos orçamentários;
- Serviço Municipal de Estatística, a cargo de um agente de estatística e de, no mínimo, mais três funcionários, recomendados para os municípios mais desenvolvidos e de maiores recursos; e
- Departamento Municipal de Estatística, de organização mais complexa, destinado às pesquisas nos municípios das capitais dos estados e do Território do Acre e em algumas cidades de maior importância demográfica, econômica e cultura.<sup>287</sup>

Para garantir que os serviços apresentassem resultados de boa qualidade, o CNE, em resolução da sua Assembléia-Geral, fixou como princípio fundamental para a regulamentação das agências de estatísticas nos municípios, que os cargos de Agente Municipal de Estatística fossem bem remunerados de modo que correspondessem no mínimo à quarta parte dos vencimentos do Prefeito Municipal. Além de boa remuneração, os agentes ou funcionários eram contemplados com gratificações e prêmios, por parte dos governos estaduais, caso apresentassem eficiência comprovada. O CNE por sua vez cumpria sua parte em benefício dos funcionários da estatística, promovendo a realização de estágios de aperfeiçoamento na sede, proporcionando ainda a oportunidade de aperfeiçoamento através de cursos

<sup>285</sup> O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e o Município. Rio de Janeiro, IBGE, 151p., 1941, p.91-151.

<sup>286</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>287</sup> *Ibid.*, p. 37.

professados nas repartições mais bem equipadas a fim de aprimorar os conhecimentos profissionais segundo os diferentes ramos da especialização. Além de oferecer ao funcionalismo essas facilidades, o CNE mantinha orientadores habilitados para preparação dos profissionais ministrando cursos de estatística nos Estados e Municípios e através de cursos e conferências que, em caráter de extensão universitária, eram realizados anualmente por ocasião da reunião do Conselho na capital da República.<sup>288</sup>

Com a expansão da rede municipal, completava-se assim o Sistema Estatístico Nacional. Os órgãos de estatísticas regionais e municipais, pertencentes ao sistema, mas administrados pelos respectivos governos a quem também interessavam os trabalhos, se responsabilizavam pela execução dos serviços, cabendo ao CNE o aperfeiçoamento dos mesmos.<sup>289</sup>

A partir de 42, ocorreu uma significativa modificação na estrutura de funcionamento dos serviços estatísticos municipais, quando, por força de lei, estes serviços foram "nacionalizados", ou seja, transferidos integralmente para a administração do IBGE. A razão desta medida foi o "Estado de Guerra" decretado pelo Presidente Vargas, relativo à mobilização de forças para fazer frente a um possível bloqueio econômico ao Brasil, durante a Segunda Guerra Mundial. Esta mobilização também abarcou os serviços estatísticos, no sentido de assegurar a continuidade e a rapidez dos trabalhos, com vistas a fornecer orientação e subsídios para a política econômica e a segurança nacional.

A importância dos trabalhos estatísticos, para esta finalidade, foi referendada com o Decreto-Lei nº 4.181, assinado pelo Presidente Vargas, em 16 de março de 1942. Este dispunha sobre a regulamentação da criação de seções de estatística militar, nos Departamentos Estaduais de Estatísticas e filiados ao IBGE, destinados a assegurar maior eficiência, em todo o País e exigidos pelos interesses de segurança nacional. De acordo com o decreto, estas seções de estatística militar, a serem criadas ou regulamentadas nos estados, se constituíam em órgão colaborador do Conselho de Segurança Nacional e das Forças Armadas, sendo que suas atividades seriam supervisionadas e controladas pelos representantes dos Ministérios Militares na Junta Executiva Regional do CNE em cada estado.

Sendo o município a base primária para a realização dos levantamentos estatísticos, este mesmo decreto transferiu para o IBGE a responsabilidade integral destes serviços, "nacionalizando" as Agências Municipais ou equivalentes, sem que as mesmas deixassem de continuar colaborando com os respectivos governos (estaduais e municipais). Esta medida foi justificada como necessária, pela direção do IBGE, em virtude dos diversificados níveis de efi-

ciência apresentados pelas Agências Municipais. A causa disto era decorrência das dificuldades orçamentárias de muitas prefeituras, que se encontravam impossibilitadas de imprimir o ritmo de trabalhos exigido para o bom funcionamento do sistema.

A transferência dos serviços de estatísticas dos municípios para o IBGE se processou mediante convênios especiais, denominados "Convênios Nacionais de Estatística Municipal", estabelecidos em cada Unidade da Federação, subscritos por delegados representando o IBGE, o Governo Regional e a totalidade dos governos municipais. De acordo com o artigo 8º desse decreto, estes convênios teriam os seguintes objetivos: assegurar organização e funcionamento às repartições municipais de estatísticas segundo padrões e normas nacionais; admitir a formação, para o provimento do pessoal das repartições municipais de estatísticas, de um quadro nacional mantido pelo IBGE; assegurar a normalidade do Registro Civil e de todos os demais serviços que interessassem à Defesa Nacional.

O custeio da repartição municipal estava explicitado no art. 9º, informando que os convênios deveriam estipular, nas próprias leis municipais, as seguintes providências: a criação de uma taxa a incidir, em forma de selo especial fornecido pelo IBGE, sobre as entradas em casas ou lugares de diversões (cinemas, teatros, circos, etc.) e a transferência da arrecadação para a Caixa Nacional de Estatística Municipal, administrada pelo IBGE. O art. 10º do decreto dispunha que o Governo Federal suplementaria o custeio dos serviços caso não fosse suficiente a arrecadação oriunda do selo.

Segundo Teixeira de Freitas, os resultados obtidos com a "nacionalização" das agências de estatísticas foram altamente satisfatórios. Em primeiro lugar porque os servidores destas agências, sendo funcionários do IBGE e não mais das prefeituras, constituíram um quadro selecionado e bem remunerado, com boas perspectivas de carreira. Em segundo lugar porque ocorreu, com esta medida, um complexo aparelhamento dos serviços estatísticos em todo o Brasil, sem qualquer distinção entre regiões atrasadas e pobres e desenvolvidas e ricas. De acordo com Teixeira de Freitas, o próximo objetivo traçado seria o da unificação administrativa, ou seja, a transferência para o IBGE dos órgãos regionais e federais de estatística ainda subordinados aos governos estaduais e ministérios.<sup>290</sup> Fato aliás que viria a ocorrer décadas mais tarde, com a extinção do Conselho.

## O Conselho Nacional de Geografia

O CNG, criado através do Decreto nº 1.527, de 24/03/1937, surgiu como resultado de duas correntes de iniciativas voltadas para a constituição de um

<sup>288</sup> Ibid., p. 91-151.

<sup>289</sup> Ibid., p. 91-151.

<sup>290</sup> Teixeira de Freitas. *Revista Brasileira de Estatística*, jul./set. 1943, p.520 seq.

organismo de natureza geográfica no País. Uma delas relacionada com as atividades internacionais e a outra preocupada com a coordenação dos serviços geográficos no País.

No primeiro caso, menciona-se a série de iniciativas relacionadas à efetiva adesão do Brasil à União Geográfica Internacional - UGI. A participação do Brasil no Congresso Internacional de Geografia, promovido por este organismo em 1931 na cidade de Paris, "incitou os geógrafos brasileiros a iniciar um movimento de renovação da geografia do Brasil. De uma geografia preocupada basicamente com a toponímia, passava-se para a geografia do conhecimento do espaço brasileiro, através dos novos conceitos de pesquisa geográfica".<sup>291</sup>

Tanto é que, em 1934, são criadas as primeiras cátedras de Geografia nas chamadas Faculdades de Filosofia, Ciências e Letras, em São Paulo e no Rio de Janeiro (Universidade do Distrito Federal).

Culminando este movimento renovador, geógrafos da época envidaram esforços no sentido de promover a adesão do Brasil à UGI. Em 1933, Emmanuel de Martonne, Secretário-Geral da UGI, em visita ao Brasil, formulou o convite oficial junto à Academia Brasileira de Ciências.

Declarou Martonne nesta ocasião que, dada a riqueza e variedade das paisagens brasileiras, as atividades geográficas no Brasil "serão ainda mais fecundas no dia em que um *Comitê Nacional de Geografia* puder coordená-lo em espírito geográfico, pondo-se em contato com organizações análogas por intermédio da UGI. Os proveitos serão úteis para a ciência em geral, mas também para o próprio País, cheio de possibilidades de desenvolvimento".<sup>292</sup>

A Academia Brasileira de Ciências - ABC -, com Everardo Backheuser à frente, procurou providenciar a instalação de um Comitê de Geografia como entidade privada. Porém as dificuldades em congregar técnicos especializados, de obter dados e colaborações, recursos financeiros, etc. inviabilizaram a iniciativa.<sup>293</sup>

Por conseguinte, a ABC encaminhou um apelo aos poderes públicos no sentido de o governo se encarregar da referida organização geográfica. Ao Ministro da Agricultura foi feito um ofício, mostrando a importância dos estudos geográficos no âmbito deste ministério.

Em memorial datado de 29/12/1934, a ABC apresentou ao ministro exposição de motivos, onde procurava mostrar que, com a adesão à UGI, seriam realizados "estudos novos, subordinados ao caráter quase enciclopédico da Geografia Moderna e para os quais o Ministério da Agricultura mantém hoje ser-

viços técnicos nitidamente orientados para atender idênticos objetivos, que, em última análise, são os da Geografia Humana, através da Economia".<sup>294</sup>

Uma outra linha de atuação em prol da organização de um órgão de coordenação das atividades geográficas no País se deu através de professores de Geografia procedentes da Missão Universitária Francesa junto às universidades de São Paulo e do Distrito Federal. Em visita a estes centros acadêmicos no ano de 1936, Pierre Deffontaines e Pierre Mombeig, encaminharam solicitações nesse sentido ao Ministério das Relações Exteriores.

Por fim, a Associação dos Geógrafos Brasileiros - AGB -, na reunião interna promovida em 19/10/1936, reiterou o pedido para a criação, no âmbito do Governo Federal, de um órgão nacional de Geografia, contando para isso com a intervenção do Ministro das Relações Exteriores.

Paralelamente às pressões pela adesão do Brasil à UGI, havia dentro do próprio âmbito governamental apelos para a criação de um órgão nacional de Geografia. Estes apelos se fundamentavam na necessidade de que fosse estabelecido um padrão mais racionalizado de informações relativas ao quadro territorial brasileiro em seus aspectos físicos, político-administrativos, cartográficos e agrários, com vistas a fornecer subsídios tanto para os programas político-econômicos do governo quanto para os programas especiais de cada Ministério.

Os argumentos utilizados para estabelecer estes serviços baseavam-se em dificuldades pertinentes à ordenação do quadro político administrativo, particularmente o quadro municipal.

É curioso observar que estas pressões surgidas no decorrer da década de 30, e em particular a partir da conferência da UGI em 1931, na cidade de Paris, tinham uma conotação semelhante ao que ocorrera em fins do Século XVIII e na primeira metade do Século XIX, quando se organizaram as sociedades geográficas impulsionadoras da expansão colonial dos países europeus. O Brasil, do mesmo modo que na década de 30, colocava-se, simultaneamente, como refratário das "demandas internacionais" por informações do seu quadro territorial, e o próprio Estado brasileiro enxergava nesta proposta a possibilidade de viabilizar ações governamentais, utilizando métodos técnicos e científicos reconhecidos, para uma gestão mais racionalizada do seu território.

Deste modo, observando o desenvolvimento da Geografia em fins do Século XVIII, Horácio Capel<sup>295</sup> aponta que a Geografia, de um modo geral, há muito que já vinha sendo utilizada como "disciplina prática" que proporcionava valiosos subsídios aos governos

<sup>291</sup> Histórico da Criação do Conselho Nacional de Geografia. *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro, IBGE, p.9-19, v.1, n.1, jan./mar. 1939, p.9.

<sup>292</sup> Id. *ibid.*, p. 9.

<sup>293</sup> Id. *ibid.*, p.10.

<sup>294</sup> Id. *ibid.*, p.10-11.

<sup>295</sup> Capel, Horácio Saez. *Filosofia y ciencia en la geografía contemporánea*. Barcelona, Barcanova, 1983, p. 137-44.

de Estado. A partir de princípios do Século XIX, converteu-se a Geografia, segundo Capel, em uma ciência a serviço dos interesses imperialistas dos países europeus. O conhecimento dos países coloniais constituía uma premente necessidade para os governos europeus, que estimulavam explorações geográficas e a criação de centros de estudos nos países de ultramar. Tais instituições estavam destinadas a elaborar um corpo de conhecimentos sobre os seus respectivos territórios de forma a corresponder às demandas, por parte da burguesia, de conhecimento de tais países. Estes levantamentos de informações territoriais dos países de ultramar visavam a intercâmbios comerciais, à difusão da produção industrial e da cultura européia. O estímulo para a criação de sociedades geográficas nos países não europeus foi observado por Pierre George. No seu entender

“se fundam sociedades geográficas apadrinhadas pelos governos e pela burguesia empreendedora, a qual busca apaixonadamente as informações suscetíveis de dirigir os efetivos necessários para a conquista e a exploração”.<sup>296</sup>

De fato, a aparição destas sociedades segue o ritmo das políticas expansionistas dos Estados europeus. Em 1788 criou-se, em Londres, a “African Association for Promoting the Discovery of the Interior Parts of Africa”, antecedente do que seria mais tarde (1830) a “Royal Geographical Society of London”. Em 1821, é criada a “Société de Géographie de Paris”, favorecendo a expansão colonial francesa e os contatos com o extremo oriente, e, em 1828, a “Sociedade Geográfica de Berlim”.

Nos países latino-americanos menciona-se, em primeiro lugar, a “Sociedade Mexicana de Geografia e História”, fundada em 1833, o Instituto Histórico e Geográfico do Brasil, em 1838, e a Sociedade de Geografia do Rio de Janeiro, em 1883.

A sociedade mexicana surgiu inspirada no projeto de Humboldt que já manifestara interesse, na época em que desenvolvia suas pesquisas no México, em criar uma instituição de pesquisas científicas nesse país. Nove anos mais tarde (1842), esta sociedade converteu-se no Instituto Nacional de Geografia e Estatística da República Mexicana e, em 1850, em Sociedade de Geografia e Estatística, cuja constituição ficou caracterizada pelo forte apelo nacionalista e pela afirmação da personalidade nacional. Os objetivos desta sociedade eram os de coordenar os trabalhos sobre o território mexicano, sendo que a partir de 1893 publicava um “Boletim de Geografia e Estatística”, divulgando os trabalhos realizados.

No Brasil, a criação do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, em 11/10/1838, representou, de um lado, o resultado das “demandas internacionais” por informações territoriais e, de outro, a necessidade de o País contar com uma instituição de caráter histórico-geográfico como forma de subsidiar as ações governamentais junto ao quadro territorial.

O IHGB surgiu por decisão da “Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional”, em reunião realizada no ato da criação do Instituto. De acordo com o discurso inaugural proferido pelo 1º secretário do Instituto, Januário Barbosa, o IHGB se propunha, antes de tudo, a reunir e organizar os documentos da História e da Geografia do Brasil, até então dispersos pelas Províncias e, portanto, de difícil acesso. Para tanto, o Instituto devia ramificar-se através do estabelecimento de redes de “filiais” pelas Províncias do Império, visando a melhor atender aos objetivos propostos.<sup>297</sup>

Ao mesmo tempo, segundo ele, o Instituto tinha por meta principal reunir os fatos de nossa história, assim como os conhecimentos geográficos e etnográficos sobre o Brasil, de forma a apresentá-los para conhecimento do “Mundo Civilizado” e, também, visando à “glória nacional que faz bater o coração no peito brasileiro”. Ele compara então o Instituto a um “edifício majestoso, tendo por base o amor à Pátria e o amor às letras”.<sup>298</sup>

Reconhecido oficialmente pelo Governo do Império, o próprio D. Pedro II, que assistia a quase todas as suas sessões, foi consignado com a emenda de fundador e membro perpétuo, cuja ação tutelar favorecia o desenvolvimento das atividades previstas.<sup>299</sup>

O IHGB, através de sua ala geográfica, canalizou todos os estudos, discussões e propostas relativas à temática territorial no País. As grandes questões voltadas para a redivisão territorial, transferência da capital, política de transportes, povoamento e questões de limites interestaduais eram tratadas no âmbito da Instituição, através de seus membros (Homem de Melo, os irmãos Rebouças, Fausto de Souza, Varnhagen, Thiers Flemming, Max Fleiuss, entre outros). Na questão dos limites interestaduais, por exemplo, deve-se ressaltar a atuação de Thiers Flemming que, tendo sido convocado pelo Presidente da República como emissário do Governo para resolução do sangrento litígio do Contestado (PR/SC), acabou por elaborar um trabalho de grande importância sobre os problemas de limites interestaduais do Brasil. Por outro lado, na realização da Conferência de Limites no período de 1 a 14 de junho de 1920, o Instituto foi convocado pelo Presidente da República para enviar um representante, colocado como ob-

<sup>296</sup> George, Pierre. *Les méthodes de la géographie*. Paris, P.U.F., 1970, p.15. Apud Capel, op. cit., p.174.

<sup>297</sup> Fleiuss, Max. *L'institut historique et géographique du Brésil - esquisse de son histoire*. In: III CONGRESSO DE HISTÓRIA NATURAL, out. 1938, Rio de Janeiro, 10. vol., Imprensa Nacional, p.502 seq.

<sup>298</sup> Id. *ibid.*, p.508.

<sup>299</sup> Id. *ibid.*, p.509.

servador e consultor das deliberações tomadas sobre o problema.<sup>300</sup>

Das outras atividades realizadas pelo Instituto, mencionam-se a criação em 1856 de uma comissão de pesquisas científicas, sugerida pelo Governo Imperial, que foi encarregada de explorar o interior de algumas províncias do Brasil; a reunião de um acervo bibliográfico (80 mil em 1938), referente a informações sobre a história e a geografia do Brasil, desde 1500; o estímulo dado para estudos monográficos sobre as diferentes províncias e municípios do Brasil; a divulgação no País dos novos conceitos e teorias da Geografia, desenvolvidos na Europa, colocando-se, assim, o Instituto como importante veículo de difusão do conhecimento geográfico no Brasil, através de suas publicações.

A Sociedade de Geografia do Rio de Janeiro, por sua vez, fundada a 25/02/1883, foi reconhecida como de utilidade pública pelo Decreto presidencial nº 3.440, de 27/02/1917. Esta Instituição ao ser criada tinha como objetivo estimular o gosto pelo estudo da Geografia, aperfeiçoar os conhecimentos e propugnar sua extensão. Para tal fim, deveria realizar reuniões, organizar congressos, conferências, cursos, excursões, consultas, etc.<sup>301</sup>

A SGRJ foi a responsável pela realização dos oito primeiros Congressos de Geografia (1909 o primeiro) que, dada a importância dos temas levantados, contava com a participação de altas autoridades governamentais, como por exemplo presidentes dos estados brasileiros e ministros. Sua importância pode ser mensurada através do Congresso realizado em Belo Horizonte (1919), onde surgiu a proposta da Conferência de Limites Interestaduais, assinada pelos governos estaduais presentes ao evento, marcado para ser realizado em julho de 1920.<sup>302</sup>

Como ficou demonstrado, em situação análoga ao que ocorreu no século passado, na década de 30 a "demanda internacional" por informações territoriais do Brasil impõe a criação de um órgão de Geografia para atender a interesses de expansão do conhecimento geográfico. Do mesmo modo, os interesses mais especificamente nacionais se interpõem no tocante à aplicação destes conhecimentos para um melhor direcionamento e "planejamento" das ações estatais. É importante destacar que tais "demandas internacionais", revestidas de caráter científico (para a elaboração da carta ao milionésimo através de novos padrões técnico-conceituais), tinha por base "operacional" a escala municipal. E justamente nesta escala que faltavam conhecimentos sistematizados,

daí as justificativas e propostas de criação de um órgão oficial de Geografia no Brasil.

Neste aspecto, os defensores de tais propostas justificavam-nas apontando, sobretudo, as deficiências no que dizia respeito à fixação dos âmbitos territoriais dos municípios:

- a) falta absoluta de delimitações;
- b) delimitação defeituosa - por que variável ou inverificável - por divisas de terras particulares ou de circunscrições eclesiásticas antiquíssimas;
- c) configuração absurda, em face das condições geográficas; e
- d) extraterritorialidade, ora pela não contigüidade das subcircunscrições componentes, ora pela jurisdição sobre fazendas ou povoados "encravados" em outras circunscrições.<sup>303</sup>

Quanto à nomenclatura, ocorriam graves imprecisões no quadro político-administrativo das circunscrições municipais:

- a) identidade de denominações, ora da mesma, ora de diferentes categorias;
- b) extensão exagerada de muitos topônimos oficiais, compostos de sete e mais palavras; e
- c) diversidade de designação entre muitas circunscrições e as respectivas sedes.<sup>304</sup>

Segundo os seus dirigentes, a criação do CNG representou um avanço significativo na organização dos serviços geográficos do País. Antes do CNG, estes serviços eram considerados insuficientes e, no conjunto, os trabalhos realizados eram dispersos e fragmentados.

Em termos cartográficos, por exemplo, das poucas realizações cita-se a publicação, em 1868, do Atlas de Candido Mendes de Almeida que reuniu todas as informações cartográficas referentes à cada província. Em 1870, foi criada a Comissão da Carta Geral do Império, responsável pela elaboração da "Carta do Império do Brasil", destinada a figurar na Exposição Universal de Viena.

No regime republicano, acentuam-se os trabalhos cartográficos de âmbito estadual ou regional. Em 1895, é publicada a "Carta da República do Brasil". Em 1903, é criado o Serviço Geológico e Mineralógico do Brasil que, sob a chefia de Orville A. Derby, já em 1910, divulgava os mapas do Ceará, Rio Grande do Norte e Paraíba, seguido, em breve prazo, dos referentes a Pernambuco, Piauí e Bahia.<sup>305</sup>

Ao mesmo tempo, diversas Comissões Demarcadoras de Limites continuavam os trabalhos que vinham desenvolvendo desde os tempos coloniais, de maneira que pouco a pouco foram-se, gradativa-

<sup>300</sup> Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, t. 83, Rio de Janeiro, 1918, p.313.

<sup>301</sup> Revista Brasileira de Geografia. Sociedade Brasileira de Geografia. Ano III, out./dez. 1941, p.172-3. A Sociedade de Geografia do Rio de Janeiro passou a denominar-se, em 1941, "Sociedade Brasileira de Geografia".

<sup>302</sup> Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, t. 87, n. 453, v. 141, 1920, p.369.

<sup>303</sup> Schwartzmann. op. cit., p.181.

<sup>304</sup> Id. ibid., p.182.

<sup>305</sup> Id. ibid., p.183.

mente, aperfeiçoando as técnicas de representação gráfica da faixa fronteira do País.

Em 1922, no evento comemorativo do Centenário da Independência, o Clube de Engenharia elaborou a Carta Geral do Brasil na escala de 1:1 000 000, contando com a contribuição do serviço geográfico militar e a Comissão de Linhas Telegráficas sob a chefia do General Cândido Rondon.

Não obstante, verificaram-se falhas imensas, que remetiam para a necessidade de intensificação dos trabalhos de campo, visando a sua melhor exatidão, pois eles compunham a base referencial para execução das atividades cartográficas. Entretanto, só depois de 1933 é que teve início o encaminhamento do problema da Geografia brasileira como um todo, através de iniciativas de maiores amplitudes.<sup>306</sup>

Na verdade, este encaminhamento tinha a ver com o reconhecimento da necessidade de criação de um setor geográfico moderno, bem aparelhado em função das inovações técnicas do período e que refletisse as novas concepções geográficas oriundas dos meios acadêmicos europeus, principalmente do francês. Esta Geografia "moderna" tinha também de ser justaposta às instituições geográficas tradicionais, que produziam o saber geográfico ainda preso a uma concepção corográfica, de descrições exaustivas de topônimos, e portanto insuficientes para dar conta das demandas por uma rigorosa sistematização de informações geográficas do território brasileiro, exigida para o desenvolvimento industrial.

A renovação geográfica brasileira em função do desenvolvimento industrial também atingira alguns dos Estados que já contavam com estes serviços. A Comissão Geográfica e Geológica de São Paulo, criada em 1886 com a finalidade de fornecer subsídios para o desenvolvimento da cultura cafeeira, foi um bom exemplo desta renovação. Justificada pelo Presidente da Província de São Paulo como necessária para satisfazer o estudo do território e com ele a expansão de riqueza pública e à solução do problema de colonização (a "marcha para oeste" paulista), este órgão, contudo, foi extinto no contexto da crise cafeeira em fins da década de 20.

Na opinião de Figueroa, com o País mergulhado na mais grave crise de sua história até então, causada principalmente pela inviabilidade do sistema econômico de base agroexportadora, não havia mais lugar para uma Instituição que tivera, desde a sua criação, toda a vida ligada à atividade agrícola.<sup>307</sup>

É interessante observar que a crise "geográfica" paulista, longe de expressar um sentimento regional, foi bastante representativa do que sucedeu ao longo dos anos 30 no quadro da Geografia brasileira, na

qual se buscou reunir pessoal qualificado, mais atualizado tecnicamente a serviço de um governo empenhado no desenvolvimento industrial, num País até então essencialmente agrário e bastante segmentado internamente. Neste sentido, aponta Geiger que, para fomentar a ideologia nacional, romper obstáculos à integração espacial, à centralização e à modernização, seria necessário um discurso descritivo, a mensuração, enfim o controle do território.<sup>308</sup>

Para o objetivo de renovação geográfica muito contribuiu a presença de alguns geógrafos "modernos", informados do que se passava nos países centrais, como Delgado de Carvalho, os irmãos Raja Gabaglia do Colégio Pedro II, José Veríssimo da Costa Pereira do Colégio Universitário, Afonso Várzea do Instituto de Educação, entre outros.<sup>309</sup> Como pano de fundo, menciona-se a própria estruturação da disciplina geográfica através de suas duas instituições: a Universidade, responsável pela formação básica dos novos geógrafos, iniciando-se a modernização do ensino com a criação dos cursos de Geografia nas Faculdades de Filosofia da Universidade de São Paulo (1934) e da Universidade do Brasil no Rio de Janeiro (1935); e a Associação dos Geógrafos Brasileiros (AGB, 1934) com sede em São Paulo e bastante ativa na difusão do saber geográfico.<sup>310</sup>

As primeiras medidas institucionais relativas à criação do CNG surgiram no âmbito do Ministério da Agricultura em 1933, através de sua Diretoria de Estatística e Publicidade. Uma das atribuições desta Diretoria era promover a sistematização de dados estatísticos referentes ao Território Nacional, em seus aspectos físicos e da produção agrícola. Para isso, cabia a uma das seções da nova Diretoria, a de Estatísticas Territoriais, movimentar inúmeros dispositivos de suporte de coletas em todos os estados e municípios brasileiros, que assim forneciam as informações disponíveis - documentos cartográficos, estudos fisiográficos e estatísticos territoriais de suas respectivas jurisdições administrativas.<sup>311</sup>

Este trabalho foi um importante passo no sentido de melhor articular, tecnicamente, as pesquisas estatísticas e geográficas. Esta interdependência facilitaria a própria estatística a suprir a falta dos elementos cartográficos nos levantamentos realizados.

A criação do Instituto Nacional de Estatística - INE - em 1934, por outro lado, havia possibilitado o encaminhamento dos problemas mais diretamente ligados ao estudo sistemático de nossa base física, pois determinava o decreto que criou o Instituto que fossem realizados juntamente com os levantamentos estatísticos os referentes aos aspectos de natureza geográfica. Estes seriam os seguintes:

<sup>306</sup> Id. *ibid.*, p.184.

<sup>307</sup> Figueroa, Sílvia F. de M. *Um século de pesquisas em geociências*. São Paulo, Instituto Geológico, 1985. p.31.

<sup>308</sup> Geiger, Pedro P. *Industrialização e urbanização no Brasil, conhecimento e atuação da geografia.*, 1988, p.62.

<sup>309</sup> Id. *ibid.*, p.62.

<sup>310</sup> Becker, Bertha. *A geografia no Brasil nos anos oitenta*. 1986, 37 p., p.5 (mimeo.).

<sup>311</sup> Schwartzmann, op. cit., p.185.

- a) monografias de natureza histórica ou geográfica, de caráter geral ou especializado, mas obedecendo sempre a planos sistemáticos;
- b) os diplomas cartográficos já existentes, com referência a cada localidade, circunscrição ou região; e
- c) dados de verificação cartográfica e levantamentos expedidos, a serem conseguidos com auxílio dos serviços de topografia, porventura mantidos pelos estados, territórios e municípios.<sup>312</sup>

Para conseguir este intento era preciso contar com a colaboração das administrações estaduais e municipais, no que tange ao apoio técnico aos levantamentos requeridos. Estas, por sua vez, ora não dispunham de tais trabalhos, ora apresentavam-nos de forma incompleta e com muitas imprecisões, ou então simplesmente não os apresentavam, criando, portanto, sérias dificuldades para as finalidades propostas pelo INE.

Paralelamente, a grande demanda por informações estatísticas reprimia as atividades do INE que se via cada vez mais impossibilitado de estabelecer critérios racionalizados para o tratamento das informações, em função dos sérios obstáculos de natureza geográfica que se colocavam:

- desconhecimento do quadro territorial em detalhes;
- delimitação imprecisa dos limites político-administrativos; e
- imprecisão dos documentos cartográficos, fornecidos pelas unidades político-administrativas, etc.

Estas imprecisões e lacunas de natureza espacial implicavam a necessidade da criação de um órgão específico no tratamento destas questões.

A Convenção Nacional de Estatística, ao reunir-se em agosto de 1936 para assentar as bases do CNE, declarou como sendo de importância fundamental um pacto de cooperação interadministrativa. No documento final, figurou um voto dirigido aos governos estaduais, no sentido de que era necessário dar continuidade de ação à parte cartográfica. Diante disso, e valendo-se dos recursos da aerofotogrametria, deveriam providenciar o quanto antes base cartográfica para a rápida, precisa e adequada representação gráfica dos respectivos territórios.<sup>313</sup>

Após o término dos trabalhos da Convenção, foram encaminhadas ao então Ministro das Relações Exteriores e Presidente do IBGE, Macedo Soares, as resoluções da Convenção Nacional de Estatística, onde constava a necessidade de melhor articulação entre os trabalhos de natureza estatística e geográfica. Juntamente com as resoluções, foi entregue ao Ministro carta do Prof. Pierre Delfontaines na qual apelava para a efetivação da adesão do Brasil à UGI.

Nos entendimentos que surgiram, o Ministro convocou, com a aprovação do Presidente Vargas, uma comissão das figuras mais representativas da cultura geográfica brasileira, no Palácio do Itamaraty,

com o intuito de apresentarem sugestões para a constituição de um organismo nacional de Geografia, destinado a promover a coordenação das atividades geográficas brasileiras.

Nestas reuniões, realizadas em fins de outubro e início de novembro de 1936, surgiu a proposta de criação do Conselho Brasileiro de Geografia. Esta proposta foi encaminhada ao Presidente da República que, aceitando-a, baixou o Decreto nº 1.527, de 24/03/1937, criando o referido Conselho como parte estrutural do então Instituto Nacional de Estatística.

A exposição de motivos constante do decreto considerava a necessidade da adesão do Brasil à UGI, em função de sua projeção mundial, reunindo a colaboração da maioria dos países. Mas considerava, sobretudo, as vantagens de caráter nacional da atividade de um Conselho Brasileiro de Geografia articulado com a administração federal, imbuído da missão de coordenação da Geografia do Brasil.

Em 1º de julho de 1937, instalou-se formalmente o Conselho Brasileiro de Geografia no Salão de Conferência do Palácio do Itamaraty, inaugurando no mesmo dia os trabalhos da sua Assembléia-Geral, constituída de delegados dos Governos da União, dos estados, do Distrito Federal e do Território do Acre.

Para estabelecer uma certa harmonia ao conjunto dos dois órgãos técnicos e também para a conveniente uniformização da nomenclatura, o governo deu ao CBG a denominação de Conselho Nacional de Geografia, agrupando-o ao CNE, sob a denominação de Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, através do Decreto nº 218, de 26 de janeiro de 1938.

### Esquema Estrutural do Sistema de Serviços Geográficos

A estrutura de funcionamento do CNG era análoga à do CNE, ou seja, funcionava dentro de uma estrutura sistêmica constituída por um órgão deliberativo (o Conselho) e um quadro executivo, denominado de cooperação federativa. O Sistema de Serviços Geográficos, ao contrário do Estatístico, não se constituiu prontamente; ele foi aperfeiçoando-se à medida que cresciam de importância as atividades geográficas no âmbito governamental.

*Conselho Nacional de Geografia: constituído pela Secretaria-Geral do Conselho; pela Assembléia-Geral; pelos Diretórios; pelas Comissões Técnicas; e pelos Consultores Técnicos.*

a) Órgão Administrativo: Secretaria-Geral do Conselho.

Responsável pela coordenação dos elementos fornecidos por todos os órgãos do Sistema de Serviços Geográficos integrados ao IBGE. De acordo com o Decreto nº 1 527 que criou o Conselho, a or-

<sup>312</sup> Schwartzmann, op. cit., p. 185.

<sup>313</sup> Id. ibid., p. 186.

ganização e superintendência dos serviços da Secretaria-Geral eram atribuídas à Seção de Estatística Territorial da Diretoria de Estatística da Produção do Ministério da Agricultura.

Entretanto, dadas as dificuldades deste novo órgão de dispor dos recursos necessários para a indispensável ampliação e intensificação dos serviços da Secretaria do Conselho, que cada vez mais se avolumavam, os órgãos pertencentes ao Conselho, em deliberação de sua Assembléia-Geral de 29/07/1938, instruíram o Presidente do IBGE no sentido de providenciar medidas legais de forma a prover a transformação da referida seção em um órgão autônomo e subordinado diretamente à Presidência do Instituto. Acatada prontamente a sugestão, em 13/10/1938, o Presidente Vargas assina o Decreto-Lei nº 782, instituindo o Serviço de Coordenação Geográfica, constituindo o "órgão central" do IBGE, no Sistema de Serviços Geográficos.<sup>314</sup>

Constava em seu regulamento que o Serviço de Coordenação Geográfica funcionaria, simultaneamente, como Secretaria Geral do CNG; serviço federal de estatística territorial filiada ao CNE; departamento técnico dos serviços geográficos e cartográficos da Comissão Censitária Nacional; seção de cartografia estatística da Secretaria-Geral do IBGE (e por extensão do CNE). Por força desta quádrupla investidura, competia ao referido Serviço:

- atender ao expediente administrativo da Secretaria-Geral do CNG, prestando a seus diferentes órgãos assistência técnica e administrativa;
- elaborar as estatísticas territoriais federais, em articulação com a repartição de estatística do Ministério da Agricultura, preenchendo as finalidades da antiga Seção de Estatística Territorial;
- executar os trabalhos geográficos e cartográficos do Recenseamento Geral da República determinados pela Comissão Censitária Nacional; e
- executar os trabalhos de cartografia estatística de que carecerem a Secretaria Geral do IBGE (CNE) e a Comissão Censitária Nacional.

Em sua organização interna, o Serviço de Coordenação Geográfica era composto por uma Diretoria e quatro seções técnicas. Cabia à Diretoria examinar, preparar e manter em dia o expediente da Presidência e da Secretaria do Conselho, prestar assistência, regular o funcionamento do CNG e orientar os serviços e trabalhos das seções técnicas. As seções técnicas, por sua vez, tinham as seguintes competências:

- 1ª seção - Documentação e Informações - organizar e desenvolver uma biblioteca especializada em obras sobre a Geografia do Brasil; organizar mapoteca e filmoteca sobre o Território Nacional; organizar e desenvolver um arquivo corográfico; organizar a coletânea de Efemérides Geográficas e elaborar o Dicionário Geográfico Brasileiro.
- 2ª seção - Carta Geral ao Milionésimo - executar os trabalhos cartográficos de revisão e atualização

da Carta Geográfica do Brasil ao Milionésimo (50 folhas); providenciar a sua impressão; efetuar a revisão do cálculo da área territorial do Brasil; empreender a Campanha das Coordenadas Geográficas das sedes municipais.

- 3ª seção - Cartas Regionais e Municipais - colaborar no preparo das cartas gerais das Unidades da Federação a cargo dos respectivos sistemas regionais; reunir documentação completa sobre os resultados da execução do Decreto-Lei nº 311; elaborar os mapas padronizados do Atlas Estatístico Corográfico Municipal e providenciar a sua impressão.

- 4ª seção - Estudos Geográficos, Estatísticas Territoriais e Cartografia Estatística - elaborar as estatísticas territoriais que fossem da alçada da administração federal; realizar estudos especializados sobre assuntos geográficos brasileiros; contribuir com trabalhos originais para a *Revista Brasileira de Geografia*; preparar publicações, comunicados e trabalhos de divulgação sobre a Geografia nacional.

Posteriormente, para fins de melhor estruturar e fortalecer a repartição central do CNG, o Serviço de Coordenação Geográfica mediante o Decreto-Lei nº 1.360, de 20/06/1939, passou a denominar-se Serviço de Geografia e Estatística Fisiográfica, estendendo a sua função como órgão executivo central do Sistema de Serviços Geográficos. Além da função cumulativa de Secretaria-Geral e órgão executivo central, o novo órgão se incumbia de organizar o setor fisiográfico ou territorial junto ao Conselho Nacional de Estatística.

Em resolução baixada pelo Diretório Central do CNG, datada de 18/05/1943, o Serviço de Geografia e Estatística Fisiográfica teve sua estrutura reformulada, compreendendo a partir de então uma Diretoria a que se subordinava uma secretaria, quatro seções técnicas, duas carteiras de serviço, dois cursos de especialização e cinco órgãos especiais.

Eram atribuições do diretor: presidir as reuniões da Comissão da "Biblioteca Geográfica Brasileira" (criada em 04/09/1942); presidir as reuniões da Comissão da Carta Geográfica do Brasil ao Milionésimo; presidir as tertúlias geográficas semanais.

A Secretaria cabia executar os serviços administrativos da repartição.

A 1ª seção - Documentação Geográfica - compreendia os serviços de biblioteca, filmoteca, arquivo corográfico e o Dicionário Geográfico Brasileiro.

A 2ª seção - Carta do Brasil - compreendia os setores de coleta de elementos, mapoteca e cartografia.

A 3ª seção - Cartas Regionais - compreendia os setores de estereografia e cartografia.

A 4ª seção - Estudos e Estatísticas - compreendia os setores de ilustrações, estatística territorial e estudos.

A Carteira de Intercâmbio e Publicidade tinha por atribuição a elaboração do Boletim Geográfico, bem

<sup>314</sup> Resolução do Diretório Central n. 1 a 355 - 1938/1949. Rio de Janeiro, IBGE, 1951, p.51 seq.

como os encargos de intercâmbio cultural e de publicidade do Conselho. A Carteira de Divisão Territorial, por sua vez, tinha por finalidade realizar os trabalhos relativos à execução do Decreto-Lei Nacional nº 311, no que competia à atuação dos órgãos centrais do Conselho.

Os dois cursos de especialização, subordinados ao diretor, articulavam-se diretamente com as seções respectivas: o curso de Cartografia com as 2ª e 3ª seções, o curso de Geografia com a 4ª seção. O Museu de Geografia do Brasil era assistido pela seção de estudos no tocante à orientação metodológica.<sup>315</sup>

Constava no decreto que deu origem ao Serviço de Geografia e Estatística Fisiográfica que este passaria a constituir um órgão de coordenação do Ministério de Viação e Obras Públicas, porém, provisoriamente, ficaria o mesmo subordinado à Presidência do IBGE, enquanto não se finalizasse a obra do Recenseamento de 1940. Esta medida, aliás, não se efetivaria, pois em 25 de agosto de 1944 o Decreto-Lei nº 6.828 criava o Serviço de Geografia e Cartografia, substituindo em suas funções o Serviço de Geografia e Estatística Fisiográfica, que ficava assim extinto na mesma data.<sup>316</sup>

Na exposição de motivos feita pelo Presidente da República constam as seguintes considerações: a primeira era relativa às deliberações da Assembléia-Geral do Conselho, que prescrevia a necessidade de uma organização adequada para a Secretaria-Geral, de forma a dotá-la de um aparelhamento mais eficaz para a realização dos trabalhos; a segunda consideração dizia respeito às recomendações constantes da II Reunião Pan-Americana de Consultoria sobre Geografia e Cartografia, reunida no Rio de Janeiro em agosto de 1944. A realização deste evento, patrocinado pelo IBGE, foi resultado dos entendimentos surgidos em Washington, EUA, por ocasião da I Reunião, realizada em outubro de 1943, sob os auspícios da "American Geographical Society" de Nova Iorque.

Nas recomendações constava o apelo para que os governos dos países americanos aperfeiçoassem seus métodos cartográficos de forma a levar a cabo a execução de cartas, bem detalhadas, de todos os Estados americanos, até conseguir um bom mapa de toda a América.<sup>317</sup>

Os artigos 1º e 2º do Decreto-Lei nº 6.828 atribuíam ao Serviço de Geografia e Estatística a função de órgão executivo central do CNG e a execução de trabalhos geográficos, cartográficos e fotogramétricos. O artigo 3º estabelecia que o IBGE deveria entrar em entendimentos com o DASP de forma a estudar o regimento dos funcionários do referido serviço, a ser baixado por decreto executivo. Esta medida, aplicada posteriormente, incorporou automaticamente

ao quadro de pessoal do Conselho todos os funcionários que porventura estivessem "emprestados" pelo Ministério da Agricultura, e que assim o desejassem, já que a incorporação era opcional.

O Diretório Central, em resolução de 04/06/1945, reorganiza os serviços centrais do Conselho, estabelecendo duas repartições executivas centrais: a Secretaria-Geral, com finalidade administrativa e cultural; e o Serviço de Geografia e Cartografia, com finalidades técnicas e científicas. Na nova estruturação, o quadro de funcionários já dispunha de mais de 60 geógrafos entre bacharéis e auxiliares.

b) Órgãos Deliberativos: Assembléia-Geral e Diretórios

*Assembléia-Geral:* "órgão" supremo do Conselho, tinha uma feição político-administrativa, pois suas decisões envolviam um compromisso firmado entre os governos central e regionais no tocante à organização e aperfeiçoamento dos serviços geográficos em cada estado.

Nas suas deliberações, a Assembléia estabeleceu a organização dos serviços geográficos nos estados, nos seguintes moldes: constituído por uma Diretoria, servida por um engenheiro-diretor, um secretário assistente (de preferência engenheiro ou agrimensor), um escriturário, um datilógrafo e um servente; Seção de Cartografia, servida por um cartógrafo e dois auxiliares desenhistas; Seção de Topografia, servida por duas turmas de campo. Para o aprimoramento dos trabalhos, o Instituto procurava isentar dos direitos alfandegários o material técnico necessário, além de promover a aquisição das máquinas, aparelhos e instrumentos.<sup>318</sup>

As deliberações da Assembléia-Geral eram publicadas no Diário Oficial da União e comunicadas pela Secretaria-Geral a todos os Diretórios Regionais e Secretaria-Geral do IBGE. À medida que o IBGE aumenta sua presença nos estados, as deliberações da Assembléia-Geral começam a perder efeito em detrimento das deliberações do Diretório Central, constituído por representantes oriundos da própria máquina administrativa do estado central.

*Diretórios:* "órgãos" responsáveis pela coordenação dos serviços geográficos nos respectivos âmbitos administrativos (federal, estadual e municipal).

*Diretório Central:* com sede na capital da República, era constituído por representantes dos ministérios, pelas instituições oficiais do ensino da Geografia, do Governo do Distrito Federal e por um representante do Conselho Nacional de Estatística. Os membros do Diretório Central reuniam-se uma vez por mês e suas deliberações eram publicadas no Diário Oficial da União e comunicadas a todos os Diretórios Regionais e à Secretaria-Geral do IBGE. Competia ao Diretório Central cumprir e fazer cum-

<sup>315</sup> Id., p.197-8.

<sup>316</sup> Revista Brasileira de Geografia. Criação do Serviço de Geografia e Cartografia. Rio de Janeiro, IBGE, p.429-30, ano VI, n. 3, jul./set. 1944, p. 429.

<sup>317</sup> \_\_\_\_\_. II Reunião Pan-Americana de Consulta sobre Geografia e Cartografia. Rio de Janeiro, IBGE, p. 404-28, ano VI, n.3, jul./set. 1944, p.404.

<sup>318</sup> Resolução de Assembléia-Geral n.1 a 320 - 1937/1950. Rio de Janeiro, IBGE, 1951, p.36 seq.

prir as deliberações da Assembléia-Geral, promovendo o concurso da administração federal nas iniciativas do Conselho.<sup>319</sup>

*Diretórios Regionais:* estabelecidos em todas as capitais das unidades federadas, através da colaboração do Diretório Central. Tinham por atribuição interferir junto às administrações regionais em favor dos objetivos do Conselho. Competia ao Diretório Regional cumprir e fazer cumprir as deliberações da Assembléia-Geral e do Diretório Central e tomar as medidas necessárias à coordenação e ao desenvolvimento dos serviços geográficos regionais e municipais, resolvendo com autonomia o que fosse matéria privativa da economia interna dos respectivos âmbitos administrativos.

O Diretório Regional era constituído pelo secretário de governo do estado, pelos chefes de seções especializadas, pelos diretores-gerais e pelos chefes das demais repartições regionais que possuíssem seções ou serviços de Geografia integrados ao IBGE; e um professor de Geografia, dentro dos consultores técnicos regionais do Conselho, designado livremente pelo governo respectivo. Os Diretórios Regionais reuniam-se no terceiro dia útil de cada mês e suas resoluções eram publicadas nos órgãos oficiais dos respectivos governos e comunicadas ao Diretório Central e a todos os Diretórios Municipais do mesmo estado.<sup>320</sup>

*Diretórios Municipais:* com sede nos municípios, constituíam órgãos informativos das municipalidades, equivalentes às agências estatísticas do CNE. Estes Diretórios eram constituídos pelo prefeito municipal, como presidente nato, pelo diretor e pelo chefe da repartição ou serviço de Geografia, pelos diretores das demais repartições municipais e por três vogais, designados pelo prefeito, dentre os informantes municipais. Em três anos instalaram-se estes Diretórios na quase totalidade dos municípios do País. As deliberações de cada Diretório constavam como resoluções, sendo publicadas no órgão oficial da prefeitura, ou por editais, sendo em seguida encaminhadas ao Diretório Regional respectivo.<sup>321</sup>

c) Órgãos Opinativos: Comissões Técnicas e Consultores Técnicos.

*Comissões Técnicas Permanentes:* compostas por cinco membros escolhidos pela Assembléia-Geral, oriundos da administração federal e regional. Era de sua competência: imprimir cunho técnico-científico às atividades do Conselho, estudando e projetando a sistematização técnica e os melhoramentos progressivos das pesquisas e trabalhos geográficos; preparar trabalhos relativos à sua especialização,

empreendendo investigações e elaborando estudos especializados. Depois de concluídos os trabalhos, estas Comissões apresentavam os seus relatórios, de base anual, para o Diretório Central que os publicava, após submetê-los com seu parecer à Assembléia-Geral. As Comissões Técnicas organizavam-se em quatro atividades especializadas de caráter permanente: levantamentos territoriais, cartografia, fisiografia e geografia humana.<sup>322</sup>

*Corpo de Consultores Técnicos:* prestavam consultorias de âmbito nacional articuladas com o Diretório Central (composto por 40 membros) e com o Diretório Regional (composto por cinco a 20 membros, eleitos pelo Diretório Central). Competia aos consultores técnicos formular os pareceres que eram solicitados pelos Diretórios sobre os assuntos relacionados com as respectivas especializações. O corpo de consultores era constituído de professores e personalidades notoriamente especializadas em assuntos diretamente ligados à Geografia do Brasil ou de suas unidades políticas (para os Consultores Regionais). Tinham os seus membros um mandato de dois anos, porém de caráter renovável.<sup>323</sup> O quadro inicial do Corpo de Consultores Técnicos nacional era distribuído pelas seguintes seções:

- 1 - Metodologia Geográfica
- 2 - Metodologia do Ensino da Geografia
- 3 - Bibliografia Geográfica
- 4 - Documentação Cartográfica
- 5 - Nomenclatura Geográfica
- 6 - Topologia e Topografia
- 7 - Geodésia
- 8 - Astronomia de Campo
- 9 - Fotogrametria
- 10 - Cartografia
- 11 - Geografia Histórica
- 12 - História da Geografia
- 13 - Geologia
- 14 - Paleogeografia
- 15 - Geomorfologia
- 16 - Geofísica
- 17 - Geografia Pedológica e Agrológica
- 18 - Orografia
- 19 - Potamografia
- 20 - Limnografia
- 21 - Oceanografia
- 22 - Climatologia
- 23 - Fitogeografia
- 24 - Zoogeografia
- 25 - Geografia Humana
- 26 - Etnografia
- 27 - Geografia das Calamidades

<sup>319</sup> Ibid., p. 5-6.

<sup>320</sup> Ibid., p. 7-8.

<sup>321</sup> Ibid., p. 8-9.

<sup>322</sup> Ibid., p. 10-11.

<sup>323</sup> Ibid., p. 1- seq.

- 28 - Geopolítica
- 29 - Limites
- 30 - Divisão Territorial
- 31 - Localidades
- 32 - Povoamento
- 33 - Geografia da Produção
- 34 - Geografia dos Transportes
- 35 - Geografia das Comunicações
- 36 - Geografia Regional
- 37 - Geografia do Litoral
- 38 - Turismo
- 39 - Geografia Urbana
- 40 - Geografia Lingüística

*Quadro Executivo: também denominado de "cooperação federativa", era concebido como o conjunto dos serviços oficiais (por lei) e instituições privadas (por filiação), encarregados de executarem os trabalhos que serviam de apoio para o funcionamento do Conselho. Embora coordenados pelo CNG, estes serviços eram autônomos, pois estavam subordinados às respectivas administrações, as quais também interessavam os trabalhos realizados.*

- a) Na organização federal, o quadro executivo dispunha de um órgão executivo central, o Serviço de Estatística Fisiográfica (até 1944, quando o mesmo foi substituído em suas funções pelo Serviço de Geografia e Cartografia a partir desta data) e de vários órgãos cooperadores dos diferentes Ministérios que se ocupavam direta ou indiretamente da temática geográfica. Como exemplos destes órgãos cooperadores citam-se o Departamento Nacional de Produção Mineral, o Serviço Florestal de Obras contra a Seca, o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, o Departamento de Correios e Telégrafos (Ministério da Viação), o Museu Nacional e o Observatório Nacional (Ministério da Educação e Saúde), o Departamento Nacional de Imigração (Ministério do Trabalho), a Divisão de Fronteiras (Ministério do Exterior), o Serviço Geográfico do Exército, entre outros.
- b) Na organização regional estavam as repartições que funcionavam como órgãos centrais de Geografia, que nada mais eram do que a expansão da rede de serviços geográficos regionais, estabelecida pela Convenção Nacional de Estatística para o CNE e estendida posteriormente para o sistema geográfico. Embora de organização semelhante, a rede de serviços geográficos regionais não atingiu a amplitude do aparelhamento estatístico. Em 1938 existiam três departamentos especializados em assuntos geográficos que foram reformulados para atender às exigências do Conselho: o Instituto Geográfico e Geológico de São Paulo, resulta-

do da reformulação porque passou a antiga Comissão Geográfica e Geológica, extinta em 1929 e reorganizada em 1938; o Departamento Geográfico de Minas Gerais, criado em 1939 como órgão centralizador das atividades geográficas do estado, incorporando o antigo Serviço Geográfico da Secretaria de Viação e Obras Públicas<sup>324</sup>; e o Serviço Geográfico e Meteorológico da Bahia.

Com a forte pressão do Conselho junto aos interventores dos Estados para a criação de serviços geográficos, aos poucos foram surgindo tais serviços. Os Estados do Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Espírito Santo, Maranhão e Território Federal do Acre passaram a dispor de órgãos especializados. Nos outros Estados foram criadas seções de Geografia, Topografia ou Cartografia, integradas em repartições autônomas de atividades correlatas como a Repartição de Terras e Obras Públicas do Mato Grosso, a Secretaria de Agricultura da Paraíba, etc.

c) Organização local: constituída pelos Diretórios Municipais; corpo de Informantes e Serviços Municipais com atividades geográficas. Os informantes municipais eram eleitos pelo Diretório Regional do Estado, contando com pelo menos um informante para cada distrito do município. Além de colaborar com o Diretório Municipal na função de coleta de informações sobre a geografia do município, deveriam prestar ao Diretório Municipal as informações por ele solicitadas.

### Comissão Censitária Nacional

A Comissão Censitária Nacional foi criada mediante o Decreto-Lei nº 237, de 2 de fevereiro de 1938, para regular o início dos trabalhos do Recenseamento de 1940.

De acordo com este decreto cabia à Comissão Censitária Nacional apresentar ao Governo, por intermédio da Presidência do Instituto, o projeto ou projetos da legislação censitária, pela qual se institua o Serviço Nacional de Recenseamento e as normas e preceitos legislativos permanentes de todos os Recenseamentos Gerais da República a serem realizados de dez em dez anos, iniciando-se no dia 01 de setembro nos anos de milésimo 0.<sup>325</sup>

Na Resolução nº 50 da Assembléia-Geral do CNE, anexa ao Decreto-Lei nº 237, constavam as seguintes determinações:

- cada operação censitária deveria compreender o Censo Demográfico, o Censo Econômico e todos os inquéritos complementares sobre os aspectos sociais, culturais e administrativos da vida nacional; e
- a publicação dos resultados se daria em duas séries de volumes: a série nacional (síntese nacional dos resultados e o seu desdobramento pelas unidades federais) e a série regional (por estados e com os desdobramentos possíveis em função da divisão municipal e distrital).<sup>326</sup>

<sup>324</sup> Minas Gerais. Decreto-Lei nº 483, de 25 de março de 1939. "Aprova o Regulamento do Departamento Geográfico e dá outras providências." *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro, IBGE, ano II, n.2, p.289-298, abr./jun. 1940.

<sup>325</sup> *Revista Brasileira de Geografia*, out./dez., 1941, p.105.

<sup>326</sup> *Id.*, p.108.

Compunham a Comissão seis membros da Junta Executiva Central do CNE e três outros membros - um dos quais como presidente - eleitos pela mesma Junta em nome do CNE, entre especialistas em administração, economia, sociologia, demografia e estatística em geral. Além destes, participavam da Comissão o Secretário-Geral do CNG e o Diretor do Departamento de Imprensa e Propaganda do Governo Vargas - DIP.

De estrutura análoga ao CNE e CNG, a Comissão Censitária Nacional dispunha de representações nos estados e municípios, como forma de auxiliarem na execução dos trabalhos censitários. Além destas, estavam obrigados a colaborar com os serviços do Censo todos os órgãos federais, estaduais e municipais integrados nos sistemas estatísticos e geográficos do Instituto. Para evitar acumulação de cargos, previu-se que os funcionários comissionados se afastariam do exercício do cargo efetivo enquanto durassem os trabalhos censitários.<sup>327</sup>

Distribuídas as tarefas, segundo o campo de competência de cada um dos seus órgãos, as campanhas de 1938 e 1939 do IBGE, previstas no Decreto-Lei nº 237, seriam "planificadas" visando ao aperfeiçoamento intensivo das estatísticas nacionais, a fim de que no ano do Recenseamento estivessem plenamente estabelecidos os seguintes objetivos:

- a) a revisão da área do Brasil e de seu parcelamento, segundo as unidades federais, os municípios e, se possível, o cômputo das áreas distritais;
- b) a descrição sistemática das divisas dos distritos e municípios;
- c) a revisão da Carta Geral do Brasil ao Milionésimo;
- d) a elaboração do Atlas Estatístico Corográfico Municipal;
- e) o cômputo da área e população urbana das sedes municipais e distritais, com o levantamento dos respectivos efetivos prediais;
- f) o cadastro predial e domiciliar das capitais regionais;
- g) a intensificação do Registro Civil e a normalização do seu levantamento estatístico;
- h) a regularização e o aperfeiçoamento das estimativas agrícolas e industriais;
- i) o levantamento do cadastro de propriedades rurais;
- j) organização do cadastro industrial;
- l) a organização das tábuas itinerárias brasileiras;
- m) o alargamento das estatísticas dos meios de transporte e vias de comunicação;
- n) o aperfeiçoamento da estatística das importações e exportações interestaduais;
- o) o levantamento da estatística dos serviços de higiene e embelezamento urbanos;
- p) a ampliação das estatísticas sobre a remuneração do trabalho e o custo da vida;

- q) o estudo estatístico das organizações sociais trabalhistas;
- r) o cômputo da produção bibliográfica brasileira;
- s) o levantamento dos quadros do funcionalismo público federal, estadual e municipal;
- t) o estudo estatístico do cadastro patrimonial da União, dos estados e dos municípios;
- u) o estudo estatístico dos sistemas tributários da União, dos estados e dos municípios;
- v) o levantamento esquemático-estatístico da organização administrativa da União, dos estados e dos municípios;
- x) a regularidade da divulgação, em todas as Unidades da Federação, do Anuário Municipal de Legislação e Administração, previsto na Resolução nº 13, da Assembléia-Geral do Conselho Nacional de Estatística; e
- z) o arrolamento de todos os elementos da organização nacional, de ordem econômica, social, cultural e administrativa, cujo conhecimento seja útil à administração em geral ou, em particular, aos trabalhos censitários e à segurança nacional.<sup>328</sup>

O Recenseamento de 1940 foi considerado um dos melhores já realizados no Brasil, pela forma sistemática e racional com que foram conduzidas as operações censitárias. Ao contrário do Censo de 1920, onde inúmeras irregularidades foram observadas em diversos Estados, que superestimaram suas populações em centenas de milhares de habitantes, como a Paraíba, por exemplo, que apresentou 1 milhão de pessoas a mais do que realmente possuía o estado.<sup>329</sup>

Os resultados da operação censitária de 1940 foram comentados através da Resolução nº 135, de 10/07/1945, da Assembléia-Geral do CNE, segundo a qual "o Censo foi realizado em condições satisfatórias em todo o País, estando sua apuração quase concluída". A publicação das duas séries - nacional e regional - ainda estava prevista a ser realizada, compreendendo a primeira tantos volumes quantos os Censos executados (demográfico, agrícola, industrial, comercial, dos transportes e comunicações, dos serviços e social) e a segunda, tantas quantas fossem as Unidades da Federação.

Para fins de divulgação, a série nacional apresentaria os resultados discriminadamente pelas Regiões Fisiográficas (Grandes Regiões Naturais) e pelos Estados, Distrito Federal e Território do Acre, de modo a facilitar o cotejo dos dados. A série regional, por sua vez, referiria os dados em relação aos municípios, distribuindo ainda a população dos distritos e zonas, segundo os respectivos quadros urbano, suburbano e rural. Neste sentido, a grande inovação do Censo de 40 foi justamente distinguir as áreas e as populações urbanas, suburbanas e rurais do País.

<sup>327</sup> Ibid., p. 109

<sup>328</sup> Ibid., p. 107.

<sup>329</sup> Informação prestada pelo geógrafo Orlando Valverde, funcionário nº 1 do CNG, em entrevista realizada no mês de janeiro de 1992.

## Práticas Estatísticas e Geográficas

*Práticas Estatísticas - com a criação do Conselho Nacional de Estatística foi estabelecido que suas práticas deveriam nortear-se dentro dos seguintes objetivos gerais, obedecendo a sua natureza institucional de aparelho de investigação, representação, análise e divulgação das condições existenciais do País:*

a) dar sentido de unidade e integralidade nacional aos trabalhos que executar; b) imprimir a esses trabalhos o melhor cunho técnico possível em cada momento, promovendo-lhes as condições de rápida expansão; c) assegurar a publicação regular e a maior circulação possível em publicações periódicas ou avulsas, dos resultados das atividades estatísticas brasileiras; d) concorrer para o enriquecimento e a difusão, no País, dos conhecimentos científicos relacionados com a estatística; e) angariar e utilizar a colaboração privada de associações e estudiosos nos trabalhos estatísticos brasileiros; f) promover a especialização profissional e o estímulo do funcionalismo brasileiro empregado no serviço estatístico; g) concorrer para o alargamento do ensino da estatística, facilitando assim o emprego desta técnica nas múltiplas atividades sociais e administrativas que com ela podem ser beneficiadas; h) criar, por intensa propaganda, a mentalidade pública e o ambiente favorável ao êxito das pesquisas estatísticas; i) assegurar a contribuição da estatística às iniciativas que visarem à propaganda do País no estrangeiro; j) proporcionar a documentação e a ilustração estatística nos livros didáticos brasileiros; l) apresentar aos governos, às instituições privadas e ao público os alvites que os estudos estatísticos sugerirem relativamente aos grandes problemas nacionais, de um modo geral, e, em particular, ao êxito de todas as atividades que visem ao progresso da comunidade brasileira no seu conjunto ou em qualquer dos seus grupos.<sup>330</sup>

Em 1951 o estatístico Lourival Câmara, atendendo à solicitação da direção superior do IBGE, realizou um minucioso exame crítico da estatística brasileira, analisando os resultados dos trabalhos realizados pelo CNE desde a sua criação até aquele ano. Preocupado com a insuficiência e má qualidade das estatísticas brasileiras produzidas até então pelo Conselho, enumerou o que considerava de "incômodas realidades" para a consecução efetiva destes trabalhos.

a) afastamento às suas legítimas finalidades - segundo Câmara, o Instituto ao ser criado previa quanto à sua finalidade promover e fazer executar ou orientar tecnicamente, em regime racionalizado, o levantamento sistemático de todas as estatísticas nacionais. No entanto, continua ele, o

Instituto desviou-se de sua rota técnica para demorar-se em assuntos não correlacionados, necessariamente, à estatística. Assegura ele que não se conhece a existência, em nenhum lugar do mundo, de um órgão de estatística que se preocupasse em demasia com questões políticas e culturais.<sup>331</sup>

Ao levantar o número de resoluções aprovadas pela Assembléia-Geral do CNE no período de 1936 a 1951, observou-se que as de interesse estatístico eram minoritárias enquanto 308 (ou 60,4%) diziam respeito a assuntos como adoção do esperanto, construção do Palácio do Silogeu, política de Assistência Social, colônias militares, o monumental ideário de organização nacional, batismo cultural de cidades, encíclica "Rerum Novarum", rotas aéreas, ortografia, movimento municipalista, rodovia trans-brasileira, transferência da capital, etc. Segundo ele, o Brasil lucrou com estes estudos, mas o Instituto gastou energias em debater assuntos não técnicos.<sup>332</sup>

b) ausência de estatísticas essenciais e excesso de estatísticas secundárias - aponta que o Brasil é o País que possui a maior variedade de inquéritos estatísticos, ou seja, maior variedade de levantamentos. Lembra que o "Esquema Fundamental de Estatística Brasileira" foi inspirado num plano de pesquisas apresentado ao Instituto Internacional de Estatística, no fim do Século XIX, quando as condições econômico-sociais do mundo eram bastante diferentes das de então, e quando os estatísticos europeus ainda estavam presos a determinados conceitos sobre a estrutura da sociedade humana. Neste sentido, observa o anacronismo presente no esquema fundamental da estatística brasileira onde se atribui igual importância a todos os inquéritos que ele inclui, à vista das condições nacionais. Como exemplo cita as estatísticas básicas que são muitas vezes postas à margem em benefício de outras que não têm ponderável participação na diagnose da crise brasileira. Não se dispunham no País, até aquele ano, continua Câmara, de estatísticas sobre nascimento, óbitos, casamentos, migrações, alimentação, habitação, vestuário, produção industrial, mão-de-obra, condições de trabalho, salários, produtividade, preços, emprego e desemprego, consumo, distribuição, renda nacional, etc. Ao mesmo tempo existiam até 1951 minuciosas estatísticas sobre bosques e parques públicos, cemitérios, pavimentação e ajardinamento de logradouros públicos, balneários, museus, monumentos históricos e artísticos, teatros e cinemas, livrarias, tipografias, casas de jogos, bombas de gasolina, loterias, etc.<sup>333</sup>

<sup>330</sup> O IBGE e o Município, 1941, op. cit., p.22.

<sup>331</sup> Câmara, Lourival. *Exame crítico da estatística brasileira*. Rio de Janeiro, IBGE, CNE, nov. 1951, 89 p., p.5, mimeo.

<sup>332</sup> Id. *ibid.*, p. 6-7.

<sup>333</sup> Id. *ibid.*, p. 7-89.

O problema da ausência ou insuficiência de estatísticas básicas, segundo ele, é que quando o País quiser discutir problemas como reforma agrária, balanço de pagamento, inflação, emprego, transporte, planejamento regional, etc., mínima é a contribuição que o Conselho pode prestar para o estudo e análise destas questões.

c) estatísticas atrasadas, caras e de duvidosa precisão - segundo Câmara, alguns dos fatores geográficos, tais como a dimensão territorial do País e os problemas das distâncias a serem superadas, podem ser apontados como geradores de problemas relativos às dificuldades de coordenação técnica nos diferentes órgãos produtores de estatísticas e atraso na apuração das informações. Entretanto, em face destes problemas, ao invés do órgão adotar as pesquisas por amostragem, pelo contrário, insiste em realizar pesquisas por métodos de levantamento exaustivos, que investigam todas as unidades de observação. Para exemplificar lembra que, nos Estados Unidos, a investigação de certos inquéritos, como o custo de vida, é realizado em 32 cidades apenas; enquanto no Brasil ele é levantado de mês a mês em cerca de 2 000 cidades.<sup>334</sup>

Outros exemplos que ele cita é o excesso de inquéritos pertinentes a fenômenos constantes ou de variabilidade mínima, formação profissional insuficiente do pessoal envolvido na coleta, excesso de quesitos em cada questionário e manutenção de um caro sistema coletor de informações. Nesta última, cita as agências estatísticas, estabelecidas em todos os municípios, cuja manutenção era bastante onerosa para o Instituto. De acordo com os dados levantados por ele, em dezembro de 1950, 83,9% das agências eram deficitárias; em junho de 1951 este percentual subiu para 87,2%. Ele observa que foi montada uma máquina bem cara, com uma organização imensa, talvez sem limites no mundo; porém, sem material humano capaz de obter o máximo rendimento através de compatível funcionamento da mesma. Mas, ao mesmo tempo, ele reconhece a utilidade e a conveniência desta organização, pois a existência de um órgão de estatística em cada sede municipal significou também o coroamento de um Sistema Nacional bastante integrado.<sup>335</sup>

Expostos estes problemas da estatística brasileira, Lourival Câmara apresentou em seguida um plano intitulado por ele de "Solução de um Problema", no qual sugere profundas modificações na organização e práticas das estatísticas nacionais, como por exemplo a criação do Laboratório de Estatística e o investimento maciço na formação de pessoal.<sup>336</sup>

Este exame crítico da estatística brasileira foi realizado num contexto de profunda crise vivida pelo

IBGE, quando o então Presidente do Instituto, o General Polli Coelho, colocou em questão todo o trabalho desenvolvido pelo Conselho, desde a sua criação. Nas palavras do general:

"finalmente tenho sérias dúvidas se o Sistema Estatístico do Brasil é o melhor que poderíamos ter adotado. Se as pessoas que o implantaram foram realmente grandes autoridades em Estatística, isto é, conhecedores de ciência estatística. (...) Estou certo que teríamos feito as coisas de modo diferente, ajustando o Sistema Estatístico Nacional às circunstâncias políticas do País e às disposições vigentes de nossa constituição".<sup>337</sup>

Em contraposição às opiniões do Presidente Polli Coelho, foi escrito um documento em 1952 para ser avaliado pela Assembléia-Geral do CNE, denominado "A crise do IBGE - Refutação ao Folheto: A Questão do Conselho Nacional de Estatística", de autoria do Presidente do Instituto e seus assessores.

De acordo com Waldemar Lopes, autor do documento, e demissionário do cargo de Secretário-Geral do CNE, a polêmica provocada pelo general foi resultado de divergências ocorridas entre ele e o Dr. Mário A. Teixeira de Freitas, ex-Secretário do IBGE e do CNE, aposentado em 1948. Estas divergências, porém, estenderam-se para todo o Sistema Estatístico montado por Teixeira de Freitas. O apoio dos órgãos regionais ao fundador do IBGE foi unânime, pois todas as Juntas Regionais repudiaram as críticas do General Polli Coelho e enviaram menções de solidariedade ao Dr. Teixeira de Freitas. No documento de Waldemar Lopes os assuntos focalizados são tratados em conexão com as críticas das práticas estatísticas do CNE anteriormente citadas.

Segundo Lopes, escapou nas críticas às práticas estatísticas do IBGE a atenção aos seus objetivos que previam, dentro de suas finalidades, a apresentação de propostas sobre a organização política nacional. Como organismo sistêmico, o Instituto realizava suas tarefas em consonância com o progresso do País, inclusive em conexão com os interesses da Segurança Nacional.<sup>338</sup> Com relação ao anacronismo das estatísticas brasileiras, segundo o qual o órgão teria descuidado de matérias ligadas à pesquisa de questões sociais, lembra Lopes que nem nos países altamente desenvolvidos são focalizados a totalidade dos aspectos referentes àqueles assuntos. Não seria o Brasil, portanto, que o faria regularmente.

No tocante às comparações feitas com os serviços estatísticos norte-americanos, Lopes argumenta que, neste país, o problema de coordenação estatística ainda está longe de ser resolvido, a duplicidade de investigações sobre o mesmo assunto é frequen-

<sup>334</sup> Id. *ibid.*, p. 10-11.

<sup>335</sup> Id. *ibid.*, p. 12-89.

<sup>336</sup> Anuário Estatístico do Brasil. *Resenha histórica*, Rio de Janeiro, IBGE, CDDI, 48 p., 1991, p.25.

<sup>337</sup> Lopes, Waldemar. *A crise do IBGE*. Rio de Janeiro, IBGE, 135 p., 1952, p.10.

<sup>338</sup> Id. *ibid.*, p. 111-12.

te, pois existem 51 repartições que executam levantamentos estatísticos onde as fronteiras entre os campos de estrita competência ainda não foram bem demarcadas. Além deste aspecto, soma-se a insubordinação de muitos estados norte-americanos que se recusam a colaborar com o Governo Federal, não atendendo, portanto, às normas fincadas pela estatística federal porque lhes parecem constituir um atentado à sua autonomia. O modelo sistêmico brasileiro, continua Lopes, foi elogiado até pelo Presidente do Instituto Internacional de Estatística, Stuart Rice, que propôs para o Japão organização semelhante à brasileira.<sup>339</sup>

Com relação à crítica de que as estatísticas brasileiras são caras, atrasadas e de duvidosa precisão, Lopes aponta que esta crítica baseia-se em dados incompletos e num mero conceito subjetivo, pois as despesas com estes serviços são partilhadas pelos órgãos federais, estaduais e municipais que compõem o Sistema. A maior despesa, segundo ele, é a que resulta da manutenção das Agências Municipais que são, porém, custeadas mediante a contribuição da população sob a forma de uma taxa que, incidindo sobre diversões públicas, corresponde ao campo tributário privativo dos municípios. Reconhece, contudo, que, com relação à sua atualidade, as estatísticas brasileiras ainda não atingiram o que considera como ideal, principalmente com relação a Registro Civil e aos levantamentos de diversos aspectos da atividade industrial. Isto ocorre, segundo ele, porque o IBGE depende de informações oriundas de órgãos públicos federais, estaduais e municipais, que nem sempre executam suas atribuições com eficiência. Para ele, esta lacuna não invalida, contudo, o sistema; pelo contrário, estimula a necessidade de maior colaboração a fim de reduzir, no conjunto dos resultados, os efeitos de atuação menos eficiente desse ou daquele órgão.<sup>340</sup>

O balanço final da crise trouxe duas conseqüências práticas imediatas: a criação da Comissão Técnica de Revisão das Campanhas Estatísticas - CTRACE -, com a função básica de avaliar o elenco de levantamentos das campanhas; e a criação da Escola Brasileira de Estatística, atual Escola Nacional de Ciências Estatísticas - ENCE -, idealizada como formadora de pessoal qualificado para assumir posições técnicas e administrativas nos serviços estatísticos brasileiros. Reforçaram essas iniciativas movimentos de organismos internacionais que visa-

vam à padronização das estatísticas das Américas.<sup>341</sup>

Segundo o Prof. Orlando Valverde, a polêmica surgida entre Teixeira de Freitas e seus assessores e o General Polli Coelho pode ser explicada como origem da crise vivida pela Cartografia Militar em detrimento daquela desenvolvida pelo IBGE. O General, que foi por muito tempo diretor do Serviço Geográfico do Exército, resolveu, então, colocar a "máquina" do Instituto a serviço da Instituição que dirigia. As manobras políticas por ele desencadeadas tiveram êxito, por fim, no início dos anos 50, quando assumiu a Presidência do IBGE.

A sua gestão foi caracterizada por perseguições e inquéritos administrativos contra grande número de colaboradores de Teixeira de Freitas e de Leite de Castro. Foi numa explosão de vaidade, observa Valverde,<sup>342</sup> que ele divulgou à imprensa que as estatísticas brasileiras eram falsas, caras e atrasadas. Ofendido por essas declarações, Teixeira de Freitas dirigiu uma carta ao Presidente Vargas, pedindo que ele criasse uma comissão técnica e administrativa para apurar a veracidade daquelas afirmações. A comissão, segundo Valverde, foi nomeada pelo Presidente da República que em três meses elaborou e encaminhou o relatório das conclusões.<sup>343</sup>

No processo de andamento do despacho presidencial, o General Polli Coelho foi agraciado com uma viagem a Washington (EUA), para participar do Congresso Internacional de Geografia. Antes do seu regresso, um lacônico despacho da Presidência da República apareceu no Diário Oficial: "Em vistas das conclusões do inquérito técnico-administrativo da Comissão (...), o Presidente da República resolve exonerar o General Polli Coelho do cargo de Presidente do IBGE". Surpreso pela notícia, um enfarte o liquidou pouco tempo depois.

Em 1956, registra-se o falecimento do fundador do IBGE, Mário Augusto Teixeira de Freitas, que desde o início do inquérito já estava com a saúde bastante debilitada. Em visita à sua casa, antes de falecer, o Professor Valverde constatou a sua amargura diante destes acontecimentos: "Lágrimas de um homem honrado, ofendido em seus brios, desciam-lhe pelo rosto".<sup>344</sup>

Para Valverde, da sua passagem pelo CNE fica a lição que Teixeira de Freitas nos legou:

"faça o Brasil a Estatística que deve ter e a Estatística fará o Brasil como deve ser".<sup>345</sup>

<sup>339</sup> Id. *ibid.*, p. 124.

<sup>340</sup> Id. *ibid.*, p. 54.

<sup>341</sup> Anuário Estatístico do Brasil, 1991, p.27.

<sup>342</sup> Valverde, Orlando. Improvisações em torno de Teixeira de Freitas. In: ENCONTRO COMEMORATIVO DO CENTENÁRIO DE TEIXEIRA DE FREITAS. p.47-50, Rio de Janeiro, IBGE/CDDI, 1991, p.49.

<sup>343</sup> Id. *ibid.*, p. 49.

<sup>344</sup> Id. *ibid.*, p. 50.

<sup>345</sup> Id. *ibid.*, p. 50.

*Práticas Geográficas* - as práticas geográficas do IBGE, ao longo dos anos 30 e 40, formaram um conjunto de influências no qual se misturou o saber geográfico brasileiro tradicional com orientações estrangeiras oriundas das escolas alemã, francesa e norte-americana de Geografia.

O Engenheiro Leite de Castro definiu, certa ocasião, o que entendia por práticas geográficas: a medição do território, a representação do território; e a interpretação do território. A medição do território, para ele, exige a atuação de astrônomos, geodestas, topógrafos e de aerofotogrametristas; a representação do território exige a colaboração de cartógrafos; e, finalmente, na interpretação do território é que atua o que se chama de geógrafo. Segundo ele, o geógrafo na sua acepção moderna é o que faz a interpretação dentro de três características fundamentais: a primeira é o caráter científico, isto é, a explicação dos fenômenos; a segunda, tenha na interpretação, como fundamental, a consideração do homem - é a tendência moderna da Geografia; a terceira, haja na interpretação um sentido de utilidade, de aplicação.<sup>346</sup>

Este sentido de utilidade da Geografia também foi observado por Raja Gabaglia que, segundo ele, é uma característica da Geografia que vem desde a antiguidade onde a sua aplicação na administração pública já era postulada por Estrabão.<sup>347</sup> Para o autor, a Geografia, na realidade, é, no conjunto dos conhecimentos, uma das ciências a serviço das realizações do Estado. No processo de estruturação política e econômica da sociedade, a Geografia não atua sozinha; há no entender do autor uma interdependência recíproca entre esta disciplina e a engenharia concebida por ele como uma técnica construtiva da Sociedade que atua no sentido de exercer, através da construção de estradas, postos, prospecção de recursos, medição e técnicas de mapeamento, uma importante função geopolítica de consecução da unidade nacional. Em verdade, conclui ele, a obra da engenharia completa a obra do geógrafo e do político, pela qual território, Estado e técnica se integram, harmoniosamente.<sup>348</sup>

Até a implantação da disciplina geográfica nas Universidades, o conhecimento geográfico voltado para o estudo, a medição e a representação do território brasileiro eram basicamente realizados por engenheiros. A idéia de construção e desenvolvimento do País era uma obra de engenharia política, dadas a imensidão do território e as dificuldades de penetração, ocupação e demarcação de seus limites e fronteiras.

Nos tempos coloniais, a engenharia entrava através das atividades de duas categorias de profissionais: os engenheiros-arquitetos e os oficiais engenheiros, que

tinham funções de exploração, de apoio às unidades militares; e a função de projetar, fiscalizar e construir fortificações na costa litorânea e no interior. Estas funções eram de caráter estratégico, pois tinham o sentido de salvaguardar os interesses da metrópole portuguesa sobre suas possessões. A utilização de cartas, mapas, documentos e instrumentos de medição eram largamente empregados, resultando no seu posterior desenvolvimento.

Como primeira função dos engenheiros no Brasil, cita-se a tarefa da Comissão Demarcadora dos Limites, em 1781, a fim de dar cumprimento ao Tratado de Madri, quando a engenharia e a diplomacia realizaram, após as bandeiras, a primeira grande tarefa que faria do Brasil um país-continente.<sup>349</sup>

A herança da engenharia militar portuguesa, ligada à defesa da Costa Litorânea e exploração do interior do País, foi passada às gerações de engenheiros brasileiros que se sucederam. Desde os engenheiros de minas passando pelos engenheiros ferroviários do Século XX, até o General Rondon, notável engenheiro militar e grande explorador do interior brasileiro, foram feitas inúmeras considerações científicas sobre determinados aspectos do território, como localização de cidades, descrição de topônimos, levantamentos e potencialidades dos recursos, dos transportes, coordenadas geográficas, estudos do relevo, clima, vegetação, etc.<sup>350</sup>

Dentro do objetivo de prospecção do território brasileiro mencionam-se os empreendimentos levados a efeito pelas expedições científicas, organizadas pelos governos europeus e brasileiro, e que contribuíram decisivamente para a ampliação do conhecimento geográfico do Brasil. Em um estudo denominado "História das Expedições Científicas no Brasil", de autoria de Cândido Mello Leitão,<sup>351</sup> procurou o autor demonstrar as finalidades destas expedições dividindo o seu estudo em duas partes: A Terra (expedições de exploração da costa, de demarcação das fronteiras, dos rios, relevo e riquezas minerais); e A Vida (referente a expedições botânicas, zoológicas e etnológicas). Os resultados destas expedições, apresentados em forma de relatórios e documentos cartográficos, constituíram valioso acervo sobre a geografia do Brasil, dentro de suas respectivas finalidades. Participaram destas expedições inúmeros estudiosos, como engenheiros, geógrafos, geólogos, etnólogos, naturalistas, zoólogos, botânicos, entre outros expedicionários. Nota-se que a denominação de geógrafo era corrente, porém muitas vezes confundia-se com outros estudiosos, principalmente os naturalistas.

O problema das distâncias a serem superadas e a questão da unidade nacional também foram objetos

<sup>346</sup> Zarur, Jorge. Geografia: ciência moderna ao serviço do homem. *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro, IBGE, ano VI, nº 3, p.313-26, jul./set. 1944, p.313. Apresentado por Christóvão Leite de Castro.

<sup>347</sup> Raja Gabaglia, op. cit., p.819.

<sup>348</sup> Id. *ibid.*, p.821-2.

<sup>349</sup> Santos, Sydney M. G. dos. *Orações acadêmicas*. Rio de Janeiro, 1989, p.81.

<sup>350</sup> Id. *ibid.*, p.82.

<sup>351</sup> Leitão, Cândido Mello. História das expedições científicas no Brasil. In: TERCEIRO CONGRESSO DE HISTÓRIA NATURAL, out. 1938, Rio de Janeiro. *Anais... Boletim do IHGB*, v. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1944, p.217-500.

de preocupação dos geógrafos do passado, principalmente do Século XIX, originando inúmeros estudos sobre circulação, divisão territorial, povoamento do interior e transferência da Capital para o Planalto Central. Discutidos e divulgados no âmbito do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, estes estudos formaram um expressivo cabedal de conhecimentos sobre o território brasileiro em seus aspectos físico, populacional, econômico e político.

Nota-se que boa parte destes estudos, realizados ao longo do século passado e início deste, coincidem com o processo de sistematização do conhecimento geográfico, ocorrido na Europa e que atribuiria à Geografia o caráter de disciplina acadêmica. Os pressupostos na verdade foram os mesmos: problemas de extensão; o repositório de informações sobre o território; as formas de representação espacial já existentes (cartas, mapas) e também o pensamento evolucionista e o desenvolvimento das relações capitalistas de produção, ligados à necessidade de uma nova organização espacial da sociedade no contexto de formação dos Estados-Nações.<sup>352</sup>

As teorias geográficas e conceitos desenvolvidos na Alemanha por Ratzel e seus seguidores da Geopolítica, na qual privilegiavam o Estado enquanto individualidade geográfica, encontraram fortes ressonâncias junto aos geógrafos brasileiros, nas primeiras décadas deste século. A influência do pensamento positivista e o culto ao Estado forte e centralizador, como agente do progresso do País, facilitam a difusão das teses ratzelianas e geopolíticas junto aos setores militares, mas abarcando também profissionais de variadas formações como engenheiros, geólogos, médicos, educadores, estatísticos e políticos. Todos, contudo, demonstravam grande interesse pela Geografia, pela importância dos fatores geográficos e sua aplicação na organização política da Sociedade.

Neste período já se lecionava Geografia nas escolas secundárias do Rio de Janeiro, como no Colégio Pedro II, pelos irmãos Raja Gabaglia, Eduardo Backheuser e Delgado de Carvalho que, embora denominados de geógrafos, eram, contudo, autodidatas, pois não foram formados em academias de Geografia.

A implantação dos cursos acadêmicos de Geografia nas Universidades, por geógrafos franceses, na primeira metade da década de 30, corresponde ao início de um período denominado por Carlos Augusto de Figueiredo Monteiro como de dependência externa dos mestres estrangeiros.<sup>353</sup> Assim, além dos autodidatas, os novos geógrafos que iam trabalhar no IBGE saíam da Universidade com uma formação acadêmica inspirada na escola francesa de Geografia.

A Geografia francesa de acordo com Moraes surgiu com Vidal de La Blache, manifestando uma profunda oposição ao pensamento geográfico de Ratzel. Ao contrário deste, que tratava abertamente de questões políticas, La Blache condena a vinculação da Geografia com os interesses políticos imediatos, pregando o clássico argumento liberal de "necessária neutralidade do discurso científico".<sup>354</sup>

Em sua perspectiva teórica ele definiu o objeto da Geografia como a relação homem-natureza, na perspectiva da paisagem: a natureza passou a ser vista como possibilidade para a ação humana; daí o nome de possibilismo dado a esta corrente por Lucian Févre.<sup>355</sup> Sendo o homem visto como um "hóspede" de vários pontos da Superfície Terrestre, que em cada lugar se adaptou ao meio que o envolvia, criou, no relacionamento constante e cumulativo com a natureza, um acervo de técnicas, hábitos, usos e costumes, que lhe permitiram utilizar os recursos naturais disponíveis. A este conjunto de técnicas e costumes, construído e passado socialmente, La Blache denominou "gênero de vida" o qual exprimiria, numa relação entre a população e os recursos, uma situação de equilíbrio construída historicamente pelas sociedades. A diversidade dos meios explicaria a diversidade dos gêneros de vida.<sup>356</sup>

Segundo Moraes, as formulações de Vidal de La Blache influenciaram significativamente os estudos realizados em todo o mundo, trazendo para a França o eixo da discussão geográfica, pelo menos até o primeiro quartel do século atual. Através de sua obra coletiva, denominada de Geografia Universal, organizada por ele e executada por seus discípulos, explicitou-se o conceito de Região, denominação dada a uma unidade de análise geográfica que expressava a própria forma de os homens organizarem o espaço terrestre. A Região, na perspectiva de La Blache, tomou-se não apenas um instrumento teórico de pesquisa, mas também um dado da própria realidade, dotada de individualidade em relação a suas áreas limítrofes. Ao geógrafo caberia delimitá-las e explicá-las.<sup>357</sup>

O desenvolvimento dos estudos regionais, por sua vez, resultou no surgimento da Geografia Regional, perspectiva de análise que compreendia a realização de monografias - análises circunscritas à área enfocada -, na qual se busca chegar a um conhecimento cada vez mais profundo, pela descrição e observação dos fenômenos e elementos nela presentes. Estes estudos esquadriharam o globo, gerando um acervo considerável de análises locais, obedecendo a um modelo preestabelecido. O acúmulo de estudos regionais, segundo Moraes, propiciou o surgimento de especializações como Geografia Agrária e Geografia Urbana. As generalizações orientaram-se

<sup>352</sup> Moraes, A. C. R. de. *Geografia: pequena história crítica*. 2 ed. São Paulo, Hucitec, 1983, p. 32 seq.

<sup>353</sup> Monteiro, Carlos A. F. *A geografia no Brasil (1934-1977: avaliação e tendências)*. São Paulo, IGEOG-USP, 115 p., 1980, p. 11. (Série: Teses e Monografias).

<sup>354</sup> Moraes, op. cit., p. 65.

<sup>355</sup> Id. ibid., p. 68.

<sup>356</sup> Id. ibid., p. 69.

<sup>357</sup> Id. ibid., p. 75-6.

para tipologias: de indústrias, de cidades, etc., levando a uma setorização dos estudos e, no limite, a análises regionais especializadas.<sup>358</sup>

Segundo Geiger, a influência francesa da Geografia na década de 30 foi resultado da própria herança portuguesa à qual o Brasil se ligou culturalmente até a Segunda Guerra Mundial. Neste sentido, ela serviria tanto à administração pública quanto ao setor agromercantil. Para este setor, continua Geiger, o mundo industrial estava carregado de perigosas ideologias. De um lado os determinismos grosseiros, que estavam sendo legitimados pelo fascismo, colocando em causa as populações das regiões tropicais e formadas por miscigenações. De outro lado, os movimentos socialistas e suas referências às determinações históricas (confundidas erroneamente como deterministas). Para estas, o discurso vidalino respondia com a neutralidade científica positivista.<sup>359</sup>

Também os significados simbólicos são lembrados por Geiger para explicar as razões da aceitação das unidades regionais ideográficas, que correspondiam a resistências partidas do mundo agromercantil à centralização praticada pelo Estado Novo. Lembra o exemplo de Aroldo de Azevedo, geógrafo paulista que representou mais a capital do café do que o principal foco da industrialização nacional.<sup>360</sup>

Para o poder central, autoritário, Geiger observa que uma Geografia naturalista, neutra, também era desejável: a Geografia Física era importante para o conhecimento dos recursos, para as técnicas, além de sustentar a ideologia do cientificismo como modernizador; a Geografia Humana, por sua vez, deveria fornecer o máximo de informações descritivas, detalhadas para o suporte da administração. Por outro lado, a valorização do tema regional também ia ao encontro das estratégias do Estado Novo. De um lado, porque a concepção vidalina excluía a relação dos problemas regionais com o processo econômico-social do País como um todo; por outro lado, uma divisão regional hierarquizada, segundo unidades físicas, expressaria a divisão do território como instrumento do controle e da operacionalização de projetos econômicos pelo poder central.<sup>361</sup>

Deste modo, a influência alemã ratzeliana, ligada à questão de coesão nacional, vem complementar uma concepção geográfica francesa, bem ao gosto da burguesia liberal que temia os radicalismos. Um exemplo dessa complementação pode ser encontrado nos primeiros números da própria *Revista Brasileira de Geografia* onde aparecem os artigos de Pierre Deffontaine de um lado, descrevendo a dimensão continental do Brasil, enfatizando que a moldura do quadro natural comanda a organização das atividades humanas e, de outro, a Geografia dos

transportes, do engenheiro Moacir Silva, instrumento de integração nacional, por excelência.<sup>362</sup>

É importante destacar que a alta cúpula dirigente do IBGE era formada por engenheiros, militares e políticos ligados simultaneamente a organizações geográficas mais tradicionais, experientes nos jogos do poder, mas que necessitavam, para se manterem, recorrer ao assessoramento de um corpo técnico moderno, do qual um outro conseguiria se introduzir no corpo decisivo superior.<sup>363</sup> As grandes decisões ligadas à gestão do território e as propostas destinadas a influir sobre as estruturas territoriais do País quase nunca partiam dos geógrafos, mas basicamente desta cúpula, observando o caráter multidisciplinar e interadministrativo presentes na organização colegiada dos dois Conselhos.

Com a Segunda Guerra Mundial, as atividades da União Geográfica Internacional - UGI, espécie de matriz da Geografia francesa, ficaram temporariamente suspensas. No mesmo período, o Brasil, através do CNG, estreitava seus laços com organizações congêneres americanas, como a American Geographical Society e o Instituto Pan-Americano de Geografia e História, ligado à OEA. Estando associado a este último desde a sua fundação, em 1929, o governo brasileiro, todavia, reexaminou a sua adesão, retirando-se temporariamente do IPGH em 1940. Em 1944, o Secretário-Geral do CNG viajou a vários países americanos como representante do governo brasileiro para tratar de assuntos relativos à organização da II Reunião Pan-Americana de Consulta sobre Geografia e Cartografia e para tratar do retorno do País ao seio desta Instituição.

No discurso que proferiu na capital mexicana, sede do Instituto, o Secretário-Geral do CNG explicou os motivos que levaram ao afastamento do Brasil e as razões do retorno:

“... a atuação do Brasil não satisfazia, a sua contribuição científica não era suficientemente expressiva, nem a participação dos empreendimentos estavam à altura de suas tradições culturais. Resolveu então o Governo brasileiro reexaminar a sua adesão, suspendendo-a temporariamente enquanto a Geografia nacional se aparelhasse convenientemente para poder reaparecer condignamente, (...).

No Brasil de hoje, contudo, já há uma notável consciência geográfica que se manifesta nas atividades científicas, senão também nos problemas econômicos e políticos.<sup>364</sup>

Dando continuidade às explicações das razões do retorno do País ao seio do IPGH, Leite de Castro fez alguns comentários acerca do grande empreendimento levado a efeito pelo Governo Vargas, no que

<sup>358</sup> Id. *ibid.*, p. 76 seq.

<sup>359</sup> Geiger, *op. cit.*, p. 70.

<sup>360</sup> Id. *ibid.*, p. 70-1.

<sup>361</sup> Id. *ibid.*, p. 71.

<sup>362</sup> Id. *ibid.*, p. 62-3.

<sup>363</sup> Id. *ibid.*, p. 64.

<sup>364</sup> Leite de Castro, Christóvão. Conferências. *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro, IBGE, ano VI, n. 2, p.295-303, abr./jun. 1944, p.296-303.

dizia respeito à reorganização do quadro político-territorial do Brasil:

"A atual situação política do Brasil é uma página de Geopolítica. Não dessa Geopolítica dos totalitários convertida tendenciosamente em fundamentos científicos dos conflitos. (...) mas sim dessa Geopolítica verdadeira, construtiva (...) somente num regime de essência democrática - democrática não tanto na forma clássica, mas no fundo, substancialmente, como reflexo da nacionalidade -, consegue fazer o que o Brasil fez e está fazendo, com fatos e não com palavras.

(...) Portanto somos donos de um País grande e novo, a bem dizer em formação ainda, temos, de uma maneira muito mais importante e delicada, a condicionante geopolítica. Praticávamos até pouco tempo, a democracia formal, baseada na federação seccionista, com a qual corríamos o grave risco do fracionamento do País. Surgiu então a Revolução de 30, racionalizadora, realista, construtiva, a qual implantou no Brasil o federalismo nacionalista. Imprimiu-se então um sentido nacional às soluções dos problemas políticos, sociais e econômicos. (...) Realizamos assim uma nova e original prática do federalismo, conveniente à nossa evolução e aos nossos destinos, a qual se resume na centralização normativa e na descentralização executiva".<sup>365</sup>

No discurso realizado na 4<sup>ª</sup> Assembléia Anual do "American Congress of Surveying and Mapping", em 3/6/1944, o Secretário-Geral do CNG expôs o porquê do interesse brasileiro em buscar uma maior aproximação com as organizações geográficas americanas:

"... é particularmente agradável dizer aqui que o CNG do Brasil tem a preocupação de seguir, nesses trabalhos, a orientação da ciência geográfica americana. Até há pouco tempo, a influência da escola européia nos trabalhos geográficos no Brasil era quase absoluta, quanto ao material e quanto aos métodos. Hoje, graças à atuação do CNG, já se manifesta a influência americana que tem a meritória vantagem de dar à Geografia sentido de utilidade, fazê-la instrumento de pesquisa que a administração aproveite imediatamente nas suas multiformes aplicações".<sup>366</sup>

Em seguida o Secretário-Geral fez um apelo às autoridades e técnicos da Geografia dos EUA no sentido de auxiliarem-no na campanha de aproximação científica dos dois países visando à implantação no Brasil da técnica norte-americana de produção em massa dos levantamentos geográficos e da geogra-

fia interpretativa em todas as suas modalidades de estudos. Solicitou também a facilidade na aquisição de material técnico para os trabalhos astronômicos, geodésicos, topográficos e também instalações convenientes de aerofotogrametria - adaptado às condições do terreno brasileiro - e montagem para a impressão de mapas. Em convênios culturais e científicos, propôs ainda a ida de mestres americanos ao Brasil e a vinda de técnicos brasileiros para aperfeiçoarem seus métodos nas oficinas e Universidades dos Estados Unidos.<sup>367</sup>

No mesmo ano da viagem do Secretário-Geral do CNG, o geógrafo Jorge Zarur publicou um artigo na *Revista Brasileira de Geografia*, intitulado "Geografia: Ciência Moderna ao Serviço do Homem", que em suas linhas gerais procurava uma maior aproximação teórico-metodológica com a geografia produzida nos EUA.

No artigo o autor relata o movimento renovador da Geografia nos EUA mostrando a luta destes geógrafos que pretendiam tirar a geografia das lides puramente acadêmicas ou dos laboratórios para pô-la a serviço do homem, tornando-a uma ferramenta útil e básica para os administradores e planejadores. Defendendo a utilidade desta ciência para o Estado, observa ele:

"A geografia utilitária fez milagres nesta guerra. Só quem acompanhou de perto os trabalhos do batalhão de geógrafos mobilizados pelo Governo norte-americano poderá saber da eficiência e da grandeza da contribuição que trouxe o geógrafo à causa da guerra moderna, desde o mapa até a análise, quilômetro por quilômetro, das regiões invadidas".<sup>368</sup>

Após fazer estas observações, Zarur defendeu o puritanismo na geografia, isto é, procurar delimitar seu campo de estudo que, segundo ele, está na análise regional. Segundo ele a geografia que saiu da Academia está passando para a rua e está sendo praticada e usada por todos. A geografia, na sua concepção pragmática, traz os elementos de uma região e dá ao administrador a possibilidade de transformá-los. Cita como exemplo o programa da T.V.A. ("Tennessee Valley Authority") que, mobilizando inúmeros geógrafos, tornou a geografia útil, pondo-a a serviço do administrador.<sup>369</sup>

Relata em seguida sua experiência nos EUA onde obteve treinamento de mestres de escola regionalista como Leo Waibel e os trabalhos que desenvolveu na "National Planning Association" de Washington, onde, sob a orientação de Clarence Jones, Preston James, entre outros, realizou um amplo estudo sobre o vale do São Francisco, utilizando os métodos da Análise Regional.<sup>370</sup> Este método consistia em diagramar as relações analíticas da Geografia Fisi-

<sup>365</sup> Id. *ibid.*, p. 302-3.

<sup>366</sup> Id. *ibid.*, p. 302.

<sup>367</sup> Id. *ibid.*, p. 302-3.

<sup>368</sup> Zarur, *op. cit.*, p. 316.

<sup>369</sup> Id. *ibid.*, p. 313.

<sup>370</sup> Id. *ibid.*, p. 316-7.

ca, Humana e Econômica, convergindo, posteriormente, para uma "síntese regional".

A criação do Serviço de Geografia e Cartografia em 1944, a reestruturação e divisão da Geografia do referido Serviço em 1948, subdividido em cinco Seções Regionais e uma grande seção de estudos sistemáticos, e por fim a vinda de Leo Waibel no mesmo ano representaram significativo reflexo das coordenadas metodológicas, principalmente de importação norte-americana, que nortearam a pesquisa geográfica no IBGE a partir da Segunda Guerra Mundial.<sup>371</sup>

A Geografia norte-americana que, como a brasileira, recebeu influência das pioneiras formulações dos geógrafos europeus, sofreu um impulso considerável a partir da década de 30 com Hartshorne, Carl Sauer e Wittlesey. Influenciado pelas idéias do geógrafo alemão Hettner (obras publicadas entre 1890 e 1910) que propunha a Geografia como o estudo das diferenciações de áreas, Hartshorne, preocupado em buscar métodos próprios para a análise geográfica, vai propor dois conceitos básicos, "área" e "integração", ambos referidos ao método. A área seria uma parcela de superfície terrestre, diferenciada pelo observador que a delimita a partir de certos fenômenos que queira privilegiar. A área constituiria, assim, um instrumento de análise, ao contrário da região ou do território que eram vistos como realidades objetivas exteriores ao observador.<sup>372</sup>

Na concepção de Hartshorne a área possuiria múltiplos processos integrados, sendo uma fonte inesgotável de inter-relações. Para buscá-las propôs duas formas de estudos, o Ideográfico, no qual se buscava o caráter de cada área a partir da integração dos fenômenos inter-relacionados, e a Geografia Nomotética, na qual se buscava a singularidade das áreas a partir da generalização do procedimento de integração, visando a apreender a variabilidade dos fenômenos relacionados em cada área.

Segundo Moraes, a Geografia Nomotética possibilitou a agilização dos estudos regionais que ia ao encontro dos interesses do planejamento, pois abriu a perspectiva de trabalhar com um número bastante elevado de elementos, relacionando-os de acordo com os interesses do plano. Neste sentido, instrumentalizou os diagnósticos e deu possibilidade para o uso de quantificação e da computação em Geografia, com desdobramentos que já se inserem no movimento de renovação da Geografia, ocorrida nas décadas seguintes e que terá na proposta de Hartshorne importante contribuição.<sup>373</sup>

De modo geral, as formulações oriundas dos geógrafos norte-americanos enriqueceram sobremane-

ra os estudos regionais, acrescentando novos parâmetros de análise, aproximando-se da economia, onde nos EUA realizou pesquisas conjuntas, resultando posteriormente no surgimento de uma nova disciplina intitulada "Regional Science".<sup>374</sup> Esta articulação da Geografia com a Economia representou, de fato, um dos focos destacados do movimento de renovação do pensamento geográfico na qual o advento da era do planejamento colocava para a Geografia e demais ciências sociais a necessidade de gerar um instrumental mais eficaz de intervenção do Estado, com uma feição mais tecnológica. A utilização de modelos de representação se inserem dentro da nova perspectiva geográfica do pós-guerra.

O geógrafo Leo Waibel talvez tenha sido um dos primeiros expoentes da nova Geografia, vinculada à Economia espacial. De origem alemã, mas que, por discordar do regime nazista de seu país, fora levado a trabalhar nos Estados Unidos, representou uma Geografia influenciada pelo pensamento econômico, tão ao gosto dos norte-americanos, relacionando a evolução dos sistemas agrícolas aos sistemas econômicos, evocando a teoria de Von Thunen para a distribuição geográfica da produção agrícola.<sup>375</sup>

Professor da Universidade de Wisconsin, onde lecionara para alguns geógrafos do CNG, Waibel foi convidado pelos dirigentes do órgão a vir trabalhar no Conselho a fim de desenvolver estudos de regionalização, associados às atividades agrícolas. Descrevendo a produção contida na *Revista Brasileira de Geografia*, Monteiro aponta uma longa série de estudos, sob a influência de Waibel, sobre distribuição espacial de produtos agrícolas. Ao lado daqueles de caráter demográfico, estas análises, segundo Monteiro, forneceram campo para que as técnicas de representação cartográfica, aprendidas nos EUA, fossem aqui utilizadas e difundidas. É o período de cartogramas de "Isaritmos" e "pontinhos" seguidos de comentários interpretativos, tipo de análise então muito usual naquele período.<sup>376</sup>

A mudança de orientação geográfica não significou, contudo, uma superação completa da influência francesa, pois, tão logo terminou a guerra, inúmeras missões culturais francesas estiveram no Brasil, em visita ao IBGE, promovendo, através da embaixada daquele país, a concessão de bolsas de estudos para geógrafos brasileiros estudarem nas principais universidades da França. De acordo com Monteiro, manteve-se no CNG uma ligação de bolsistas para os Estados Unidos e Canadá, só que em número bem mais reduzido do que aquele destinado à Fran-

<sup>371</sup> Monteiro, op. cit., p. 14.

<sup>372</sup> Moraes, op. cit., p. 88.

<sup>373</sup> Id. ibid., p. 88 seq.

<sup>374</sup> Id. ibid., p. 78.

<sup>375</sup> Geiger, op. cit., p. 72.

<sup>376</sup> Monteiro, op. cit., p. 16.

ça, verificando-se posteriormente a difusão de novas idéias sobretudo de Sorre e Tricart.<sup>377</sup>

A complementação das influências norte-americanas e francesas se dava num contexto de desenvolvimento urbano-industrial no Brasil, no qual o aparecimento de movimentos político-sociais não se coadunavam com posturas filosóficas naturalistas ou de neutralidade das ciências. A própria corrente vidalina assumiria formas mais atualizadas. Geiger cita como exemplos desta adaptação a focalização de grandes temas sistemáticos nos estudos da população, de colonização, de sistemas agrícolas, etc.<sup>378</sup>

Ao mesmo tempo, Geiger aponta que para um pequeno grupo de geógrafos, no qual ele se inclui, oriundos das classes urbanas, as concepções naturalistas já não tinham tantas ressonâncias. Ligados à corrente da Geografia e da Economia Política, a existência do IBGE representava para este grupo um campo fértil para o desenvolvimento de uma geografia aplicada ao planejamento e à mudança. A elaboração de trabalhos enfocando aspectos socioeconômicos, por sua vez, encontrou forte resistência junto aos técnicos do Conselho, ainda presos à perspectiva naturalista. Postura esta, porém, que seria ultrapassada pelo próprio movimento histórico da urbanização/industrialização no decorrer das décadas seguintes.<sup>379</sup>

## Levantamentos de Informações Territoriais

### Conselho Nacional de Estatística

Até a organização definitiva do grande sistema centralizado no IBGE as diversas repartições estatísticas existentes no País realizavam, cada qual dentro dos limites territoriais compreendidos na jurisdição das respectivas esferas administrativas, as pesquisas de interesse para os seus governos. Segundo os dirigentes do Instituto, disso decorria não somente um constante desperdício de esforços e de recursos, como também divergências nos resultados obtidos em decorrência de levantamentos realizados, segundo processos e com a utilização de instrumentos diversificados, por duas entidades diferentes.

Com a criação do Conselho Nacional de Estatística, sua Assembléia-Geral em reunião extraordinária, reunida de 15 a 31 de dezembro de 1936, estabeleceu as normas gerais para a harmonização das atividades dos sistemas estatísticos regionais com o federal, ressaltando, dentre elas, as seguintes:

- a) a obrigatoriedade, para as repartições centrais, federais, de promoverem o levantamento, por meios diretos ou indiretos, das estatísticas compreendidas em cada setor;
- b) a distribuição racional dos encargos resultantes dos levantamentos anuais entre as repartições federais e as regionais, cabendo às segundas, es-

sencialmente, a coleta dos dados estaduais e municipais necessários ao plano nacional;

- c) a transferência, no todo ou em parte, à responsabilidade das repartições federais ou regionais dos levantamentos de caráter regional, desde que as segundas estejam ou não em condições de realizá-los com a indispensável perfeição;
- d) a obrigatoriedade, para as repartições regionais, da adoção dos instrumentos de coleta utilizados pelas repartições federais ou, se for o caso, da inclusão nos modelos próprios que preferirem usar de todas as indagações constantes dos formulários federais;
- e) a recomendação às repartições regionais para agirem, na fase de coleta, da maneira mais direta possível, seja por intermédio de agentes itinerantes, seja por meio de agentes municipais, cabendo a esses funcionários a crítica, in loco, das informações obtidas; e
- f) a manutenção do contato entre as repartições federais e as agências municipais através das repartições centrais regionais.

Tais princípios foram depois ampliados ou modificados, em sessões subseqüentes da Assembléia-Geral do Conselho, segundo a experiência que se ia adquirindo a cada ano. Ficou perfeitamente demonstrada, entretanto, a necessidade de se manter, na fase de coleta, a distribuição de trabalho recomendada na Resolução citada, isto é, os inquéritos deveriam ser efetuados mediante pesquisa direta nos municípios, por intermédio dos órgãos locais e regionais de estatísticas, ou somente daqueles, na hipótese de ser estadual a repartição lançadora.<sup>380</sup>

Os trabalhos de levantamentos estatísticos, contudo, não foram uma tarefa fácil, pois, dado o "baixo grau de cultura estatística" dos informantes, foi preciso igualmente promover uma ampla campanha de educação estatística junto à sociedade. De um lado tinha-se a grande massa de população analfabeta; de outro, as elites brasileiras, de formação liberal, que julgavam os inquéritos estatísticos uma intrusão indesejável do setor público em suas privacidades. Além destes, mencionam-se a resistência partida das lideranças regionais e locais, a esta altura descontentes com a significativa perda de autonomia das respectivas jurisdições e o receio de ter que dispor de material relacionado à tributação, fiscalização sanitária, número de eleitores, serviço militar, etc. Estes obstáculos obrigaram o Conselho a realizar um trabalho de divulgação da importância das informações estatísticas junto à população, e a utilização de decretos-leis presidenciais dirigidos às elites e lideranças político-regionais.

Um dos primeiros trabalhos de levantamentos estatísticos foi a execução das Monografias Estatístico-Descritivas Municipais. Em Resolução aprovada

<sup>377</sup> Id. *ibid.*, p. 16.

<sup>378</sup> Geiger, *op. cit.*, p. 72.

<sup>379</sup> Id. *ibid.*, p. 74.

<sup>380</sup> O IBGE e o Município, 1941, p. 35.

pela Assembléia-Geral (nº 57 de 17/07/37), considerou-se sobretudo a importância destas monografias para a direção de todos os serviços estatísticos nacionais, inclusive para os trabalhos do CNG e do Recenseamento de 1940. Em regime de cooperação com o CNG, foi deliberado nesta Resolução as seguintes medidas:

- as juntas regionais providenciarão imediatamente no sentido de obter que cada governo municipal das respectivas Unidades Federadas confira, a título remunerado, à pessoa de reconhecida capacidade o preparo de uma notícia estatístico-descritiva da organização do município e dos vários aspectos da vida local;
- que o trabalho apresente dados atuais e que esteja concluído ainda em 1937;
- que se determine todo o auxílio necessário da administração municipal em geral e em especial da Agência Municipal de Estatística em concurso com o Diretório Municipal do Conselho Nacional de Geografia;
- que, recebidos os originais do trabalho, sejam os mesmos enviados à Junta Regional de Estatística a fim de que sejam examinados e retocados, dentro das normas técnicas correntes; e
- cabia ao CNG elaborar o desenho definitivo do mapa municipal, a partir das informações contidas nas monografias.

Para a execução das monografias foi estabelecido um Sumário-Padrão no qual constava todo tipo de indagações possíveis - posição, limites, extensão, clima, relevo, orografia, uso do solo, população, produção econômica, condições rurais e urbanas, aspectos sociopolítico-culturais, aspectos jurídicos, criminalísticos, eleitoral, estrutura fundiária, etc.

Sendo o município a base principal das coletas estatísticas, os trabalhos do CNE nortearam-se a partir dos levantamentos realizados nesta circunscrição administrativa. O Anexo 2 constitui o "esquema fundamental dos levantamentos estatísticos" no âmbito municipal. Observa-se que, de acordo com o esquema, na situação física, demográfica e econômica, os levantamentos estatísticos dependiam dos trabalhos geográficos realizados pelo CNG, onde se confirmava a complementariedade das duas alas do Instituto.

Muitos levantamentos, contudo, eram coligidos e apresentados por Unidade da Federação, na qual se criava uma interdependência entre as repartições municipais, estaduais e federais de estatísticas. Vários exemplos podem ser citados:

- estatística do movimento demográfico, a cargo do Serviço de Estatística do Ministério da Justiça e do Serviço de Bioestatística do Ministério da Educação e Saúde. Contava com a colaboração dos órgãos regionais e locais quanto ao levantamento da dinâmica populacional brasileira.

Exemplos de levantamentos estatísticos de âmbito estadual para fins de estudos de conjuntura econômica:

- levantamentos de exportações por vias interiores, coordenados pelo Instituto, visavam não somente ao movimento de exportação de cada uma delas, mas também ao respectivo movimento de importação. A fim de facilitar estes levantamentos, o IBGE sugeriu ao Governo Federal a criação do "Guia Nacional de Exportação", como instrumento independente de qualquer "constrangimento" tributário e destinado à apuração do tráfego interestadual de mercadorias. A necessidade desta medida foi justificada porque os estados alegaram a incapacidade de dispor de recursos administrativos para manter a eficiência da respectiva coleta sem o interesse da cobrança da taxa de exportação;
- variação mensal de estoque, levantado nas cidades metropolitanas em função da importância dos seus movimentos comerciais. Incluía nestes levantamentos o capital das empresas, matéria-prima, empregados, etc.; e
- levantamento das firmas exportadoras brasileiras, coordenado pelas juntas regionais de cada estado; estatística industrial brasileira; inventário da propriedade imóvel rural; estatística da produção agrícola; estatísticas dos recursos naturais estratégicos, bem como das fontes de produção destes recursos, listam-se como outros exemplos dos levantamentos realizados pelo CNE, através dos órgãos componentes do Sistema.<sup>381</sup>

### Conselho Nacional de Geografia

Em Resolução da Assembléia-Geral do CNG de 20/07/1938, foi atribuído ao Diretório Central o estudo de um plano geral de intensificação no País dos levantamentos territoriais, sobretudo com os recursos da Aerofotogrametria. Nesses estudos deveriam se considerar medidas legislativas das várias órbitas administrativas (federal, estadual e municipal), destinadas à obtenção dos recursos para a realização dos levantamentos e medidas gerais de organização desses serviços, neles incluindo o registro das propriedades territoriais, com as especificações adequadas.<sup>382</sup>

Para a consecução deste plano, empreenderam-se inúmeras expedições científicas ou trabalhos de campo, compostos por diferentes profissionais (engenheiros, geógrafos, topógrafos, geodestas, entre outros) vinculados às diferentes campanhas (coordenadas geográfica, altimétrica, geodésica, topográfica, de limites interestadual e estudos regionais).

Promovia-se, assim, um devassamento do território brasileiro, continuando uma tradição que remonta aos tempos coloniais, quando as expedições científicas eram realizadas de tempos em tempos, com vistas ao conhecimento e levantamento dos recur-

<sup>381</sup> Resolução de Assembléia-Geral do CNG, 1951, p.240 seq.

<sup>382</sup> Id., p.58-9.

mentos naturais do território brasileiro. Os relatórios e materiais coletados nestas expedições, provavelmente, foram considerados pelos dirigentes do IBGE, porém os propósitos não necessariamente coincidiavam. No caso do Instituto, as expedições científicas tinham objetivos de curto prazo e destinavam-se a abranger diferentes aspectos do território, valendo-se das inovações técnicas e científicas do período.

Neste sentido, pode-se dizer que as práticas de levantamentos territoriais, realizadas pelo IBGE, constituíram uma segunda etapa do devassamento do território brasileiro, mais diretamente ligado a uma concepção de instrumentalização técnica do espaço e mais articulado com o Estado Nacional e suas necessidades estratégicas. O significado simbólico desta instrumentalização foi demonstrado no depoimento de Geiger quando participou de uma expedição científica na região dos Gerais:

"... estabelecer novos limites em mapas modernos, cravar marcos geodésicos em fazendas, também continham significado revolucionário: fíncado por um poder acima do poder local dominado pelos próprios fazendeiros, num espaço onde prevaleciam hábitos, práticas, mensurações tradicionais, os limites balizados por riachos, mas também por árvores, cercas; aqueles marcos carregavam a invasão de novos valores e, portanto, geravam atos de rebeldia dos proprietários".<sup>383</sup>

Um dos primeiros levantamentos territoriais empreendidos pelo CNG foi a Campanha das Coordenadas Geográficas das Sedes Municipais e determinação da direção NS verdadeira, prevista para ser realizada nos anos de 1939 e 1940, com o concurso dos engenheiros contratados pelas respectivas administrações estaduais.<sup>384</sup>

A Campanha Altimétrica, por sua vez, foi inicialmente realizada no Maciço da Serra do Mar, dadas as condições orográficas da região mais importante do Brasil e a necessidade de orientar a principal rota aérea brasileira. Na execução dos trabalhos, com vistas à elaboração de cartas altimétricas, promoveu-se a cooperação das Unidades Federadas interessadas. Posteriormente, no biênio 1941/42, esta campanha foi estendida às cidades e vilas de todo o País, prescrevendo-se que, na impossibilidade de disporem (as Unidades Federadas) de verbas para levantamentos aéreos, utilizar-se-ia a aplicação da técnica de nivelamento terrestre, mediante a formação de equipes de campo.<sup>385</sup>

#### **Expedições Científicas Exploratórias:**

- expedição ao interior de Mato Grosso, realizada de novembro a março de 1942. De iniciativa da Divisão de Geologia e Mineralogia do Departamento

Nacional de Produção Mineral, visava esta expedição ao alargamento das possibilidades de produção mineral do País, tendo, para isso, como ponto principal, a tarefa de localizar novas fontes de exploração aurífera. O prosseguimento da coleta de elementos que serviriam de contribuição para a elaboração da nova edição do Mapa Geológico do Brasil, editado pela Divisão de Geologia e Mineralogia do DNPM, constituiu outra tarefa colocada em primeira linha no plano da expedição.

A participação do CNG tinha por objetivo proceder o levantamento das coordenadas geográficas de vários pontos da região estudada, que ainda não tivessem sido determinadas pelos membros de outras comissões criadas para este fim;<sup>386</sup>

- expedição científica às regiões limítrofes de vários estados. Na Resolução nº 94 do Diretório Central, ficou estabelecido que, nos planos de trabalhos de 1942 tanto da Campanha das Coordenadas quanto da Campanha Altimétrica, fosse incluído o levantamento da região em que se localiza a linha divisória entre os Estados de Goiás e da Bahia, não somente quanto à determinação exata de pontos característicos da linha mencionada, como também quanto ao reconhecimento geral do relevo local. Dos entendimentos com órgãos federais (DNPM) e governos estaduais, resultou a organização de uma expedição científica composta por mais de 20 técnicos - engenheiros, geólogos, geógrafos, topógrafos e operadores. A expedição abrangeu a zona que vai desde a trijunção das áreas limítrofes de MG-BA-GO até a quadrijunção das de GO-BA-PI-MA. Para esta grande expedição, realizada de julho de 1942 a setembro do mesmo ano, foi programado um vasto plano de estudos, compreendendo levantamentos geográficos, geológicos, paleontológicos, topográficos, magnéticos e estudos de outras ordens científicas.<sup>387</sup>

Na Resolução nº 128, de 3/03/1943, o Diretório Central estabeleceu o programa de expedição científica para 1943, incluindo nesta o estudo da região do Jalapão, a noroeste do Estado da Bahia, com os seguintes objetivos principais:

- a) dar prosseguimento aos trabalhos executados em 1942, na região da divisa Bahia X Goiás, proporcionando sua ligação com o rio São Francisco;
- b) levantar, com a possível precisão, a zona da lagoa do Varedão e estudar a comunicação das bacias que nele se dá; e
- c) reconhecer a faixa lindeira ao Estado da Bahia com as do Piauí, Maranhão e Goiás, caracterizando, quanto possível, a localização das respectivas divisas interestaduais.

<sup>383</sup> Geiger, P. P. 1988, op. cit., p.63.

<sup>384</sup> Resolução do Diretório Central do CNG. (1 a 355/1938-1949), Rio de Janeiro, IBGE, 1951, p.80 seq.

<sup>385</sup> Id., p.103-4.

<sup>386</sup> Revista Brasileira de Geografia. *Noticiário*: expedição de técnicos da divisão de geologia ao interior de Mato Grosso. Rio de Janeiro, IBGE, v. 4, n. 1, p.188-91, jan./mar. 1942.

<sup>387</sup> \_\_\_\_\_. *Noticiário*: expedição científica às regiões limítrofes de vários estados. Rio de Janeiro, IBGE, v. 4, n. 2, 418-19, abr./jun. 1942.

A expedição teve como ponto de partida a cidade de Salvador, em abril de 1943, pesquisando a região mencionada no sentido leste a oeste, até o mês de setembro do mesmo ano, quando retornaria a Salvador. Fizeram parte da expedição o Engenheiro Gilvandro Simas Pereira (Chefe), astrônomo da Campanha das Coordenadas Geográficas e que já havia participado da expedição de 1942; o geógrafo Pedro P. Geiger da Seção de Estudos da Secretaria-Geral; e técnicos de repartições especializadas como os do Departamento Geográfico do Estado da Bahia, que partilhou dos ônus e encargos técnicos da expedição.<sup>388</sup>

- expedição ao vale do São Francisco, realizada entre julho e setembro pelos geógrafos Jorge Zarur e Orlando Valverde. Tinha por finalidade utilizar os métodos da "análise regional" aprendida por Zarur no curso de aperfeiçoamento que realizou na Universidade de Wisconsin, EUA. Estava previsto que as seções técnicas da Secretaria do Conselho colaborariam no preparo do *dossier* sobre o vale, bem como na elaboração de uma nova carta, dentro do plano da Carta do Brasil ao Milionésimo. Com base na experiência dessa expedição seria estudada a implantação da "análise regional" nos serviços da repartição central do CNG.<sup>389</sup>

Esta expedição resultou de um convênio entre o CNG e o "National Planning Association", importante organização econômica norte-americana que pretendia investir grandes somas de capital no melhoramento do vale, visando a aproveitar o seu potencial econômico, à semelhança do que se fizera no vale do rio Tennessee, na década de 30. Os resultados da pesquisa foram apresentados em relatórios separados; o de Zarur ao "National Planning Association" e o do Prof. Valverde ao CNG.<sup>390</sup> Nota-se que este convênio firmado já se inseria dentro dos métodos ligados ao planejamento regional. Ao mesmo tempo, estava associado ao Plano de Colonização do Vale do São Francisco, promovido pelo Governo Vargas entre 1942 e 1948, cujos desdobramentos foram a criação da CHESF (1945) e da Comissão do Vale do São Francisco (1948).<sup>391</sup>

- expedição Roncador-Xingu, promovida pela Coordenação de Mobilização Econômica em 1943. Considerada a maior expedição já realizada no Brasil, tinha por objetivos implantar núcleos de colonização na região central do Brasil, campo

de aviação, abrir rotas terrestres e demarcar terras devolutas pertencentes à União. Esta expedição obedecia ao programa "Marcha Para o Oeste", que era então a linha mestra da política preconizada por Vargas.<sup>392</sup>

- excursão de estudos geográficos ao vale do rio Doce, realizada no primeiro semestre de 1943 pela Faculdade Nacional de Filosofia e pelo CNG, chefiada pelo Prof. Francis Ruellan, esta excursão visava a duas finalidades: exercitar os geógrafos do Conselho, particularmente os candidatos ao doutoramento, na pesquisa de campo; realizar um inquérito regional sobre o vale do rio Doce, cujo interesse nacional e internacional sobre o mesmo era altamente considerável. Compunham a excursão os geógrafos Miguel Alves de Lima, Léa Lerner, Alfredo Porto Domingues, Regina Espíndola e Lenz César (estudos geomorfológicos); José Schmidt, Miriam Tiomo, Elza Chaves e Maria T. de Segadas Viana (climatologia); José Veríssimo, Lucy Abreu, Maria Yeda Leite e Lysia Cavalcanti (geografia humana e econômica). Participaram ainda da excursão a geógrafa Fanny Rachel Koiffman, que preparou uma tese sobre a região estudada. Esta expedição teve o apoio do Ministério da Educação, da Companhia Belgo-Mineira, da Companhia Vale do Rio Doce e do Governo do Espírito Santo.<sup>393</sup>

excursão de estudos de Geografia Regional aos Estados do Paraná e Santa Catarina, promovida pela FNF e CNG, foi realizada entre 20 de janeiro e 16 de fevereiro de 1944. Esta excursão foi chefiada por Ruellan, abrangendo estudos geomorfológicos, climatológicos, de biogeografia, hidrografia e estudos sobre habitat, gêneros de vida; enfim, todos os aspectos da Geografia Regional do sul do Brasil.<sup>394</sup>

Na resolução do Diretório Central de 4/12/1944, foi estabelecida a cooperação do Conselho nos trabalhos de levantamentos da região limítrofe entre os Estados de Alagoas e Pernambuco. A colaboração do CNG foi solicitada pelos respectivos governos que constituíram uma comissão mista para tratar do assunto. Para atendê-los, foi designado um técnico do CNG cujas despesas correram por conta da verba orçamentária relativa à "assistência técnica aos órgãos regionais".<sup>395</sup>

Na Resolução nº 188, de 18/04/1945, o Diretório Central inclui nos programas de trabalhos para o ano

<sup>388</sup> Resolução do Diretório Central do CNG, 1951, p.193-4.

<sup>389</sup> *Ibid.*, p. 203-4.

<sup>390</sup> Revista Brasileira de Geografia. *Noticiário: reconhecimento geográfico do vale do São Francisco*. Rio de Janeiro, IBGE, v. 5, n. 3, p. 511-12, jul./set. 1943.

<sup>391</sup> M. Costa, *op. cit.*, p. 50.

<sup>392</sup> Revista Brasileira de Geografia. *Noticiário: expedição "Roncador-Xingu"*. Rio de Janeiro, IBGE, v. 5, n. 3, p. 513-16, jul./set. 1943.

<sup>393</sup> *Ibid.*, p. 512-13.

<sup>394</sup> Revista Brasileira de Geografia. *Excursão de estudos de geografia regional aos estados do Paraná e Santa Catarina*. *Noticiário*. Rio de Janeiro, IBGE, v. 6, n. 1, 150-1, jan./mar. 1944.

<sup>395</sup> Resolução do Diretório Central do CNG, 1951, p. 252-3.

de 1945 uma expedição ao sudoeste baiano em cooperação com o Governo da Bahia. Dando continuidade às expedições àquele estado, esta visava a complementar e acrescentar trabalhos de natureza astronômica, magnética, topográfica e geográfica.<sup>396</sup>

## Sistematização de Informações Territoriais

Os trabalhos de gabinete, envolvendo a reunião de dados obtidos através dos planos de coleta de informações estatísticas e expedições geográficas, abrangeram os anuários, cadastros, registros e as tábuas itinerárias brasileiras (CNE); e os mapas, cartas, dicionários, arquivos e atlas, de responsabilidade do CNG.

### a) Anuários:

- Anuário Estatístico do Brasil - a elaboração do Anuário remonta ao período da 1ª República quando, por iniciativa de Bulhões Carvalho, publicou-se o primeiro volume da série em 1912. Retomando este trabalho, o IBGE incluiu aspectos mais variados e de maiores amplitudes, compreendendo 22 sinopses, uma para cada Estado da Federação. Além disso, compreendia o Anuário uma síntese nacional editada em português e inglês e um resumo em esperanto. Para comodidade do usuário, estabeleceu-se que uma parte da edição do Anuário fosse desdobrada em tomos, tantas quantas fossem as partes que o compõem. O volumoso repertório de dados atualizou todas as séries estatísticas que traduziam os vários aspectos da vida nacional. Na edição de 1939/40, por exemplo, havia 1 428 páginas, com 57 assuntos gerais incluindo 1 151 tabelas, distribuídas em sete partes.<sup>397</sup>
- Anuário Brasileiro de Legislação e Administração Municipal - coletâneas de leis e resoluções do Poder Legislativo Municipal e os documentos, tabelas, atas e dispositivos gerais sobre a administração municipal, comunicadas pelos prefeitos ao Conselho.<sup>398</sup>

### b) Cadastros:

- Cadastro Predial e Domiciliar - de competência das prefeituras dos municípios, coordenado pelo Conselho.
- Cadastro das Propriedades Rurais - organizado pelo Ministério da Agricultura, constituía um importante subsídio para as estatísticas agrícolas, da renda nacional e para os trabalhos dos Censos decenais.
- Cadastro Patrimonial - reunia a escrituração minuciosa e regular dos bens patrimoniais dos Estados, Distrito Federal, Território do Acre e dos municípios.<sup>399</sup>

c) *Registro Civil* - organizado pelo CNE em cooperação com os Ministérios da Justiça, da Educação e do Departamento Nacional de Saúde, através de seus serviços especializados. Consistia o Registro Civil em cadastrar informações sobre nascimentos, casamentos e óbitos em cada estado e município do País.<sup>400</sup>

d) *Tábuas Itinerárias Brasileiras* - conjunto de informações sobre os meios de comunicação existentes nos municípios, estados e, através de uma síntese nacional, os percursos de cada capital estadual a cada uma das capitais das unidades políticas limítrofes. Estas tábuas também tinham o objetivo de facilitar os trabalhos estatísticos dos órgãos regionais e municipais, pois especificavam as comunicações existentes, desde a sede do município com as sedes distritais até a capital da República, abrangendo todo o Território Nacional.<sup>401</sup>

e) *Cartas e Mapas* - de competência do CNG, os trabalhos cartográficos constituíram uma das principais atividades do Conselho, nas quais grande parte dos levantamentos territoriais convergia para a sua execução.

Segundo Gaston Bachelard, os mapas representam, para os geógrafos, as diferentes conceptualizações dos espaços. Para um governo centralizado, contudo, no qual o Estado tende a assumir a representação espacial das diversas escalas geográficas, uma representação cartográfica mais precisa do território traria à luz irregularidades político-territoriais como demarcação de terras e manipulação de fronteiras político-administrativas, feitas de forma ilícita por algumas oligarquias rurais.<sup>402</sup>

Na concepção dos dirigentes do CNG, sendo a Geografia uma ciência destinada a divulgar a imagem da Pátria, seus trabalhos e seus métodos expressavam-se através da Cartografia, que apresentava o Território Nacional em miniatura para uso da administração e do público em geral. Nesta perspectiva, o Secretário-Geral do CNG, por solicitação do órgão de imprensa "Agência Nacional", apresentou um plano da Cartografia brasileira que considerava ideal, subdividindo o território brasileiro em programas cartográficos distintos:<sup>403</sup>

- a zona ao lado do litoral, que deveria ser representada por mapas minuciosos nas escalas de 1:50 000 e 1:100 000;
- uma faixa de maior área, na escala de 1:250 000, abarcando a zona de expansão do povoamento para o oeste;
- e, finalmente, o *hinterland*, cobrindo enorme área do Norte e Centro-Oeste, caracterizado por uma densidade demográfica muito escassa com índices

<sup>396</sup> Id., p.276-7.

<sup>397</sup> Teixeira de Freitas, op. cit., p.523.

<sup>398</sup> Resolução da Assembléia-Geral do CNE, (nº 1 a 232), tomo 1. Rio de Janeiro, 1937, Imprensa Nacional.

<sup>399</sup> Id., tomo 2, p.77.

<sup>400</sup> Resolução da Assembléia-Geral do CNE, tomo 1 ou 2.

<sup>401</sup> Id., p.17-18.

<sup>402</sup> Davidovich, op. cit., p.3.

<sup>403</sup> Leite de Castro, C. Geografia e cartografia. *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro, IBGE, v. 7, n. 3, p.483-486, jul./set. 1945.

econômicos e sociais muito baixos. Para esse *hinterland*, a escala deveria ser de 1:500 000 e as pequenas áreas de concentração populacional poderiam ser mapeadas como verdadeiras "ilhas". Na concepção do Secretário, este plano teria o sentido de visualizar e, simultaneamente, orientar o poder público na expansão da civilização à oeste do País. Ao mesmo tempo, este trabalho cartográfico revelaria o caráter nacionalizador da Geografia, pois caberia a ela determinar os limites das zonas que deveriam comportar os mapeamentos mais ou menos minuciosos para uso da administração.<sup>404</sup>

Na prática, três foram os empreendimentos fundamentais levados a efeito pelo CNG: os mapas municipais, a uniformização cartográfica e a atualização da Carta Geográfica do Brasil ao Milionésimo.<sup>405</sup>

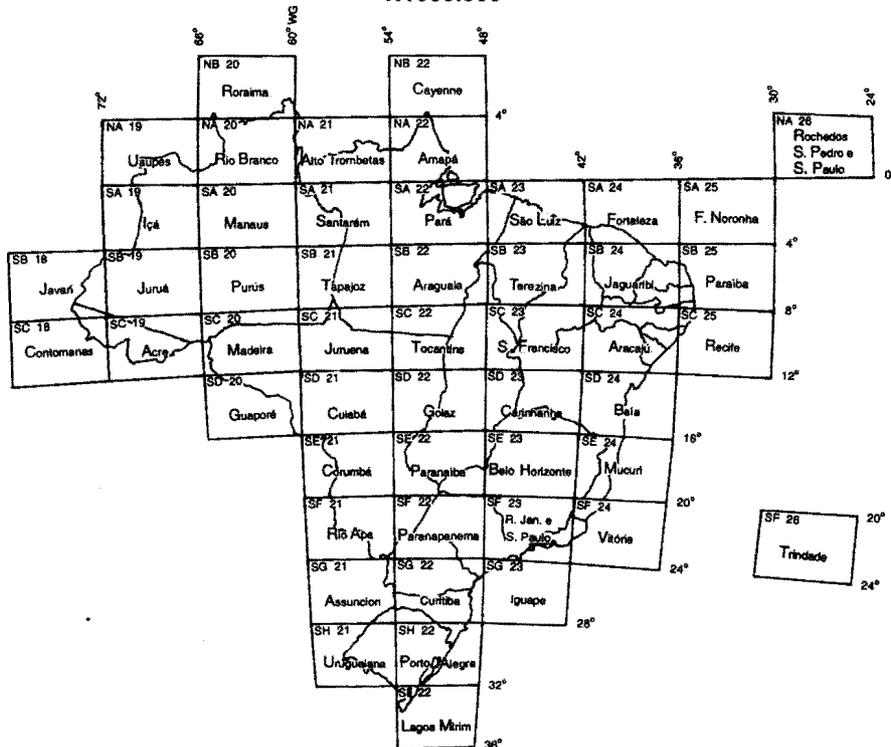
- Campanha dos Mapas Municipais - executada por força do Decreto-Lei nº 311, prescrevia que todas as prefeituras apresentassem os mapas municipais, com seus respectivos limites e nomenclaturas das sedes municipais e distritais, coordenadas pelo CNG e governos estaduais, dentro das normas técnicas previstas. Desenvolvida em dois anos (1938-39), participaram na execução dos mapas inúmeros técnicos, sendo o resultado apresentado a 29/05/1940 na grandiosa Exposição Nacional dos Mapas Municipais.
- Uniformização Cartográfica - este empreendimento se deu através da criação de uma comissão técnica especial, deliberada pela Assembléia-Geral do CNG, para estudar as bases dessa uniformização. Instalada a 3/07/1939, a comissão elaborou um re-

latório no final das reuniões, prescrevendo a promulgação de uma lei visando ao estabelecimento de um plano definitivo, compreendendo a colaboração das instituições interessadas. Nos estudos realizados, foi prevista também a fixação de normas técnicas quanto ao sistema de projeção, escala, quadro de convenções, tamanho das folhas e demais particularidades, para as seguintes cartas: Carta Corográfica, na escala de 1:250 000; Cartas Topográficas, na escala de 1:100 000, para o caso de levantamentos menos rigorosos, e na escala de 1:50 000 para o caso de levantamentos mais precisos e complexos, especialmente os efetuados pelo processo aerofotogramétrico.

- Atualização da Carta Geográfica ao Milionésimo - tratava-se do preparo de uma segunda edição desta carta; a primeira foi editada em 1922, pelo Clube de Engenharia, em comemoração ao Centenário da Independência do Brasil. Essa carta oficial fazia parte da Carta do Mundo, convencionada pelas Conferências Internacionais, de Londres em 1909 e de Paris em 1913, que fixaram a escala ao milionésimo.

Em decorrência dos padrões aprovados por estas convenções, nas quais a Carta se apresenta em folhas dimensionadas de 6° em longitude e 4° em latitude, o Brasil, por apresentar um imenso território em forma triangular, exigiu 52 folhas de 6°x4°, as quais poderiam ser reduzidas a 50 se fossem anexadas as porções de território que ocupavam uma parcela mínima de folha própria, na folha vizinha.

SITUAÇÃO DO BRASIL NA CARTA A  
1:1.000.000



<sup>404</sup> Id. *ibid.*, p.484.

<sup>405</sup> Leite de Castro, C. Atualidades de cartografia brasileira. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, IBGE, v. 2, n. 3, p.462-471, jul./set. 1940.

Para o preparo da Carta foi constituída uma Comissão Executiva Central para orientar os trabalhos a serem executados pela Secretaria-Geral do Conselho, com a colaboração de todos os órgãos do Sistema Geográfico. Esta nova edição, além de atualizar as informações referentes a 1922, apresentou outras mais complexas relacionadas às várias campanhas geográficas (mapas municipais, limites interestaduais, coordenadas e altimetria), tal como expostas na ilustração abaixo.

- das outras realizações cartográficas cita-se também a edição do Mapa do Brasil, na escala de 1:6 500 000, em comemoração à realização do 5º Recenseamento Geral de setembro de 1940. Este mapa foi bastante difundido no País, principalmente nas escolas, onde foram distribuídos cerca de cem mil exemplares para figurarem nas salas de aulas das escolas primárias brasileiras. Neste mapa constavam informações relativas às principais cidades brasileiras, rotas da viação aérea comercial e do correio militar, os acidentes físicos mais importantes e a divisão política.<sup>406</sup>

f) *Dicionário Geográfico Brasileiro* - de incumbência do Diretório Central do CNG, constavam a nomenclatura geográfica, as localidades e os acidentes topográficos dos meios rurais e urbanos das Unidades Federadas e dos seus municípios.<sup>407</sup>

g) *Arquivo Geográfico* - organizado a partir do armazenamento de mapas e documentos diversos, obtidos através das diferentes campanhas. Posteriormente esta medida foi estendida a todas as re-

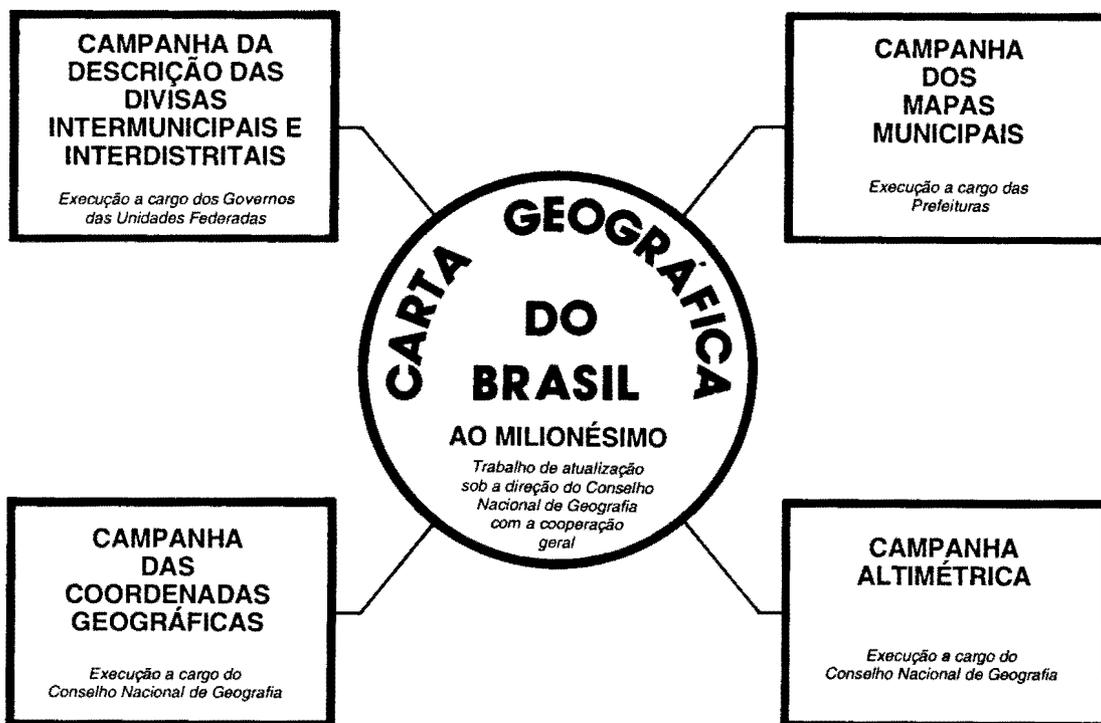
partições regionais de geografia, nas quais caberia aos governos se responsabilizarem pelos custos de implantação e manutenção dos arquivos.<sup>408</sup>

h) *Classificação de Tipos de Localidades Brasileiras* - tinha por objetivo padronizar os lugares a partir de uma conceituação clara e uniforme. Em Resolução da Assembléia-Geral do CNG de 25/07/1941 definiu-se localidade como todo lugar do Território Nacional onde houvesse um aglomerado permanente de habitantes. As localidades classificavam-se nos seguintes tipos:

- capital federal - sede do Governo Nacional;
- capital - sede do governo estadual;
- cidade - sede municipal;
- povoado - aglomerado de residências com funções religiosas e comercial;
- propriedade rural - de domínio privado;
- núcleo - aglomeração de habitantes sob regime especial; e
- lugarejo - lugar que não se enquadrasse em nenhum dos tipos acima referidos, mas que possuísse nome pelo qual fosse conhecido.<sup>409</sup>

Esta classificação serviu de base para o estabelecimento posterior da Rede Urbana baseado no comércio e na dinâmica do mercado interno. Cabia aos Diretórios Regionais enquadrar em cada tipo de localidade a sinonímia usual em seu território e comunicá-la ao Diretório Central em curto prazo.

i) *Biblioteca Geográfica* - destinada à publicação de trabalhos referentes à técnica e à Geografia do Brasil, cuja impressão era feita no Serviço Gráfico do



<sup>406</sup> Revista Brasileira de Geografia. *Mapas do Brasil*. Noticiário, Rio de Janeiro, IBGE, v. 3, n. 1, jan./mar. 1941, p. 170.

<sup>407</sup> Resolução da Assembléia-Geral do CNG, 1951, p. 90.

<sup>408</sup> *Ibid.*, p. 92-3.

<sup>409</sup> *Ibid.*, p. 171-3.

Instituto. Foi constituída uma comissão de cinco membros e um diretor para emitir pareceres sobre os trabalhos a serem publicados.<sup>410</sup>

Dos outros procedimentos relativos à sistematização de informações territoriais constam ainda a série de volumes da Biblioteca Estatística Brasileira; o Pequeno Consultor Estatístico-Geográfico de finalidade didática; o Repositório de Tabelas Numéricas Usuais; e o Atlas Estatístico-Corográfico Brasileiro.<sup>411</sup>

### Práticas Educativas e Culturais

De conteúdo fortemente nacionalista as práticas educativas e culturais, empreendidas pelo IBGE, tinham o sentido de cultivar o sentimento da brasilidade, expresso através de iniciativas voltadas para a difusão dos conhecimentos geográficos, da cultura nacional (considerando suas diferenciações regionais) e da imagem da Pátria.

- a) *divulgação do esperanto* - língua auxiliar utilizada como recurso para a efetiva cooperação cultural do Brasil com os países estrangeiros. Posteriormente, em Resolução da Assembléia-Geral do CNE, de 19/07/1939, estabeleceu-se a adoção do esperanto como matéria obrigatória nos cursos teórico-práticos criados pelo Instituto. O interesse do IBGE na divulgação desta língua no País tinha o sentido de não ferir a suscetibilidade nacional, utilizando para isso uma língua de abrangência internacional, relativamente fácil e politicamente neutra.<sup>412</sup>
- b) *Museu Paisagístico do Brasil* - criado com o objetivo de apresentar ao público as paisagens, os tipos e aspectos do Brasil, através de suas particularidades regionais. As peças eram compostas por miniaturas, mapas, medalhas, modelos, projetos, fotografias, amostras, desenhos e outros objetos que documentassem as paisagens naturais e a vida do brasileiro, em todas as modalidades de sua expressão geográfica.<sup>413</sup>
- c) *Coletânea de Efemérides Brasileiras* - publicação que reunia os acontecimentos mais expressivos da história dos municípios e estados brasileiros.
- d) *Revista Brasileira de Geografia, Revista Brasileira de Estatística, Boletim Geográfico e Boletim Estatístico* - Publicações criadas para divulgar os trabalhos desenvolvidos pela Instituição. Estas publicações constituíam também importante instrumento de cooperação científica e cultural com instituições técnico-científicas brasileiras e estrangeiras.
- *outras publicações*: "O Instituto de Geografia e Estatística e a Ortografia", destinada à campanha de simplificação da ortografia e unidade gráfica do idioma nacional; "O IBGE e o Município", dedicada

ao II Congresso Interamericano de Municípios, reunido em Santiago do Chile de 15 a 21 de setembro de 1941; o volume em inglês "Brazil", organizado por solicitação do Ministério do Exterior; e "O IBGE e a Educação", oferecida à I Conferência Nacional de Educação, realizada no Rio de Janeiro, em novembro de 1941.

- e) *Palácio do Silogeu Brasileiro (educação e cultura)* - em Resolução da Assembléia do CNE, de 19/07/1938, foi encaminhado um projeto de reforma do prédio a fim de transformá-lo em sede de algumas instituições culturais e científicas brasileiras. Dentre elas o IBGE e o Departamento Nacional de Propaganda e Difusão Cultural.
- f) *organização da cultura geográfica brasileira* - faziam parte do CNG o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, a Academia Brasileira de Ciências, a Sociedade Geográfica do Rio de Janeiro e a Associação de Geógrafos Brasileiros. A partir de 1940, o CNG assumiu a atribuição de organizar os Congressos Brasileiros de Geografia em regime de cooperação com a AGB.
- g) *curso de informações* - dedicados ao aperfeiçoamento do funcionalismo dos órgãos centrais, serviços especializados e agentes municipais dos Sistemas Estatístico e Geográfico.
- h) *organização de eventos cívicos*:
  - "Dia do Município" - comemorado em todos os municípios do Brasil no dia primeiro de janeiro de cada quinquênio. Este evento, de caráter patriótico, foi resultado das determinações presentes no Decreto-Lei nº 311 que obrigava os governos estaduais a providenciarem a elaboração de leis gerais que, em cada unidade, deveriam fixar a divisão territorial dos respectivos municípios e distritos. O primeiro evento ocorreu em 1/1/1939 e o segundo em 1/1/1944, quando entrariam em vigor os novos quadros quinquenais de divisão territorial.<sup>414</sup>
  - "batismo cultural" de Goiânia - acontecimento cívico pelo qual se solenizou a inauguração da nova capital de Goiás em 1942. Promovido pelo IBGE, com a colaboração da Associação Brasileira de Educação, constou o evento de dois congressos: um de Educação e outro de Geografia e Estatística, além de uma exposição abrangendo estes três aspectos culturais. Participaram do evento representantes de todas as Unidades Federadas e o Presidente Vargas, que exaltou o significado histórico da construção da capital como o primeiro marco real da "Marcha Para o Oeste". Aproveitando o ensejo, determinou à Assembléia-Geral do CNG que fosse sugerida ao Presidente do IBGE a idéia de promover, junto aos governos regionais e cen-

<sup>410</sup> Ibid., p. 106-7.

<sup>411</sup> Ibid., p. 243.

<sup>412</sup> Teixeira de Freitas, Mário Augusto. O esperanto no Brasil. *Revista Brasileira de Estatística*. Rio de Janeiro, IBGE, v. 6, n. 22, p. 197-207, abr./jun. 1945.

<sup>413</sup> Resolução da Assembléia-Geral do CNG, 1951, p. 290-1.

<sup>414</sup> Ibid., p. 67

tral, as medidas necessárias para que no ato das solenidades se assinasse uma lei nacional, fixando o quadro definitivo das divisões interestaduais.<sup>415</sup>

- Exposição de Mapas Municipais - um dos eventos cívicos mais grandiosos já realizados no Brasil, reuniu, no Pavilhão da Feira de Amostras da cidade do Rio de Janeiro, os mapas de todos os municípios do País, contendo informações racionalizadas sobre limites, nomenclatura dos elementos territoriais representados, localização e acidentes cartográficos, relevo, cursos de água, povoações, fazendas, estradas e caminhos, linhas telefônicas e telegráficas, planta da cidade e vilas dos municípios, contendo os perímetros urbanos e suburbanos, de acordo com os textos dos atos legislativos que os fixaram.

Para a Exposição, realizada a 29/05/1940, foi estabelecido anteriormente, em Resolução da Assembléia-Geral do CNG de 22/07/1939, que o evento supracitado, em consonância com o Decreto-Lei nº 311, deveria obedecer a certos requisitos como a obrigatoriedade de cada prefeitura depositar na secretaria do correspondente Diretório Regional de Geografia o mapa de seu território até 31/12/1939. A não apresentação dos mapas, no tempo e na forma prevista por lei, implicaria a cassação da autonomia do município faltoso e a anexação conseqüente de seu território ao de outro município limítrofe.

No dia do evento pôde-se constatar que todas as 1 574 prefeituras municipais cumpriram a lei no prazo previsto,

graças à firmeza com que o Presidente Vargas apoiou a ação do IBGE nesta empreitada. No discurso de abertura da Exposição, o Presidente do IBGE salientou que a valiosa coleção de mapas municipais fazia meditar sobre o real significado da doutrina do "espaço vital", pois sua apreciação permitia o conhecimento do que deve constituir o programa de administração pública.<sup>416</sup>

i) "*Lei de Amparo à Família*" - por solicitação do Presidente Vargas, coube ao IBGE a incumbência de formular sugestões para a lei de amparo à família, com vistas a alargar e racionalizar a política de assistência à economia familiar. Sugeriu o CNE, através do IBGE, um esquema baseado num amplo sistema de seguro social e lembrou que fosse ele utilizado primeiro numa grande reforma da classe do funcionalismo federal. Segundo os argumentos utilizados, a partir desta experiência, estender-se-iam os benefícios para todas as famílias brasileiras. Esta medida teve a Bênção Apostólica que o Papa reinante enviou ao IBGE, abençoando a iniciativa cristã e humanitária dos seus dirigentes e técnicos.<sup>417</sup>

j) "*Dia do Geógrafo e do Estatístico*" - estabelecido no dia 29 de maio de cada ano com objetivo principal de homenagear os operadores de Geografia e Estatística Nacional, ao mesmo tempo em que procurava confirmar a aliança cordial e profícua dos geógrafos e estatísticos brasileiros.

<sup>415</sup> Ibid., p. 150.

<sup>416</sup> Revista Brasileira de Geografia. Exposição Nacional de Mapas Municipais. Rio de Janeiro, IBGE, v. 2, n. 3, p. 448-61, jul./set. 1940.

<sup>417</sup> Teixeira de Freitas, 1943, op. cit., p. 527.

## O IBGE E O ORDENAMENTO DO QUADRO POLÍTICO-TERRITORIAL: PROJETOS E REALIZAÇÕES

As práticas de ordenamento ou racionalização do quadro político-territorial tinham o sentido de fortalecer o Estado Nacional a partir de sua base territorial, implicando, portanto, a necessidade de intervir sobre as estruturas político-administrativas nos níveis estaduais e municipais.

Na concepção dos dirigentes do IBGE, sendo o Estado um "organismo" nacional, era preciso contrabalançar as influências do espírito regionalista, utilizando para isso, as forças do espírito localista de forma a estabelecer-se um trinômio governamental bem equilibrado, sob a preponderância do nacional, e sem que houvesse a mínima possibilidade de que qualquer dos outros dois pretendessem dominá-lo.<sup>418</sup>

A fim de atender às necessidades vitais do Estado de coesão, equilíbrio e desenvolvimento, empreendeu o IBGE a elaboração de estudos e sugestões com vistas ao reajustamento do quadro político-territorial, abarcando os seguintes objetivos: ocupação efetiva do território; a divisão deste de maneira equitativa e racional, a localização adequada da capital da República; a distribuição "mais conveniente" das massas demográficas, o surto de uma rede de núcleos urbanos; a racionalização dos limites e divisas; e o estabelecimento de uma rede rodoviária "integradora da nacionalidade".<sup>419</sup>

Este conjunto de propostas constituiu o que os próprios dirigentes do Instituto denominavam de "Ideário Cívico dos Ibgeanos". Este ideário, de caráter patriótico, estava em consonância com o *slogan* nacionalista "a conquista do Brasil pelos brasileiros", bastante cultuado e difundido na época.<sup>420</sup>

Neste capítulo, vamos analisar as propostas contidas neste ideário, considerando os três níveis de sua abrangência: a "organização nacional" sugerida e o porquê de sua não implementação; as políticas territoriais efetivamente implementadas (divisão territorial, limites interestaduais e circulação); e o Decreto-Lei nº 311, destinado ao ordenamento do quadro municipal brasileiro.

### A "Organização Nacional"

Dentro de suas atribuições de órgão consultivo e deliberativo, a Secretaria Geral do Instituto elaborou, em 1941, um documento intitulado "Problemas de Base do Brasil", no qual foram focalizados, à luz das indicações estatísticas e geográficas, os principais problemas brasileiros relativos à organização nacional.

Na apresentação do estudo o documento observa que a obra de renovação nacional empreendida pelo Governo Revolucionário de 37 foi bastante satisfatória, pois permitiu a renovação dos velhos quadros da vida brasileira, assegurando a estrutura, as virtualidades e o potencial de energia que capacitariam o País a enfrentar, precariamente, as suas responsabilidades naquele momento específico de conflitos e crises de toda ordem. A criação de instrumentos eficazes também foi lembrada como condição de extrema valia para que o Governo corrigisse os erros do passado e atendesse às promessas de desenvolvimento futuro do Brasil. Entretanto, o documento aponta que esta obra nacional ainda era insuficiente, dada a persistência e continuidade de certos problemas brasileiros, considerados complexos e entrelaçados:

"A grandeza territorial, o desigual e insuficiente povoamento, a agressividade do meio físico, as endemias, a deseducação e a alta taxa de mortalidade da população brasileira são fatores, todos esses, que dão aos grandes problemas nacionais a que podemos chamar problemas de base do Brasil - vulto desmedido e de extrema complexidade".<sup>421</sup>

Em seguida, critica a organização administrativa dos governos federal, estaduais e municipais pelos diferentes níveis de eficiência, descontinuidades e sobreposição de funções apresentadas, que estancavam a regularidade de ação da grande obra de renovação nacional. Como exemplo disto cita a falta de assistência às massas humanas entregues a si mesmas, submetidas a forças múltiplas, oriundas dos interesses particulares sem nenhuma preocupa-

<sup>418</sup> Secretaria-Geral do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Problemas de base do Brasil (resumo). *Resoluções da Assembléia-Geral do CNE*, n. 279, 84p. Rio de Janeiro, IBGE, 19/07/1945, p.43. (estudo divulgado em 1941)

<sup>419</sup> Teixeira de Freitas, M. A. *Revista Brasileira de Estatística*, jul./set. 1943, op. cit., p.527.

<sup>420</sup> Id. *ibid.*, p.527.

<sup>421</sup> Secretaria-Geral do IBGE, 1945, p.23.

ção com o bem comum. Estando desassistidas, continua o documento, as massas seguem, assim, um movimento desorientado, apresentando os aspectos impressionantes e ameaçadores que se observam no povoamento do País, origem por sinal da desocupação da maior parte do Território Nacional.<sup>422</sup>

A importância da estatística na revelação da realidade brasileira foi ressaltada pelo documento, pois a mesma aponta os rumos novos pelos quais poderá agir a Nação, segundo diretrizes sistemáticas e harmônicas com o pensamento construtivo que decorre da observação da vida nacional. A resolução destes problemas, revelados pela estatística, deveria seguir um plano global no que diz respeito a cada um deles e ao seu conjunto, visto através de todas as suas inter-relações:

“Se os problemas são conexos, suas soluções também o devem ser. Enfrentados simultaneamente, os mesmos recursos que estiverem na aparência dirigidos a apenas um deles estarão de fato operando em benefício de todas as soluções procuradas”.<sup>423</sup>

Para a solução destes problemas nacionais o documento propõe uma profunda transformação no quadro político, territorial e social do Brasil, cuja síntese será exposta aqui enumeradamente, considerando, de um lado, os objetivos de base e, em seguida, as medidas sugeridas para serem utilizadas no cumprimento destes objetivos.

a) *equilíbrio e equidade na divisão político-territorial*  
Objetivos:

- afastar os pretextos alegáveis contra a integridade territorial do Brasil tais como o despovoamento, a desocupação e a incapacidade de exploração de seus recursos;
- implantar a confiança e a satisfação entre as unidades federadas, dando-lhes a certeza de participarem de um sistema de cooperação, de equivalência e de mútuo auxílio; e
- suprimir as desigualdades territoriais como condição primeira, não só para alcançar o objetivo precedente, mas também para impedir que um fortuito fator de engrandecimento demográfico e econômico venha a dar a alguns dos grandes estados capacidade definitiva para resistir ao desdobramento e se tornarem assim unidades hegemônicas no seio da Nação.

Medidas a serem aplicadas:

- reajustamento do quadro das unidades políticas, para que venha a compor-se de um Distrito Federal e 29 estados (ou territórios);
- o estabelecimento destas novas unidades deverão se dar em função de um padrão uniforme (de 250 000 a 350 000 km<sup>2</sup>); e
- os novos estados que não tiverem população e recursos suficientes para o exercício da autonomia fi-

carão sob o controle da União em regime não autônomo ou semi-autônomo.<sup>424</sup>

b) *interiorização da metrópole federal*

Objetivo:

- transferir por etapas, em dois sucessivos deslocamentos, dos quais o primeiro preparará o segundo, a capital do País para o interior, com o objetivo não só de defesa, mas igualmente como elemento de aglutinação e coesão nacional, a fim de neutralizar as forças centrífugas.

Medidas:

- transferência provisória da capital federal para Belo Horizonte;
- no processo de transferência deverá ser criada uma área de 24 000 km<sup>2</sup>, referente ao novo Distrito Federal, possibilitando ao mesmo tempo a federalização da região fértil ali existente;
- levar progressivamente as forças da civilização na direção do Planalto Central, a fim de preparar as condições para a mudança definitiva da capital da República para este local num prazo ainda a ser estipulado (entre 50 e 100 anos); e
- impedir o declínio econômico da área do Rio de Janeiro, ocupada pelo atual Distrito Federal, industrializando Belo Horizonte e tornando-o tributário do porto e da praça do Rio de Janeiro.<sup>425</sup>

c) *rede de centros propulsores*

Objetivo:

- evitar que a Nação - no sentido territorial - forme-se como uma “mancha de óleo”, quer dizer, que os espaços vazios continuem a ser paulatinamente ocupados a partir do adensamento populacional concentrado na área litorânea. Ao contrário, o documento argumenta que este adensamento deve ser realizado, simultaneamente à expansão do Estado, de forma a se evitar que no cruzamento entre fortes espaços políticos a ocupação gradativa não acarrete conflitos armados entre países vizinhos.

Medidas:

- criação de 200 centros propulsores em conexão com os novos estados e os municípios a fim de exercerem o papel de centros de propulsão colonizadora de ocupação de todo o Território Nacional;
- estes centros teriam a denominação de “Estados Associados” ou “Departamentos”, formados pela delegação dos municípios componentes e independentes dos limites existentes entre os estados;
- os centros ou departamentos teriam um tamanho variável entre 20 a 60 km<sup>2</sup> (média de 40 000 km<sup>2</sup>), sendo que o raio médio de ação ficaria sendo de 100 km, pois corresponde à média da distância de sede a sede;
- os departamentos que não tiverem recursos para funcionar autonomamente serão mantidos como subterritórios federais ou territórios estaduais;

<sup>422</sup> Ibid., p. 25-6.

<sup>423</sup> Ibid., p. 24.

<sup>424</sup> Ibid., p. 28-84.

<sup>425</sup> Ibid., p. 34-84.

- o município permanecerá sob o controle executivo do governo departamental, mas este terá como seu órgão fiscal e legislativo o conselho dos prefeitos dos respectivos departamentos; e
- para sede destes departamentos seriam criados 200 centros urbanos metropolitanos, cuja densidade não poderia ser inferior ao mínimo necessário para dar expressão e eficiência à ocupação, povoamento e organização rural de toda a hinterlândia nacional.<sup>426</sup>

#### d) *ocupação efetiva do território*

##### Objetivo:

- aliviar os atuais centros metropolitanos das massas demográficas que para eles acorrem e que estejam sobrando na sua organização social e econômica, em virtude da debilidade orgânica do País.

##### Medidas:

- efetuar a transladação destas massas demográficas para trabalharem na construção dos novos centros urbanos a fim de promover com rapidez a ocupação efetiva do território brasileiro;
- para racionalizar o movimento migratório utilizar-se-iam, inicialmente, os elementos "desajustados", como mendigos, desempregados, camelôs, bicheiros, etc. de forma a promover a recuperação destes elementos para o trabalho através de uma ampla política de assistência social (sanitária e educativa);
- operar, no mesmo sentido de valorização humana, sobre os elementos demográficos das áreas semi-desérticas e que se encontram abandonadas pelo poder público;
- esta política de assistência, por exigir organização e disciplina, teria um caráter militarizado, colocado, portanto, sob a tutela das Forças Armadas, de forma a evitar eventual subversão da ordem social e política; e
- esta obra teria a denominação de "Exército do Trabalho" ou "Exército Colonizador", cuja atividade seria a construção de cidades, exploração agrícola e pecuária, abertura de vias de comunicação, comércio, indústria, serviço público, etc.<sup>427</sup>

#### e) *valorização do homem rural*

##### Objetivo:

- amparar o homem rural através da distribuição de benefícios de assistência social oferecida pelo poder público aos cidadãos, permitindo a fixação dos mesmos nos seus habitats originais.

##### Medidas:

- criação de colônias-escolas a fim de prestar ao homem rural assistência sanitária e educativa, no intuito de reeducá-lo ao meio em que vive tornando-o também mais produtivo; e
- estas colônias-escolas além de melhorarem a situação social da população rural permitiriam, através do trabalho agrícola, o abastecimento das sedes departamentais a serem construídas.<sup>428</sup>

#### f) *virtualização do aparelho administrativo (criação do gabinete técnico e reorganização ministerial)*

##### Objetivo:

- garantir para o Governo Federal o máximo de eficiência dos instrumentos postos em ação para a consecução da obra de renovação nacional. Com o DASP e o IBGE, havia encontrado o Governo o melhor caminho para a "integração de sua personalidade". O primeiro seria a sua "subsistência" e o segundo a sua "percepção"; faltava agora organizar o sentido da orientação que é o próprio Governo.

##### Medidas:

- valorização profissional do funcionalismo público para estimulá-lo ao trabalho de renovação nacional;
- reforma ministerial a fim de que o Poder Executivo da Nação se reorganize no sentido de dar a si mesmo as condições de plena expansão e maior eficiência no cumprimento da grande obra de reconstrução nacional. De acordo com a proposta, os ministérios seriam divididos de acordo com os seguintes grandes eixos: Economia Nacional (Produção, Transportes e Comércio); Assistência Social (Saúde, Educação e Trabalho); Defesa Nacional (Terrestre, Naval e Aérea); Soberania Nacional (Fazenda, Justiça, Negócios Interiores e Relações Exteriores);
- criação do Gabinete Técnico, articulado com a reforma ministerial. As suas divisões de estudos e planificação corresponderiam aos quatro grandes setores gerais da administração - Economia, Assistência Social, Defesa e Soberania - que iriam desempenhar o papel de "Estados-Maiores" unificados para cada grande setor, ficando os quatro, por sua vez, coordenados pela direção comum do Chefe do Gabinete e pelo contato deste com os ministérios. Além destas quatro divisões de estudos, entraria uma especial - a de Reorganização Nacional - que centralizaria todos os estudos e projetos relativos ao plano de emergência traçado; e
- o Gabinete Técnico projetaria e regularia suas relações com os vários ministérios e com as duas outras entidades colaboradoras, também subordinadas diretamente ao Presidente da República: o DASP e o IBGE.<sup>429</sup>

#### g) *unidade nacional pela unidade da língua*

##### Objetivo:

- resguardar solidamente a unidade e a evolução controlada e uniforme da língua em todo o País, como o mais sagrado e transcendente penhor da unidade e da grandeza nacional.

##### Medidas:

- assegurar a unidade da língua mediante a conservação da disciplina ortográfica unificada no acordo interacadêmico; e
- todo apoio às medidas adotadas pela Academia Brasileira de Letras, como o preparo do Dicionário do Idioma e a adoção obrigatória do ensino da língua, de uma só gramática oficial.<sup>430</sup>

<sup>426</sup> Ibid., p. 38-84.

<sup>427</sup> Ibid., p. 49-84.

<sup>428</sup> Ibid., p. 54-84.

<sup>429</sup> Ibid., p. 57-84.

<sup>430</sup> Ibid., p. 69-84.

Na conclusão do estudo, o documento aponta que a viabilização deste plano exigia a adoção de três medidas de caráter preliminar: a unidade lingüística (ortografia, dicionário, gramática), a criação do Gabinete Técnico e a remodelação ministerial. Feito isto teria o Brasil condições de garantir a si mesmo uma sólida estrutura político-territorial na qual valorizavam-se os fatores geográficos para a sua consecução. De acordo com o documento:

"O essencial é darem à obra do Governo Nacional os profundos, amplos e sólidos alicerces que ele carece, feito isto, parece que estaria o Brasil em condições de realizar, por métodos e processos brasileiros, uma política de vulto e alcance não inferiores ao da Construção dos Estados Unidos, sob o impulso dos nobres predicados de sua gente e sob a influência de próprias condições históricas".<sup>431</sup>

Proposto no limiar da Segunda Guerra este plano procurava, igualmente, a partir dos fatores geográficos (extensão do território, recursos e massa demográfica) garantir autonomia político-econômica ao País que fosse suficiente para o resguardo da soberania nacional. Neste sentido, assim expressou-se o General Ari Pires em discurso proferido no DIP:

"Adotando-o, poderemos construir, sem os atritos e abalos desastrosos das improvisações ou interferências estranhas, a armadura que o Brasil carece para arrastar a fúria do vendaval desenfreado e ameaçador que ronda as terras livres e pacíficas deste hemisfério".<sup>432</sup>

O volumoso documento, divulgado em 1941 pela Secretaria-Geral do IBGE e então encaminhado ao Presidente do Instituto à consideração do Governo, não foi implementado haja vista as profundas modificações que teria que provocar na estrutura político-territorial do País. Por outro lado, é bastante significativo que os discursos de Vargas, a respeito da Campanha "Marcha Para o Oeste", tivessem, em suas linhas gerais, íntima conexão com o conteúdo do documento, no qual em ambos era transparente o objetivo de fortalecer o Estado Nacional em função de sua base territorial.

No que tange à perspectiva de implementação do "Plano", percebe-se nitidamente que o mesmo esbarrou em um grave equívoco: a concepção onipotente do Estado Nacional. Derivado desta concepção, imaginou-se que o Estado estava acima das classes sociais, estando, portanto, refratário às influências de grupos particulares e elites regionais. Como foi analisado anteriormente, tanto ao nível setorial quanto regional, o Estado Novo se viu obrigado a fazer concessões aos interesses oligárquicos como bem o provam a criação do IAA, IBC, etc.

Neste sentido, desconsiderou o documento o poder de pressão política da burguesia industrial e das oligarquias agrárias, cujo apoio foi fundamental para

a consecução da política de desenvolvimento industrial, via substituição de importações. A idéia de tirar as sobras demográficas das metrópoles, por exemplo, ia contra a própria dinâmica de reprodução do capital, baseado no princípio de concentração de mão-de-obra (maximização dos lucros através do pagamento de baixos salários pela disponibilidade de mão-de-obra) e da localização espacial para a produção industrial.

Além de ignorar este aspecto fundamental de sustentação da ordem político-econômica então em curso, o documento equivocou-se igualmente na perspectiva de criar no País uma estrutura político-territorial em conexão com um desenvolvimento econômico-social autárquico ou independente dos desígnios imperialistas que se alastravam pelo mundo. Lembrando Alberto Torres, segundo o qual era imperioso que o Brasil se tornasse dono de sua própria Casa para evitar submeter-se ao domínio político estrangeiro ou a uma posição subalterna de um simples logradouro comercial e industrial, o documento "romanticamente" aponta que, feito isso, o Brasil estaria apto a:

"... enfrentar as mais graves vicissitudes históricas, pois os quadros nacionais teriam logrado um potencial em homens, recursos e facilidades para sua movimentação, aptos a superar quaisquer contingências. E não é difícil concluirmos (...) que então nos veremos preparados para o pós-guerra, com vantagens inavaliáveis. Pois já seremos capazes do esforço que o patriotismo nos exige; fazer do Brasil uma Nação feliz e a nobre pioneira das mais generosas conquistas humanas".<sup>433</sup>

Embora a busca pela autodeterminação e soberania nacional sejam direitos básicos de qualquer Nação independente, no Brasil esta perspectiva foi acentuada em face das expectativas criadas em torno da difusão do ideal de "Brasil-Potência", bastante cultivado e difundido nos meios políticos daquele período. Os fatores geográficos - grande extensão territorial, bom posicionamento estratégico, massa demográfica apreciável e um solo riquíssimo em recursos naturais - pelo menos indicavam este "destino histórico do Brasil".

Entretanto, como a própria historiografia nos demonstra, a dependência externa foi uma das características marcantes do Brasil, naquele período. O projeto de modernização da economia e da sociedade, postulada por Vargas, demandou o emprego de capitais e tecnologias estrangeiras para viabilizar-se. Estes foram conseguidos sobretudo pela ajuda norte-americana, durante (e depois) da Segunda Guerra, na qual o Brasil colocou-se ao seu lado como aliado, isso depois de ter ensaiado uma aproximação com os países europeus do Eixo (Alemanha e Itália).

<sup>431</sup> Ibid., p. 83.

<sup>432</sup> Ibid., p. 83.

<sup>433</sup> Ibid., p. 84.

## A Implementação de Políticas Territoriais como Fator de Coesão Nacional

As políticas territoriais, formuladas pelo IBGE e efetivamente implementadas, foram aqui subdivididas em três temas: a redivisão territorial, os limites interestaduais e redes de circulação rodoviária. A transferência da capital, embora tenha sido proposta no documento da Secretaria Geral do Instituto em 1941, só foi exaustivamente estudada no âmbito do IBGE a partir de 1946, estando fora, portanto, do corte histórico desta pesquisa.<sup>434</sup>

### A Divisão do Território

Em conferência na Sala Varnhagen do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, em 28 de outubro de 1932, o Dr. Mário Augusto Teixeira de Freitas pronunciou-se a respeito da questão da redivisão territorial, conclamando o Governo Revolucionário a resolver definitivamente o problema da unidade nacional através do equilíbrio e equidade na divisão político-administrativa do País:

"ou o Brasil não perde em definitivo esta "terceira oportunidade" de informar, na justiça e no sentimento de verdade e equilíbrio, a sua estruturação política, ou o seu desaparecimento pela desagregação estará inscrito irrevogavelmente no grande livro do destino das Nações".<sup>435</sup>

O tema da divisão territorial do País subsistiu até o período do Estado Novo como a principal questão da coesão nacional, haja vista a desproporcionalidade de áreas existentes entre as unidades político-administrativas, e as experiências históricas de riscos de fragmentação ocorridas desde o período colonial.

Ao analisar os precedentes da questão, os diversos estudiosos que se dedicaram ao assunto apontaram o livre arbítrio e o "espontaneísmo" como principal causa dos erros da atual divisão territorial.

No período colonial efetuou-se a primeira divisão territorial do Brasil com a criação das Capitanias Hereditárias, que tinham total autonomia para a exploração dos recursos naturais existentes em cada uma delas. Devido aos baixos resultados apresentados por este sistema descentralizado, o rei de Portugal resolveu então criar, entre 1548-1572, um novo tipo de administração, o Governo Geral, com vistas a um melhor controle das riquezas obtidas. Desta forma, todos os poderes foram centralizados nas mãos de um governador, o qual foi a autoridade máxima dentro da colônia.<sup>436</sup>

Em 1572, D. Sebastião, novo rei de Portugal, dividiu o Brasil em dois governos gerais, visando com isso a acelerar o desenvolvimento da colônia: a Repartição do Norte, com sede em Salvador, e a Repartição do Sul, com sede no Rio de Janeiro. Como este regime não correspondeu às expectativas da Corte portuguesa, D. Sebastião decidiu reunificar o Brasil, pouco tempo depois, restabelecendo Salvador como única capital da Colônia.<sup>437</sup>

Em 1621, o governo da União Ibérica (Espanha-Portugal) realizou um novo recorte territorial-administrativo, desmembrando do Brasil o então "Estado do Maranhão". A razão apontada foi a de facilitar as comunicações marítimas leste e noroeste com a Europa, e não com a Bahia, mais distante do continente europeu. Esta divisão perdurou até 1744, quando a partir deste ano ocorreu nova reunificação, colocando-se todas as Capitanias sob a autoridade do rei de Portugal.<sup>438</sup>

No início do Século XIX o quadro territorial do Brasil apresentava-se constituído por 17 Capitanias (dez gerais, duas autônomas e cinco subalternas). Em 1817, contudo, ocorreu a primeira modificação de nota: esmagada a Insurreição Pernambucana de caráter democrático-liberal, resolveu D. João VI castigar Pernambuco retirando-lhe a vasta comarca de São Francisco, incorporando-a à Bahia e concedendo autonomia à Comarca de Alagoas pelo apoio prestado ao rei contra os insurrecionistas.<sup>439</sup>

<sup>434</sup> Backheuser, Everardo. Localização da nova capital do país no planalto central. *Boletim Geográfico*, IV (40), p. 403-09, 1947.

\_\_\_\_\_. Localização da nova capital: critérios de escolha. *Boletim Geográfico*, v. (58), p. 967-68, 1947.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_: ponto nevrálgico. *Boletim Geográfico*, v. (58), p. 1083-84, 1947.

Castro, Christóvão Leite de. A transferência da capital do país para o Planalto Central. *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro, IBGE, v. 8, n. 4, out./dez. 1946, p. 567-73.

\_\_\_\_\_. A mudança da capital à luz da ciência geográfica. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, IBGE, v. 9, n. 2, abr./jun. 1947, p. 279-86.

Guimarães, Fábio Macedo Soares. O planalto central e o problema da mudança de capital do Brasil. *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro, IBGE, v. 11, n. 4, out./dez. 1949, p. 471-543.

\_\_\_\_\_. *Revista Brasileira de Geografia. Trabalhos de campo e de gabinete da segunda expedição geográfica ao planalto central*, Rio de Janeiro, IBGE, v. 11, n. 4, out./dez. 1949, p. 513-618.

Inúmeros outros artigos foram publicados na RBG, no *Boletim Geográfico* e na RBE. Análise mais detalhada sobre o tema da mudança de Capital pode ser vista em Vesentive, William. *A capital da geopolítica*, 1986, op. cit.

<sup>435</sup> Teixeira de Freitas, Mário Augusto. Conferência realizada no IHGB, 28-10-1938 (sala Varnhagen). *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, v. 166, 764-805, 1935, p. 766.

<sup>436</sup> Atlas Histórico e Geográfico. 3. ed., São Paulo, Michelany, 1984, p. 30.

<sup>437</sup> *Ibid.*, p. 30.

<sup>438</sup> *Ibid.*, p. 30.

<sup>439</sup> Escobar, Ildefonso. Formação dos estados brasileiros. Rio de Janeiro. *A Noite*, 1946. Segundo o autor em fins do Século XVIII Pernambuco era a Capitania mais povoada e rica do Brasil. Foi também neste período que começaram os desmembramentos: Ceará e Paraíba foram desligados do Governo de Recife. Em 13/03/1817 separou-se a Capitania do Rio Grande do Norte e por decreto de 16 de setembro do mesmo ano, a Capitania de Alagoas. Por último o Alto Sertão do Rio São Francisco foi igualmente segregado da Capitania de Pernambuco, passando a primeira vez para Minas Gerais em 1814 e depois da Revolução de 15 de outubro de 1817, para a Bahia. Estas segregações devem-se às Revoluções de 1817 e 1824, pois que a Coroa procurava assim enfraquecer a Província de Pernambuco, p. 108-9. A análise da formação dos estados brasileiros está sendo tema de tese de doutoramento do Professor André Roberto Martin, do Departamento de Geografia da USP, sob o título: "As Fronteiras Internas e a Questão Regional no Brasil".

A Constituição de 1824, outorgada pelo Imperador D. Pedro I, determinou que as Capitânicas passassem a denominar-se Províncias do Império, mantendo a mesma configuração territorial da Colônia, mas poderiam ser agregadas ou subdivididas em função dos interesses do Estado.<sup>440</sup>

Com a instituição das Províncias (em número de 19), outras modificações ocorreram ao longo da primeira metade do Século XIX, como a criação do Município Neutro, sede do Império (que seria transformado em Distrito Federal em 1891); a independência da Província de Cisplatina (incorporada ao Brasil em 1821); a criação da Província do Amazonas, desmembrada do Grão-Pará em 1850; e a criação da Província do Paraná, formada pela Comarca de Curitiba, desmembrada da Província de São Paulo pelo Marquês do Paraná, em 1853.<sup>441</sup> O mesmo Marquês do Paraná tinha propostas de subdividir outras províncias como Minas Gerais (em três), Bahia e Pernambuco (em duas). Contudo, suas propostas não vingaram.

Segundo Lysias Rodrigues,<sup>442</sup> inúmeras sugestões sobre redivisão territorial foram apresentadas aos diversos chefes de gabinetes militares no Governo do Imperador D. Pedro II. No relatório do Ministério do Império, em 1872, o chefe do Gabinete Imperial recomendou ao Corpo Legislativo a necessidade de uma lei dividindo algumas Províncias e alterando os limites de outras.

Em 1873, Candido Mendes de Almeida sugeria a criação da Província de Pinzônia, entre outras. No gabinete do Marquês do Paraná, Teófilo Ottoni apresentou a sugestão da criação da Província de Jequitinhonha. O senador paulista, Floriano de Godoy, causou grande polêmica na imprensa do País com o projeto que apresentou ao Senado Imperial para a criação da Província de Sapucahy, com áreas desmembradas de São Paulo e Minas Gerais. Somavam-se a estas as propostas de Fausto Souza (um dos primeiros a propor o princípio de equivalência de áreas na redivisão territorial), Varnhagen, Cândido Mendes e, na fase de organização da República, Quintino Bocaiúva, Rangel Pestana, Costa Machado, entre outros.

Na Constituição de 1891, o Brasil teria perdido sua segunda oportunidade histórica, apesar das propostas de redivisão territorial eqüitativa sugeridas pela "Comissão dos Cinco". A única mudança ocorrida foi a substituição do nome de Província para o de Estado, mais condizente com o regime federalista que outorgava legítimas autonomias para as Unidades Federadas. Nesta fase, também foram apresentadas inúmeras propostas: Mello Viana, Silvio Romero, Alberto Torres, Backheuser, Sud Mennucci, Max Fleiuss e Oliveira Viana já no alvorecer da Revolução de 30.

Segundo Teixeira de Freitas,<sup>443</sup> a redivisão territorial era um imperativo "histórico", que nas duas Constituições anteriores teve sua importância minimizada em função dos interesses particulares dos proprietários de terras. Tendo sido reclamado por inúmeros homens públicos e estudiosos ilustres, não se poderia consentir, na sua opinião, que no contexto de elaboração da Carta Constitucional de 1934 se perdesse esta terceira oportunidade de dar ao País uma distribuição territorial eqüitativa e justa. Nas suas palavras:

"Porque a vontade da Nação, neste particular, já está cristalina, insofismavelmente manifestada. Ela quer justiça e verdade na nova organização da nova República, (...) e acovardamento degradante representaria a atitude desta geração permitindo que o segundo período republicano (...) se instaurasse afinal, mantendo o mais feio vício, o vício talvez original de todos os males da 1ª República, a monstruosa desigualdade territorial".<sup>444</sup>

Na opinião do autor, o Chefe do Governo Provisório tinha mandato suficiente para a execução desta medida, como autoridade suprema revestida de poderes discricionários para reorganizar o País e extirpar em um só golpe este "grande vício" que estaria destruindo "visceralmente" a República.<sup>445</sup>

Em seguida Teixeira de Freitas apresenta sua proposta de redivisão territorial discutindo, inicialmente, o melhor critério para estabelecê-la. Os elementos, tamanho da população, riqueza e finanças públicas, para ele, não eram suficientes, pois tinham caráter variáveis de Estado a Estado. O único elemento permanente, segundo ele, que poderia satisfatoriamente fundamentar o equilíbrio da estrutura política nacional é o da extensão territorial, pois sendo ela perdurável e nela aplicada a lei das compensações poderia cada unidade adquirir amplas possibilidades econômicas e demográficas, num prazo relativamente curto (de 5 a 10 anos).<sup>446</sup>

Adotando a extensão territorial para fins de redivisão, Teixeira de Freitas em seguida sugere o princípio de eqüipotência ou equivalência de áreas como ideal para o Brasil, tendo São Paulo e Rio Grande do Sul como modelos padrões. Explicou esta escolha como forma de evitar que a perfeita unidade geográfica e ação dos governos, já instituídas nestes Estados, se diluissem. Mantendo-os intactos, poderiam servir como parâmetros para os governos dos novos Estados a serem criados.<sup>447</sup>

No que diz respeito às objeções que poderiam surgir, em decorrência de suas propostas, Teixeira de Freitas é enfático:

<sup>440</sup> Souza, Augusto Fausto de. *Estudos sobre a divisão territorial do Brasil*, 2. ed., 175p. Brasília, Fundação Projeto Rondon, 1988, p.40.

<sup>441</sup> Id. *ibid.*, p. 43.

<sup>442</sup> Rodrigues, Cel. Lysias. *Geopolítica do Brasil*, 140p. Rio de Janeiro, 1947, p.88-9.

<sup>443</sup> Teixeira de Freitas, 1935, op. cit., p. 770.

<sup>444</sup> Id. *ibid.*, p. 770.

<sup>445</sup> Id. *ibid.*, p. 770.

<sup>446</sup> Id. *ibid.*, p. 772-805.

<sup>447</sup> Id. *ibid.*, p. 774-805.

"A impugnação por parte das populações dos estados atingidos, a oposição das capitais dos estados atuais, as impossibilidades financeiras e políticas do momento poderiam criar profundos obstáculos à consecução das medidas. Entretanto, tais objeções se resumem em veleidades coletivas que um Governo forte, estando em jogo os destinos da nacionalidade e o próprio interesse do bem-estar das populações, não titubearia em contrariar, tomando naturalmente todas as cautelas de persuasão".<sup>448</sup>

Segundo Segadas Viana, esta proposta, apesar de ter encontrado simpatias junto a personalidades políticas importantes do período, não encontrou possibilidade de ser concretizada. A Carta Constitucional de 34, em lugar de consolidar a união de todos os brasileiros sob os ideais da Revolução de 30, estabeleceu na verdade uma nítida distinção entre vencedores e vencidos, mesmo dentro das forças armadas que deveriam constituir o esteio em que se poderia apoiar o Governo para a realização de todos os seus objetivos.<sup>449</sup>

Com o advento do Estado Novo, a criação do IBGE propiciou a retomada desta questão num âmbito oficial, no qual os seus entusiastas encontraram um importante canal de estudos e formulação de propostas. Sendo o IBGE um órgão consultivo e deliberativo, acreditavam eles que finalmente os reclamos históricos pela consecução desta medida seriam ouvidos. Isso porque o governo do Estado Novo concentrava poderes como jamais fez governo algum no Brasil, o que fez Teixeira de Freitas afirmar:

"Temos agora, por um complexo de circunstâncias, como a história dificilmente nos deparará outro, um Governo com autoridade suficiente para desencadear as esplêndidas energias criadoras da Nação e canalizá-las para novos e sábios quadros institucionais, distribuindo-se sob influxos salutares, por todos os rincões do território pátrio".<sup>450</sup>

Em 1940, o Major Segadas Viana apresentou na *Revista Brasileira de Geografia* sua proposta de redivisão territorial do Brasil. Inicialmente, justifica ele a importância desta medida, em face da impossibilidade de uma só administração centralizar diretamente em suas mãos todas as relações do Estado com o cidadão. Cita o exemplo de vários países que levaram com êxito novas divisões como a Alemanha que, para consolidar a sua unidade, recortou o território (a Prússia principalmente) em 20 subunidades; os EUA, que conseguiram uma divisão territorial bastante apropriada para o País e a França, que rea-

lizou o melhor modelo de divisão territorial para fins de administração central, com a criação das unidades departamentais.<sup>451</sup>

No Brasil, segundo ele, o Estado teve que assumir o processo de consolidação da unidade nacional em face dos constantes movimentos de centrifugação existentes até o Estado Novo. Neste último, o Governo, ciente da necessidade de enfrentar os regionalismos, fortaleceu decisivamente o poder central e os sentimentos da nacionalidade que com ele advieram.

Embora com o Estado Novo o primeiro passo para a coesão nacional tenha sido dado diante dos regionalismos, verificou-se, contudo, a fraqueza do poder central para enfrentá-los. Para Segadas Viana, governar no Brasil é ceder à imposição dos grandes Estados; os projetos mais importantes para o progresso e a segurança da Nação só são apresentados mediante prévia consulta às chamadas "grandes bancadas". Por mais bem intencionado que seja o Chefe do Executivo, ele se vê impossibilitado de propor a resolução de grandes problemas nacionais, quando ferem interesses particulares dos grandes Estados. Esse predomínio ocorre, segundo o autor, sendo os mesmos possuidores de grandes e férteis territórios, quando impossibilitados de manterem o seu domínio, evoluem para o separatismo.<sup>452</sup>

Para fazer frente a esta situação, o autor propõe "punição" aos estados mais fortes como São Paulo, que em 1932 deu uma amostra de separatismo com a tentativa de implantação da República do Piratini, e Rio Grande do Sul, que se aliou à São Paulo na Revolução de 32. Ao mesmo tempo propunha privilegiar os estados mais fracos que nunca ofereceram resistência ao poder central e que por isso deveriam ser eqüipotentes, em áreas, aos "grandes".<sup>453</sup>

Como solução para o problema o autor sugere uma divisão territorial baseada no critério de extensão territorial, a partir de dois tipos: um de 85 000 a 130 000 km<sup>2</sup> para as zonas ricas e médias e outro de 130 000 a 170 000 km<sup>2</sup> para as zonas pobres, o que daria um limite mínimo de 85 000 km<sup>2</sup> e máximo de 170 000 km<sup>2</sup>.<sup>454</sup>

Mais cordata, a Secretaria-Geral do IBGE, com Teixeira de Freitas à frente, apresentou sua proposta de redivisão territorial (Anexo 3), dentro do plano de "organização nacional", no qual acreditava que, na impossibilidade de brigar com os grandes estados, como São Paulo e Rio Grande do Sul, utilizar-se-ia a sua extensão de áreas como padrão para os demais estados. Na proposta da Secretaria (já descrita anteriormente), para recomposição do quadro das unidades políticas, foi estabelecida a condição de

<sup>448</sup> Id. *ibid.*, p. 777-8.

<sup>449</sup> Viana, Major Segadas. Divisão territorial do Brasil. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, IBGE, ano III, n.3, p. 372-406, jul./set. 1940, p. 377.

<sup>450</sup> Teixeira de Freitas, M. A. A redivisão política do Brasil. *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro, IBGE, ano III, n. 3, 533-54, jul./set. 1941, p. 536.

<sup>451</sup> Viana, 1940, *op. cit.*, p. 373.

<sup>452</sup> Id. *ibid.* p. 381.

<sup>453</sup> Id. *ibid.*, p. 385.

<sup>454</sup> Id. *ibid.*, p. 385.

efetuar-se somente com o assentimento das populações interessadas e com o apoio integral dos seus dirigentes, num claro respeito ao estabelecido no artigo 5º da Constituição de 37.

Os incessantes pedidos das populações do norte de Goiás (atual Tocantins), da zona baiana a oeste do rio São Francisco, da zona do norte de Minas Gerais, do Triângulo Mineiro, de vastas zonas de Mato Grosso, do Amazonas e do Pará, para a transformação destas áreas em territórios federais,<sup>455</sup> mostravam que, quanto ao assentimento das populações, a proposta da Secretaria-Geral do IBGE não teria dificuldades em viabilizar-se. Contudo, esbarrou nos obstáculos criados pelas oligarquias regionais que de certo modo influíam na conjugação de forças videntes na composição do Estado Novo.

Neste sentido não parece que Vargas estivesse disposto a acirrar os conflitos regionais, ainda latentes, ainda mais considerando os dispositivos constitucionais presentes na Carta de 37 pelos quais os estados perderam, de um só golpe, sua autonomia política.

Assim, procurando evitar um confronto mais direto com as oligarquias regionais, Vargas preservou a malha de limites já constituídos, porém “torpedeava” os regionalismos e resquícios de autonomias estaduais de maneira indireta: a criação das Grandes Regiões Naturais representou, neste sentido, uma forma de intervenção técnico-administrativa sobre os Estados, ao mesmo tempo que incentivava o municipalismo, contribuindo para erodir o “muro” federalista “por cima e por baixo”.

Em Resolução da Assembléia-Geral do CNG nº 72, de 14 de julho de 1941,<sup>456</sup> foi deliberada a adoção da divisão regional do Brasil, para fins práticos, de acordo com os estudos elaborados por Fábio de Macedo Soares Guimarães e equipe. Para a fixação da divisão regional, consideraram-se critérios tais como o agrupamento de elementos territoriais homogêneos (físicos em particular); a vantagem para a administração pública de generalizar procedimentos uniformes relativos às pesquisas e trabalhos geográficos e estatísticos e, sobretudo, para atender às conveniências práticas de não se desmembrar qualquer Unidade Federada.

A partir destas considerações, estabeleceu a Assembléia-Geral as normas gerais para a fixação do quadro de divisão regional do Brasil:

- a) agrupamentos de Unidades Federadas ligadas por ocorrências geográficas dominantes e características;
- b) **indivisibilidade** de qualquer unidade componente; e
- c) fixação de um número reduzido de regiões para se efetuar a divisão.

A divisão regional do Brasil ficou, por fim, constituída sucessivamente em Grandes Regiões (Norte,

Nordeste, Leste, Centro-Oeste e Sul), Regiões Fisiográficas (em número de 31), Sub-Regiões (66), Zonas (aproximadamente 160), obtidas em segunda aproximação pela consideração das características fisionômicas (naturais e humanas) dos municípios brasileiros.

Foi atribuído aos órgãos regionais de Geografia e Estatística empreenderem os estudos sobre a divisão regional dos respectivos Estados, segundo o critério geográfico pelo qual se agrupariam municípios que apresentassem características naturais e humanas afins, consentâneas com a caracterização fisionômica do conjunto do Território Nacional.

Esta divisão regional, tal como foi estabelecida pelo CNG, se generalizou no País obedecendo às determinações do Presidente Vargas a fim de atender à administração pública. Exatamente como nos dois primeiros séculos da fase colonial, quando o governo central procurou ajustar a divisão territorial dentro de um quadro *optimum* de administração, deixando que as unidades constituíssem seus limites “espontaneamente”.

Guardadas as semelhanças, pode-se dizer que a divisão regional implementada pelo Governo do Estado Novo serviu como medida intermediária à proposta de redivisão territorial das unidades político-administrativas formulada pela Secretaria-Geral do IBGE. Mesmo assim, como assinala Fanny Davidovich, esta divisão colocou em pauta determinados níveis de conflitos, na medida em que apresentou uma perspectiva espacial que, passando por cima dos limites estaduais, mobilizou interesses opostos entre Unidades da Federação e o poder central no tocante a uma concepção de domínio do território.<sup>457</sup>

Por outro lado, Faissol<sup>458</sup> lembra que a divisão regional, instituída para fins de divulgação de dados estatísticos, já trazia embutida a idéia de planejamento, na qual, dentro do modelo de desenvolvimento econômico centralizado adotado, tratou as novas regiões como subespaço do conjunto nacional. Neste sentido, a definição de uma hierarquia regional, constituída por uma “área core” (o Centro-Sul), uma “questão regional” (o Nordeste) e por regiões de “fronteiras” (Centro-Oeste e Amazônia), atribuiu ao Estado novos desafios, onde as demandas pelas ações governamentais cresciam na mesma proporção do desenvolvimento econômico-social diferenciado.

As intervenções são assim regionalizadas, porém concebidas numa escala nacional, cujas operações eram por vezes reflexos do espaço americano e mundial (fluxos econômicos e ideológicos). Note-se também que, desde que foram instituídas as Grandes Regiões, as propostas de redivisão político-territorial, paulatinamente, cessam de existir. Os estudos ligados à temática político-territorial passam a ser

<sup>455</sup> Rodrigues, Lysias A., op. cit., p.94.

<sup>456</sup> IBGE. *Resolução da assembléia-geral do CNG*. 1951. op. cit., p.203-4.

<sup>457</sup> Davidovich, op. cit., p.3.

<sup>458</sup> Faissol, Speridião. Planejamento e geografia: exemplos da experiência brasileira. *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro, IBGE, ano 50, número especial, tomo 2, p.85-98, 1988, p.93.

realizados tendo por base essa nova divisão do território brasileiro, principalmente a partir dos ensaios de Golbery do Couto e Silva na década de 50.<sup>459</sup>

### Limites Interestaduais

A definição precisa das linhas divisórias das unidades político-administrativas do País constituiu, até o Estado Novo, uma das grandes questões nacionais em decorrência dos inúmeros conflitos que provocou desde o período do Império.

Conceitualmente, definem-se limites como uma linha divisória de espaços, servindo para assinalar o que pertence a cada unidade e os patrimônios nelas incluídos. Neste sentido, difere do de fronteira, que não constitui necessariamente uma linha imóvel e fixa, pois dá a idéia dos lugares onde têm contato os elementos que vivem em diferentes espaços.<sup>460</sup> Lord Curzon (apud Miyamoto) assinala a existência de três tipos de fronteiras: geométricas, astronômicas e de referência. Pela primeira entendeu ser uma linha reta entre dois pontos, cruzando rios e montanhas (exemplo típico da divisão interna norte-americana). A astronômica segue uma orientação mais precisa, obedecendo aos princípios da cartografia, tendo como parâmetros os meridianos e paralelos. A fronteira de referência segue, a uma distância conveniente, um acidente geográfico representado nos mapas e que pode ser cursos de rios, cadeias de montanhas ou costas marítimas.<sup>461</sup>

No Brasil o recorte territorial das primeiras circunscrições administrativas seguiu os modelos geométricos e de referência, tendo como parâmetros o litoral (a leste) e a linha de Tordesilhas (a oeste). Segundo Therezinha de Castro, os limites destas circunscrições eram esboçados numa sucessão de faixas ou linhas paralelas, tomando como ponto de partida um litoral que não corria na mesma direção até o meridiano de Tordesilhas que, por sua vez, não se sabia ao certo por onde passava. Lembrando Clóvis Bevilacqua, para quem o Tratado de Tordesilhas e as Capitânicas Hereditárias representavam o arbítrio do homem, afirma ela que, no entanto, a formação territorial do Brasil iria aos poucos quebrando esses moldes arbitrários, talhando as suas formas adequadas.<sup>462</sup>

Com efeito, à medida que se desenvolvia o sistema de colonização portuguesa, quatro grandes núcleos constituíram os principais vetores de expansão territorial da Colônia: São Vicente, Salvador, Recife e Belém. Recife, tomando a diretriz norte, atraiu as Capitânicas do Rio Grande do Norte e Itamaracá, bem como os núcleos formadores do futuro "Estado" do Maranhão. Salvador absorveu os territórios das Ca-

pitânicas de Ilhéus e Porto Seguro, com diretrizes para o sul e oeste. São Vicente estendeu o seu raio de ação para São Paulo, Santa Catarina, Goiás, Minas Gerais e Mato Grosso. Belém estendeu-se em direção à Bacia Amazônica ao rio Tocantins, onde surgiram posteriormente as Capitânicas do Rio Negro (Amazonas), Piauí e Mato Grosso.<sup>463</sup>

Ao se iniciar o Século XVIII já possuía o Brasil um território interiorizado, composto de unidades dissociadas do modelo geométrico inicial e acrescidas de novas circunscrições criadas a partir de interesses administrativos, políticos e geoestratégicos.

Entretanto, o traçado dos limites destas unidades (que eram esboçados no ato da criação das mesmas ou então levando em conta o princípio do *utis possidetis*), foi extremamente mal demarcado, pois baseava-se em acidentes geográficos não necessariamente contíguos e muito mal conhecidos. Um exemplo de traçado de limites foi relatado por Cândido Mendes a propósito das linhas divisórias entre Amazonas-Pará e Amazonas-Mato Grosso:

"Tem por limite uma reta imaginária retirada do Monte Parintins até um ponto da margem esquerda do rio Tapajós, em frente à foz do Paratinga ou Três Barras, desprezando-se desta sorte o extremo e bem definido limite que formaria o mesmo Tapajós. Resultaria neste caso que o Pará perderia uma porção de território, mas essa perda, insignificante para tão grande região, seria largamente compensada pela vantagem de ter como divisa um rio navegável em lugar de uma reta de 80 léguas, impossível quase de demarcar com clareza de modo a evitar contestação. Em relação aos outros limites com o Pará e com Mato Grosso não há nada baseado em lei, porque o Decreto de 1757 que criou a Capitania do Amazonas não os designou".<sup>464</sup>

De modo geral, a maioria dos estados atuais apresentaram, na sua gênese, limites imprecisos ocasionados, principalmente, pelo desconhecimento do quadro territorial em detalhes, que os governos portugueses e brasileiro não procuraram resolver por conveniências políticas e comodismo.

As imprecisões dos limites, por conseqüência, resultaram em inúmeros conflitos que atravessaram o Império, gerando, em certos casos, conflitos armados como a célebre questão da rua principal de Pedras do Fogo, na divisa entre Pernambuco e Paraíba. Nesta, os habitantes descontentes em duas ocasiões (entre 1839 e 1841) pegaram em armas para decidir a qual das Províncias deveriam per-

<sup>459</sup> Na verdade, a idéia de estudar a Geopolítica brasileira, a partir da compartimentação do território em grandes blocos regionais, surgiu com Travassos na década de 40 que, no contexto da Segunda Guerra, estudou a estrutura geomilitar do Brasil, considerando cinco zonas geográficas militares: a do sul, setentrional leste, setentrional oeste, a zona de reserva (Minas Gerais), a zona litorânea leste (de S. Sebastião a Ilhéus). Apud Miyamoto, 1981, op. cit., p.71.

<sup>460</sup> Miyamoto, 1981, op. cit., p.71.

<sup>461</sup> Curzon, Lord. *Frontiers*. Oxford, The Romanes Lectures, 1907. Apud Miyamoto, 1981, op. cit., p.204-5.

<sup>462</sup> Castro, Therezinha de. 1986, op. cit., p.6. Para uma análise mais detalhada acerca da constituição dos limites internos no Brasil consultar: Martin, André Roberto. Como se constituem no Brasil a Rede de Fronteiras Internas? *Revista do Departamento de Geografia da USP*, 1992 (no prelo).

<sup>463</sup> Id. *ibid.*, p. 6.

<sup>464</sup> Souza, 1988, op. cit., p.35.

tencer, sendo necessário o emprego da tropa para contê-los.<sup>465</sup>

Um outro exemplo que pode ser mencionado sobre a questão dos limites, durante o Império, é Minas Gerais, que tinha contestações com todas as Províncias vizinhas (BA, GO, SP, RJ e ES). Capitania que se desenvolveu a partir do núcleo urbano de Vila Rica (atual Ouro Preto), Minas Gerais apresentava fronteiras móveis nos seus extremos na qual o Triângulo Mineiro se ligava a São Paulo e Goiás, o Sul Mineiro a São Paulo, a Zona da Mata ao Rio de Janeiro e Espírito Santo e o Norte à zona pecuária baiana. As contestações dos vizinhos, porém, eram adiadas indefinidamente, pois as posses eram mantidas pelo princípio do *utis possidetis*, principalmente apoiadas nas Câmaras por uma representação mineira, numericamente bastante expressiva.<sup>466</sup>

Com o Governo Republicano, as questões de limites ressurgiram com forte ímpeto; é que as concessões de autonomias políticas atribuíram aos Estados competência para administrar sobre suas respectivas jurisdições territoriais. Neste aspecto, a indefinição precisa dos limites adquiriu uma dimensão político-nacional em face dos riscos de guerra civil e secessionismo das Unidades Federadas.

O acirramento dos litígios divisórios provocou neste período confrontos armados violentos, como a Guerra do Contestado, entre Paraná e Santa Catarina, obrigando o Governo Federal a intervir como mediador da questão. Após este incidente, em respeito ao princípio constitucional de não intervencionismo do Estado, tentou o Governo Federal solucionar de vez a questão, convocando para 1920 a Conferência de Limites Interestaduais. Em carta enviada ao Presidente do IHGB, o Ministro da Justiça pedia ao Instituto que nomeasse um representante para trabalhar na Conferência, expondo nela claramente o problema:

“Atendendo aos expressivos reclamos da opinião nacional e às inequívocas manifestações das sociedades científicas e patrióticas do País, bem como às conveniências políticas e administrativas de todo o Brasil, resolve o Governo Federal empregar os meios ao seu alcance para ver finalmente definidas (...) as irritantes questões de limites interestaduais. Vivamente empenhado na realização de tal desígnio, está o Governo disposto a coadjuvar desde logo, com engenheiros federais, destacados para o serviço de demarcação (...) os estados signatários de acordos provenientes do Congresso de Geografia em Belo Horizonte”.<sup>467</sup>

Durante o período em que se reuniu a Conferência, de 1º a 14 de Junho de 1920, foram assinados sete acordos diretos e seis para solução por meio de ar-

bitramento. Dos acordos diretos ressaltam-se os realizados entre Pernambuco e Paraíba; Pernambuco e Ceará; Paraíba e Rio Grande do Norte; Minas Gerais e Bahia (o acordo entre estes dois estados foi rechaçado na ocasião pelo delegado de Pernambuco por incluir a zona da Comarca de São Francisco retirada de Pernambuco em 1817); Piauí e Maranhão; Minas Gerais e Rio de Janeiro; São Paulo e Rio de Janeiro.

Para solução por arbitramento foram assinados pelos delegados dos Estados os seguintes convênios: Minas Gerais-São Paulo; Goiás-Pará; Goiás-Mato Grosso; Piauí-Ceará; Distrito Federal-Rio de Janeiro; Pernambuco-Alagoas; Rio Grande do Sul-Santa Catarina.

Ficaram em aberto, na ocasião da Conferência, as questões de limites entre Bahia e Pernambuco (em decorrência da contestada Comarca de São Francisco); Bahia e Sergipe; e Bahia e Espírito Santo. Na questão Bahia-Pernambuco, o Comandante Thiers Fleming, responsável pela resolução do conflito do “Contestado”, e a Sociedade de Geografia do Rio de Janeiro se interpuseram no sentido de facilitar um acordo direto ou o recurso do arbitramento. Porém o resultado não foi favorável por parte da Bahia que recusou qualquer entendimento sobre a questão, provavelmente com receio de ter que devolver a zona da Comarca de São Francisco para Pernambuco.

A decisão democrática do Governo da Primeira República em solucionar os litígios fronteiriços, através da realização da Conferência, foi rechaçada por Lysias Rodrigues que, em 1944, argumentou terem sido infrutíferos os seus resultados, dada a permanência ainda de litígios que, segundo ele, contribuíram para reforçar os regionalismos. Não perdoa nem a Constituição de 1934, que tinha fixado prazo para a resolução das últimas questões nem a de 1937, que procurou acabar com esses litígios, estabelecendo o uso do secular princípio do *utis possidetis*. Aponta o exemplo de Minas Gerais e Espírito Santo que, na época, disputavam faixas limítrofes. Para Lysias Rodrigues somente a redivisão territorial poderia liquidar de vez com esses problemas, acabando com a “mentalidade tacanha que sobrepõem, aos interesses da Pátria, seus mesquinhos interesses regionais”.<sup>468</sup>

Geralmente a questão dos limites era tratada pelos estudiosos em conexão com as propostas de redivisão territorial. Apontavam eles o princípio do livre arbítrio como agente da formação dos estados, resultando por conseguinte em linhas divisórias bastante defeituosas, que deveriam ser redefinidas objetivando maior clareza e menor desproporção entre os seus elementos. Nas palavras de Fausto de Souza:

<sup>465</sup> Id. *ibid.*, p. 36.

<sup>466</sup> Id. *ibid.*, p. 38.

<sup>467</sup> Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro. *Limites interestaduais*, t. 87, v. 141, p. 369-70.

<sup>468</sup> Rodrigues, 1947, op. cit., p. 97.

“Uma demarcação que se baseasse nestes princípios, além de terminar e prevenir muitos conflitos, tornaria mais eficaz a ação das autoridades (...), facilitando um conhecimento mais exato de suas necessidades, a exploração de suas riquezas naturais, o melhoramento de suas comunicações terrestres e fluviais, de educação e saúde, concorreria em suma, para o maior aproveitamento das terras e recursos (...) o que redundaria em vantagens da Nação, que é a reunião de todos e as deve desejar igualmente prósperas”.<sup>469</sup>

A Carta Constitucional de 1937 estabeleceria medidas mais rígidas e racionalizadoras para a resolução dos litígios existentes até este ano. Em seu artigo 184 estabelecia que ficavam extintos os litígios territoriais entre Estados, incorporando-se, definitivamente a cada um deles, todo o território litigioso sobre o qual estivesse ele exercendo efetiva jurisdição na data da promulgação da Carta.

Para definir e caracterizar com presteza as linhas correspondentes ao *utis possidetis*, criou-se uma divergência de interpretação do mesmo artigo no tocante às medidas a serem adotadas para a definição dos limites e qual o órgão competente para empreender tal tarefa.

Segundo Thiers Flemming,<sup>470</sup> esta divergência ficou clara por ocasião da resolução do litígio entre Minas Gerais e Espírito Santo. O Serviço Geográfico do Exército atribuiu a si a competência de decidir todas as questões divisórias, considerando serem irrevogáveis os seus laudos. Entretanto, Flemming contra-argumentava dizendo que cabia a ele simplesmente reconhecer a jurisdição territorial existente em 1937 e demarcar a fronteira. Além destes aspectos, segundo o autor havia proposta para a resolução do litígio, que propugnava pela remoção da população de um Estado para outro, o que obrigaria Minas Gerais a passar para o Espírito Santo 65 mil mineiros. Contrário a esta proposta, Flemming apontou a solução apresentada no CNG por Delgado de Carvalho, na qual os limites seriam definidos sem que fosse preciso recorrer a esta medida drástica.

O IBGE, em Resolução da Assembléia-Geral do CNG de 24/06/1939, argumentava que a questão dos limites estava profundamente vinculada aos empreendimentos básicos do Instituto, pois sua solução dependia da exatidão dos dados do Recenseamento e da precisão da Carta Geográfica do Brasil ao Milionésimo, no tocante aos circunscriçamentos territoriais. Como medida para o problema propôs a organização, pela Secretaria-Geral do Conselho, da primeira edição do “Atlas dos Limites dos Estados Unidos do Brasil”, no qual se estudaria gráfica e descritivamente cada confrontação internacional e inte-

restadual, assinalando convenientemente as áreas compreendidas entre as linhas representativas. Utilizaria para isso o esboço da divisão municipal do País, acompanhada dos dados provisórios relativos à área, população e densidade demográfica dos municípios brasileiros.

Segundo Thiers Flemming, graças à Carta Constitucional de 37 e à intervenção do CNG, até 1945 tinham sido resolvidas as questões de limites entre os seguintes Estados: Minas Gerais-Goiás; Minas Gerais-Rio de Janeiro; Minas Gerais-São Paulo; Minas Gerais-Bahia; Pernambuco-Alagoas; Piauí-Maranhão; Maranhão-Goiás; Bahia-Piauí; Bahia-Goiás. A exigir solução até 1946, continua ele, faltavam Amazonas-Pará; Paraíba-Rio Grande do Norte; e Minas Gerais-Espírito Santo, para os quais já haviam sido iniciados entendimentos, por intermédio do referido Conselho, a pedido dos próprios Estados.<sup>471</sup>

### Meios de Circulação: Extensão das Redes de Coesão Nacional

Para muitos historiadores, homens de Estado e pensadores geopolíticos, a questão da circulação é assunto de máxima importância, principalmente no Brasil, caracterizado ao longo de sua evolução pela tendência à dispersão territorial. Neste particular, como meio eficaz de solucionar o problema da coesão nacional era imprescindível que o Estado trabalhasse de forma sistemática contra a ação dispersiva, através da implantação de um sistema de circulação intensa, rápida e eficaz, atingindo, preferencialmente, todos os pontos do País.

A importância da rede de transportes pode ser medida tanto pelos aspectos econômicos - com a finalidade de escoamento de riquezas -, como também para unir o território, integrando o País, além de garantir sua própria soberania e segurança.

Sobre a necessidade estratégica das estradas e o papel que elas exercem para a coesão nacional, Miyamoto<sup>472</sup> destaca o exemplo norte-americano, cujo governo logo após a independência (em 1776) tomou como uma das primeiras providências a construção da “National Road” entre os Estados de Maryland e Ohio no período de 1811 e 1833. Logo após a Guerra da Secessão, ocorrida no mesmo país, o governo americano promoveu a unificação “Coast to Coast”, unindo, através da linha férrea, o Atlântico ao Pacífico. Outro exemplo citado pelo autor refere-se à Rússia dos czares, que uniu São Petersburgo a Moscou (entre 1843-1851) e fortaleceu o sistema viário nos locais considerados mais vulneráveis, após a Guerra da Criméia.

Esta característica estratégica dos transportes foi bastante estudada pelos geopolíticos e geógrafos políticos de forma a determinar sua importância na

<sup>469</sup> Souza, op. cit., p.17.

<sup>470</sup> Flemming, Thiers. Pelo Brasil unido: limites, territórios federais e símbolos nacionais face à Constituição de 1946. *Boletim Geográfico*, ano V, jul. 1947, nº 51, p.259-62.

<sup>471</sup> Id. *ibid.*, p.261.

<sup>472</sup> Miyamoto, op. cit., p.169 seq.

política nacional. Para Brunhes e Vallaux,<sup>473</sup> as estradas são problemas fundamentais da Geografia Política, pois constituem o sistema nervoso do Estado, daí sua importância. Neste sentido, o sistema de comunicação é visto como meio essencial para a ocupação e absorção do território pelo Estado: sem integrar o território é inviável o seu próprio fortalecimento.

No Brasil os primeiros planos de transportes para fins de integração nacional foram elaborados ao longo da segunda metade do Século XIX e serviram a partir da década de 30 como fonte de inspiração para os chamados "Planos Oficiais" do Governo brasileiro.

Em 1858, quando se inaugurou a Estrada de Ferro D. Pedro II, ligando o Rio a Petrópolis, o engenheiro responsável pela obra, Cristiano Ottoni, alertou as autoridades governamentais sobre a necessidade de se elaborar um Plano Nacional de Viação. Segundo ele, tinha que ser um plano que abrangesse todo o Território Nacional e não apenas as regiões mais densamente ocupadas. Ele propunha uma rede de transportes que se estenderia tanto pelo lado da fronteira paraguaia como também pela fronteira da Guiana Francesa.

As dificuldades surgidas para a implantação deste plano foram várias, mas a principal delas era a de que a navegação a vapor, implantada recentemente, permitia a ligação das Províncias sem maiores dispêndios, além de constituir o meio mais fácil e cômodo para atingir-se os locais mais importantes do Império, localizados ao longo da costa. Outro motivo que dificultou o plano, apontado por Miyamoto, era um fato consensual e de difícil solução. O Império, dada a sua imensidão territorial, era pouco conhecido. As Entradas e Bandeiras haviam mostrado que as explorações não haviam sido suficientes para que se tivesse o perfeito domínio de toda a geografia nacional.<sup>474</sup>

A partir de Cristiano Ottoni, outros inúmeros planos foram elaborados, sendo que dois deles serviram como base de aplicação posterior: o Plano Ramos de Queiros, elaborado em 1874, e o Plano Bulhões, em 1882. Estes dois planos delineavam a formação de dois grandes blocos macrorregionais no Brasil: o Centro-Sul e o Norte-Nordeste, definidos segundo as formas de relações produtivas e densidade demográfica.

Apesar de existir esta preocupação desde meados da segunda metade do Século XIX, somente na década de 30 e mais precisamente a partir do Estado Novo é que os planos de transportes começaram a ser implementados, tendo em vista todo o contexto histórico que o caracterizou (a guerra, a centralização do poder, o incremento do mercado interno, o desenvolvimento industrial, etc.).

Segundo Miyamoto,<sup>475</sup> no período que se segue à Revolução de 1930, vários planos de comunicação foram apresentados, adquirindo quase todos caráter oficial. A partir daí nota-se também que a concepção dos planos assumiria um papel estratégico que começava a ser constante nos planos de 1934, 1944 e 1947. Isso porque já haviam surgido os trabalhos de Backheuser, Delgado de Carvalho e Travassos, que influenciariam profundamente o estudo da geografia dos transportes no Brasil. Esta conotação dos planos oficiais, segundo o autor, vai se acentuar bastante no período pós-64, quando a política dos transportes passou a se apoiar explicitamente nos componentes do Poder Nacional, inscrito nas concepções da Escola Superior de Guerra.

Um dos fatores que propiciaram a expansão dos transportes no final da década de 30 foi o estabelecimento das metas de colonização interna, a "Marcha Para o Oeste". Dentre as medidas relativas a esta campanha, salienta-se, no âmbito da circulação, a construção da ferrovia Santos-Arica (no Chile), iniciada em 1938, e a elaboração do Plano Rodoviário Nacional e sua reorganização em 1945 através do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem. Esta última medida teria bastante repercussão como uma das mais importantes realizações da administração pública no final do Estado Novo.

Neste período destaca-se a atuação do IBGE, que assumiu explicitamente a questão da circulação terrestre como um dos grandes temas de estudos e propostas ligadas à coesão e integração nacional. Em particular, menciona-se a série de ensaios do engenheiro Moacir Silva, consultor técnico do CNG e representante do Ministério da Viação e Obras Públicas junto ao Diretório Central do Conselho.

Nos seus ensaios, publicados nos primeiros números da *Revista Brasileira de Geografia*, o autor procurava mostrar que, desde os tempos coloniais, por motivos geo-históricos, formou-se no Brasil um curioso fenômeno de formação de um duplo sistema de transportes entre os pontos mais importantes da orla atlântica: um marítimo, bordejando a costa, segundo o "arco litorâneo", outro interior, cortando pela "corda" terrestre. Segundo ele, a origem histórica do fenômeno provavelmente se deve às ações do que denominou de "bandeirismo", quando este se irradiava de cinco focos principais, ou seja, São Paulo, Bahia, Pernambuco, Maranhão e Pará. Contudo, considerava que a razão mais forte adveio dos fatores geográficos, em que a forma da costa brasileira em uma série de arcos convexos convergiu para um conjunto formado por um grande arco, também convexo.<sup>476</sup>

Neste aspecto observa-se que todos os planos de viação elaborados (o de Bicalho em 1881, o de Bu-

<sup>473</sup> Brunhes; Vallaux, op. cit., caps. VII, VIII e IX. Apud Miyamoto, 1981, op. cit., p.169.

<sup>474</sup> Miyamoto, op. cit., p.174 seq.

<sup>475</sup> Id. ibid., p.182 seq.

<sup>476</sup> Silva, Engº Moacir M. F. A geografia no plano rodoviário nacional. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, IBGE, p.106-123, v. 6, n. 1, jan./mar. 1944, p.112.

Ihões em 1882, o de José Luiz Batista em 1926, o de Paulo de Frontin em 1929, até o Plano Geral de Viação Nacional de 1934) seguiram a tendência para a formação de dois sistemas conjugados de transportes, um periférico, outro seccionante, segundo "arcos" e "cordas", assim esquematizados:

Arcos Marítimos	Cordas Terrestres
1 - Pernambuco-Ceará	Recife-Fortaleza
2 - Bahia-NE-Maranhão	Salvador-São Luís
3 - RJ-ES-BA	Rio-Salvador
4 - RJ-RS	Rio-Porto Alegre
<i>Arco Líquido máximo</i>	
5 - Bacia Amazônica-Costa Atlântica-Bacia do Prata (rios Paraguai e Paraná)	Caminhos Terrestres Mato-Grossenses

De acordo com Moacir Silva<sup>477</sup> esta tendência histórica foi considerada pelos integrantes da Comissão de Estudos do Plano Rodoviário Nacional, reunida entre 1942 e 1944, cujo relatório final foi aprovado pelo Presidente Vargas através do Decreto-Lei nº 15.093, de 20/03/1944.

O plano apresentado pela Comissão não só manteve as cinco velhas cordas terrestres e os cinco arcos líquidos tradicionais, como introduziu mais três "cordas", pela admissão (por questões de povoamento e Segurança Nacional) de três novos arcos:

Arcos	Cordas
1 - Bahia-NE-PA	Rodovia Getúlio Vargas (Salvador-Belém)
2 - Costa brasileira do RS-PA	Transbrasiliana
3 - Bacia Amazônica-Rio Paraná	Rodovia Amazônica (Santarém-Cuiabá, Posto Don Carlos à margem do rio Paraná)

No caso da Rodovia Transbrasiliana, o relatório do plano, segundo o autor, tomou nítida a sua função de corda. Isso porque, ao estabelecer a ligação de Belém do Pará a Santana do Livramento no Rio Grande do Sul, tornou possível a aproximação de pontos extremamente afastados, em termos de comunicação, devido à configuração convexa da costa marítima.

A própria "Geografia" brasileira parece ter indicado essa "corda", continua o autor, pois uma "linha" que percorresse e unisse as duas bacias do Tocantins e do Paraná seriam (esquemáticamente) a "corda" do grande arco da Costa (de Belém ao Prata).

Levando em conta a forma, posição e extensão do território brasileiro, o plano orientou-se, esquemáticamente, a partir de dois eixos ortogonais: um no sentido norte-sul, que foi a Rodovia Transbrasiliana (considerada a espinha dorsal do plano) e outra no sentido leste-oeste, a Rodovia Transversal Centro-Oeste (de Vitória a Cuiabá), que o plano considerou como a "Rodovia Central do Brasil".



<sup>477</sup> Id. Ibid., p. 112.

Segundo o autor, de modo geral o Plano Rodoviário Nacional confirmou a existência de três grandes zonas de circulação, tal como previsto por Mário Travassos em sua *Introdução à Geografia das Comunicações Brasileiras*. Nesta obra Travassos admitia três regiões naturais de circulação: uma ao sul do paralelo de Belo Horizonte (Bacia do Prata); e as duas outras ao norte desse paralelo, respectivamente a leste (Bacia Amazônica) e a oeste (Bacia do São Francisco) do meridiano da foz do Tocantins.<sup>478</sup>

Ao mesmo tempo que procurava integrar o País orientando-se a partir das bacias hidrográficas, o plano seguia a meta da "Marcha Para o Oeste", na qual a Rodovia Transbrasiliana demarcava, especialmente, as frentes de expansão do povoamento. Sugerida pelo IBGE através da Comissão Censitária Nacional,<sup>479</sup> o traçado da rodovia refletia a concepção existente acerca dos dois Brasis: um do litoral e outro do interior. Sendo um dos principais eixos rodoviários, propiciaria a distribuição geográfica das outras rodovias subsidiárias, as chamadas grandes linhas troncos, longitudinais e transversais, e suas ligações com trechos estaduais, interdependentes, a saber:

- subdivisão das rodovias nacionais em trechos pelos estados e territórios;
- extensão parcial nos vários estados e territórios; e
- distribuição segundo as grandes regiões do Brasil.

Concebida à luz das teorias geopolíticas, nas quais consideraram-se as linhas naturais de circulação inseridas dentro do quadro de influências tanto do espaço como da posição geográfica do território, este plano não foi estabelecido de imediato. Além da falta de recursos orçamentários, outro fator de dificuldades, provavelmente, foi a ausência de fábricas de caminhões que a construção de rodovias exigiria para viabilizar-se. A Rodovia Transbrasiliana (atualmente denominada de BR-153), por exemplo, foi construída em etapas, o que certamente ocorreu com as outras rotas previstas pelo plano, pois, quando comparadas com um mapa rodoviário mais recente, percebe-se que quase todas foram estabelecidas na íntegra (esquema do plano de 1944 e o mapa rodoviário recente encontram-se nos Anexos 4 e 5).

### **Decreto-Lei nº 311: "A Lei Geográfica do Estado Novo"**

Promulgado em 2 de março de 1938, o Decreto-Lei nº 311 tinha por objetivo resolver definitivamente os limites do Território Nacional no tocante à delimitação uniforme das circunscrições territoriais nos âmbitos municipais e distritais.

Esta medida legislativa surgiu como resultado da pressão exercida pelo Conselho Nacional de Estatística, em Resolução de 15/12/1937 da sua Junta

Executiva Central, na qual sugeria ao Governo da União a decretação de disposições orgânicas relativas à divisão administrativa e judiciária do Território Nacional. Nesta Resolução foram considerados dois aspectos básicos:

- a necessidade de unificação e racionalização do quadro territorial da República, bem como a determinação das áreas rurais e urbanas e o levantamento dos mapas municipais, tendo em vista a sua urgência para os trabalhos preparatórios do Censo de 40 e os serviços gerais de revisão da Carta ao Milionésimo, a cargo do CNG; e
- a importância da estatística que vinha revelando o enfraquecimento da organização municipal, onde foi observado que, em grande número existiam circunscrições de insignificante território e pequena população, cujos limites mínimos correspondiam, na época, a 7 km<sup>2</sup> e 175 habitantes. Esta irregularidade, de acordo com a Resolução, estava a exigir medidas de ordem legal de forma a revigorar e potencializar a ordem política baseada no princípio de "autonomia municipalista".

As propostas contidas na Resolução do CNE estavam bem de acordo com o conjunto das práticas do IBGE que reservou aos municípios um papel de destaque em dois sentidos: enquanto base primária de coleta e divulgação de informações estatísticas e geográficas (na qual era imprescindível o conhecimento sistematizado dos seus limites e racionalização dos seus topônimos) e no sentido da concepção municipalista corrente, que atribuía ao município o papel de célula básica da organização política do País.

Nestes dois sentidos, valorizava-se o município como elemento fundamental da administração, da economia, da cultura e do sentimento nacional, cabendo ao IBGE, segundo os seus dirigentes, promover o revigoramento da consciência municipalista brasileira, reolocando o município na situação "privilegiada", que lhe coubera nos primórdios da formação histórica do Brasil.<sup>480</sup>

O municipalismo, entendido como a fixação de elementos de solução de problemas a fim de promover-se a restauração da vida local, foi uma das principais metas dos dirigentes do IBGE, que apontavam esta medida como necessária num país como o Brasil, caracterizado por um profundo desequilíbrio demográfico e econômico.<sup>481</sup> O objetivo, contudo, não era garantir autonomia política aos municípios, segundo a fórmula clássica do regime federalista (o *self-government* do direito anglo-saxão), mas sim estabelecer medidas, a fim de assegurar que os mesmos dispusessem de um mínimo de recursos que fossem suficientes para o equilíbrio político-econômico de toda a União que se sustentava, segundo os dirigentes do IBGE, a partir desta célula política.

<sup>478</sup> Silva, jan./mar. 1944, op. cit., p.113.

<sup>479</sup> Teixeira de Freitas, jul./set. 1943, op. cit., p.528.

<sup>480</sup> O Instituto Brasileiro de Geografia e o Município. Rio de Janeiro, IBGE, 153p., 1941, p.31.

<sup>481</sup> Bezerra, Andrade. O papel do município entre os elementos formativos do espírito da nacionalidade. *Revista Brasileira de Estatística*, Rio de Janeiro, IBGE, ano I, abr./jun. 1940, n. 2, p.245.

Dada a insolvência da maioria dos municípios brasileiros na época, o CNE propugnava pela intervenção do Estado na criação de medidas de reajustamento do quadro político-territorial fazendo, portanto, "larga interpretação" do art. 29 da Carta Constitucional de 37 que estabeleceria, dentro da competência do poder municipal, a seguinte disposição:

"Reunir-se a outros municípios da mesma região para a instalação, a exploração e a administração de serviços públicos comuns; ficando o agrupamento assim constituído, com personalidade jurídica, mas limitado aos seus fins; e cabendo ao Estado regular as condições em que tais agrupamentos poderão constituir-se, bem como a forma de sua administração".<sup>482</sup>

Note-se que o "Estado" acima referido correspondia às Unidades Federativas e não ao Governo da União, no sentido de promover os agrupamentos municipais. Sendo o IBGE um órgão do poder central, qualquer proposta que formulasse, em relação aos municípios, tinha que ser justificada, em respeito aos dispositivos constitucionais então vigentes (mesmo considerando que o art. 180 da Constituição outorgava poderes absolutos ao Executivo em função da dissolução das assembleias legislativas federal, estaduais e municipais).<sup>483</sup>

Na exposição de motivos feita pelo Presidente do IBGE para a aplicação das medidas, foi apontada, em primeiro lugar, a desorganização do quadro político-territorial brasileiro como obstáculo para a consecução das políticas governamentais:

"Ora, não é possível pensar-se em administrar eficientemente um país cujo quadro territorial é tão defeitosamente estruturado e cujas condições físicas e políticas se mantêm incógnitas. E nem mesmo a estatística nacional pode atingir a um satisfatório desenvolvimento, enquanto a divisão territorial se mantiver nessa situação de obscuridade, incerteza e falta de racionalidade".<sup>484</sup>

A dificuldade em realizar as apurações censitárias também foi lembrada pelo Presidente do IBGE como resultado desta situação "caótica", pois o estabelecimento das zonas censitárias e a distinção de zonas urbanas e rurais deparou-se com a indefinição dos limites distritais. Neste sentido, observa que, apesar dos compromissos assumidos pelos Estados na Convenção Nacional de Estatística, que previa a racionalização dos limites intermunicipais, não foram tomadas providências, por parte dos mesmos, para corrigir estes problemas. Lembra, contudo, que a nova ordem constitucional propiciava à União a realização fácil de tal medida:

"... a competência que o art. 15 estabelece é para resolver de um modo particular, isto é, de-

finitivamente, sobre os limites do Território Nacional, já aqui porém não somente sobre os limites com as nações limítrofes (...) e sim sobre todos os limites territoriais mesmo aqueles cujo respeito cabe aos estados a faculdade legislativa ordinária".<sup>485</sup>

Além disto, continua, ao deixar à competência dos governos estaduais a definição dos limites, poderia-se incorrer no risco de que fossem eles elaborados em função das influências ocasionais de interesses particulares, o que constituiria, na sua opinião, causa perturbadora da normalidade civil e política da Nação, no tocante ao conhecimento dos quadros primários da sua organização.

Tentando atenuar o que poderia parecer intervenção desmedida do poder central, em assuntos pertinentes às órbitas estaduais e locais, o Presidente do IBGE argumentou que o projeto em pauta não introduz bruscas modificações no quadro político-territorial vigente, nem fere os sentimentos das comunidades. Observa que prevê apenas que as alterações sejam estudadas pelos governos regionais, para serem decretadas em cada estado, de uma só vez e com sistematização perfeita.

Após fazer esta exposição, na qual procurou mostrar as dificuldades dos Estados em levar adiante a tarefa de reorganização dos quadros municipais, e as utilidades que adviriam para o Governo da União o empreendimento desta obra, o Presidente do IBGE propôs a intervenção do poder central no tocante à criação de um sistema de consórcios municipais, em termos de se conseguir os seguintes objetivos:

- a) fortalecimento do poder municipal - principalmente no que respeita à capacidade de promover os melhoramentos locais;
- b) o deferimento dos órgãos administrativos, agentes dos "consórcios municipais", de todos os objetivos dos governos comunais, com a execução técnica dos melhoramentos locais, ficando à administração privativa de cada município apenas a conservação destes melhoramentos; e
- c) a vitalização intensiva dos centros urbanos escolhidos para sedes dos órgãos administrativos dos "consórcios", com a localização neles de todos os elementos (repartições, institutos, serviços, unidades militares, etc.) necessários à regionalização da administração federal e estadual, provendo-se, para isso, a instituição rápida de uma rede de centros propulsores de desenvolvimento econômico-social, que agissem simultaneamente em toda a hinterlândia brasileira.

De acordo com o Presidente do IBGE, a desproporção territorial entre as unidades do quadro federativo da República há muito vinha preocupando os

<sup>482</sup> Constituição dos Estados Unidos do Brasil. *Regime político de terceira república*. 10 de novembro de 1937, 43p. DIP, p.14.

<sup>483</sup> *Id.*, p.43.

<sup>484</sup> Brasil. Decreto-Lei nº 311, de 2 de março de 1938. Diretoria de Estatística de Produção. Rio de Janeiro, IBGE, 16p., 1938, p.6-7.

<sup>485</sup> *Ibid.*, p.11.

estadistas e políticos brasileiros. Entretanto, continua ele, não havia sido notado que no plano municipal ocorria o mesmo desequilíbrio, a reclamar medidas de reajustamento. Segundo ele, os municípios brasileiros apresentavam um quadro territorial extremista: áreas que variam de 7 a 283 830 km<sup>2</sup>; população entre 175 e 1 756 080 habitantes; densidade demográfica entre 0,01 e 2 728 habs./km<sup>2</sup>. Dos 1 478 municípios existentes em 1937, 620 (ou 42%) ocupavam territórios de menos de 1 000 km<sup>2</sup>; 717 (ou 49%) possuíam população inferior a 20 000 habitantes; e 501 (ou 30%) tinham densidade demográfica abaixo de 10 habs./km<sup>2</sup>.<sup>486</sup>

Segundo o Presidente do IBGE, com este quadro municipal irregular os governos locais ficam impossibilitados de desempenhar o papel propulsor e civilizador que lhes deveria caber. Ao mesmo tempo, a barreira da "autonomia municipal" impedia que o Estado Nacional pudesse exercer a assistência desdobrada e particularmente dinâmica (e colonizadora) a ser prestada por órgãos apropriados. Por estes motivos assinala o papel neutralizador que o municipalismo brasileiro tem paradoxalmente exercido em relação às forças que a Nação já pôs e ainda poderia pôr em obra.<sup>487</sup>

Como solução para estes problemas, o Presidente do IBGE propôs o estabelecimento de um novo quadro territorial instituído de forma que se conciliasse a tendência "inelutável" à multiplicação de comunas (que reclamam pelo autogoverno), com a existência de uma ordem administrativa vigorosa - de feição municipalista, mas de âmbito suficientemente largo - repousada em base territorial equilibrada e estável e sobreposta aos interesses das jurisdições municí-

pais, para atender com recursos suficientes aos grandes problemas de urbanismo e ruralismo. Este novo quadro territorial, segundo o Presidente do IBGE, deveria abarcar duas ordens de circunscrições - os departamentos ou províncias ("consórcios municipais") e os municípios propriamente ditos.

Levando em conta estas justificativas, o Presidente Vargas assinou o Decreto-Lei nº 311, em 2 de março de 1938, dispondo sobre a divisão territorial do País e dando outras providências (Anexo 6).

Note-se que, de acordo com o conteúdo do Decreto-Lei nº 311 em anexo, deu-se prioridade à definição dos limites territoriais dos municípios na qual facilitou a intervenção da União, por intermédio do IBGE, junto aos governos locais. Dentro das normas racionalizadoras estabelecidas, menciona-se também a restrição (embora mínima) de se criarem municípios durante a vigência de cada quadro quinquenal, o que provavelmente causou descontentamentos junto às elites regionais e locais, especializadas em "fabricar" municípios até então.<sup>488</sup>

Com relação à proposta da criação dos "consórcios municipais", o decreto-lei não faz menção a eles. Contudo, esta proposta seria novamente apresentada em 1941, pela Secretaria-Geral do Instituto, em conexão com os "Problemas de Base do Brasil". Por outro lado, deve-se mencionar que a idéia de agrupamentos dos municípios foi utilizada por ocasião do estabelecimento das Grandes Regiões Naturais onde os municípios agruparam-se, segundo o critério de apresentarem características fisionômicas comuns, feitos numa primeira aproximação em relação àquelas.

<sup>486</sup> Ibid., p. 14.

<sup>487</sup> Ibid., p. 14.

<sup>488</sup> A restrição de se criarem municípios foi uma das causas a que se dedicaram não só os dirigentes do IBGE, mas também muitos políticos e estadistas ao longo das décadas de 40 e 50. No arquivo de Teixeira de Freitas, à disposição no Arquivo Nacional, localizado no Rio de Janeiro, foi encontrado um recorte do jornal "Diário de Notícias", periódico carioca, datado de 13/11/48, com a seguinte manchete:

"... vários estados procuram fabricar municípios para se beneficiarem da quota prevista na Constituição".

Nos comentários observa o jornal que, nas Constituintes de 33 e 45, propugnou-se como medida saneadora dos municípios a distribuição a elas de 10% da renda total do imposto de renda, em partes iguais, cujo resultado foi e tem sido a fabricação de municípios, por parte de alguns estados, só para receberem os 10%. Em face desta situação, o Ministro da Justiça, Advoaldo Mesquita, através de estudos e consultas a Teixeira de Freitas, sugeriu ao Presidente Vargas a criação de uma fundação para orientar a revitalização social das comunas. Esta fundação, aprovada pelo Presidente Vargas, tinha por objetivo revitalizar os municípios, aperfeiçoar a sua administração e favorecer o desenvolvimento das diversas regiões geoeconômicas. Como decorrência de insolvência dos municípios, procurava-se, assim, colocá-los sob a dependência do poder federal no sentido do repasse de verbas, sem que houvesse necessidade de passar as mesmas pelos governos dos estados para redistribuição. Ver: Teixeira de Freitas. *Arquivo Pasta 127 48 (60)*. Arquivo Nacional, Rio de Janeiro.

## CONCLUSÃO

A centralização na gestão do território foi um dos traços mais marcantes no governo do Estado Novo, cabendo ao IBGE um papel relevante neste particular. Instituído como um órgão consultivo, deliberativo e executivo, subordinado diretamente à Presidência da República, as práticas do IBGE estiveram intimamente conectadas às metas governamentais de interiorização do País (através da "Marcha Para o Oeste"), racionalização administrativa, incremento do mercado interno e a difusão de ideologia nacionalista. Ao mesmo tempo, valendo-se de sua organização colegiada, o Instituto exerceu importante influência junto ao Governo do Estado Novo no tocante ao estudo, discussão e formulação de estratégias governamentais para o Território Nacional. Estas estratégias, propostas pelo IBGE, visavam a consolidar uma sólida estrutura territorial para fazer frente aos desafios do desenvolvimento econômico-industrial, de forma autárquica, e que paralelamente possibilitasse o próprio fortalecimento do Estado Nacional.

Para avaliar se os objetivos a que a Instituição se propôs a realizar foram efetivamente cumpridos, podemos apresentar para discussão três linhas de ação nas quais o IBGE exerceu influência junto ao Governo do Estado Novo: a racionalidade administrativa, a definição de estratégias para o Território Nacional e a organização do espaço geográfico brasileiro, como reflexo do movimento urbano-industrial.

O conceito mais enigmático com o qual o IBGE trabalhou foi o federalismo: "o federalismo informa o sistema geográfico-estatístico". Mas ao mesmo tempo criticava-se este regime de inspiração liberal, pois dividia o poder propiciando a formação de várias unidades competitivas em detrimento do poder central. Na opinião dos dirigentes do Instituto o federalismo,

tal como havia sido instalado na Primeira República, baseava-se na prática da democracia formal com a qual o País corria o grave risco do fracionamento. Era preciso, portanto, imprimir um caráter novo ao federalismo, ou seja, dotá-lo de um sentido nacional. Nas palavras de Leite de Castro:

"...realizamos assim uma nova e original prática do federalismo conveniente à nossa evolução e aos nossos destinos, a qual se resume na centralização normativa e na descentralização executiva".<sup>489</sup>

Para os dirigentes do IBGE o estabelecimento do sistema geográfico-estatístico propiciou um racional engrenamento e progressiva adaptação dos órgãos técnicos já existentes, nos âmbitos das administrações federal, estaduais e municipais, mas que até então eram impropriamente utilizados, pois, estando submetidos às jurisdições regionais e locais, ficavam desconectados com os objetivos nacionais:

"O Instituto como sistema vivo está completo no sentido das suas três dimensões: no sentido da longitude, domina todo o "espaço vital da Nação"; na latitude, abrange integralmente o panorama dos variadíssimos aspectos da vida nacional - tanto os físicos, demográficos e os econômicos, quanto os sociais, culturais e os políticos; verticalmente, desenvolveu-se numa compreensão totalitária das três esferas administrativas e políticas enfeixando-lhes a autoridade, harmonizando-as nos propósitos, em demanda de um fim comum a todos três, porque nenhuma delas o pode perder de vista ou a ele renunciar".<sup>490</sup>

A congregação de especialistas dos diferentes órgãos públicos para discutir o desenvolvimento dos trabalhos geográficos e estatísticos em conjunto teve resultados bastante satisfatórios. A utilização de ter-

<sup>489</sup> Castro, op. cit., p. 298.

<sup>490</sup> Macedo Soares, José Carlos de. Diretrizes fundamentais da estrutura e atuação do IBGE. *Revista Brasileira de Estatística*. Rio de Janeiro, IBGE, ano I, n. 2 abr./jun. 1940, p. 195-8.

minologias como "Sistema", "Quadros Qüinqüenais", "Consórcios Municipais", entre outros termos, contribuiu para generalizar a linguagem técnica do planejamento, propiciando, além disso, uma maior racionalidade administrativa, evitando-se desperdícios de recursos públicos, sobreposição de atribuições, apresentando, enfim, trabalhos interconectados a um objetivo comum, de dimensão nacional.

A organização sistêmica também contribuiu para alargar as possibilidades de intervenção do Estado sobre o território, enfraquecendo paradoxalmente o federalismo, no qual se apoiava. A "cooperação federativa", recurso político utilizado nos EUA, como forma de fazer frente à crise do liberalismo na década de 30, adquiriu no Brasil um sentido original, através do princípio baseado na centralização de comandos e na descentralização executiva.

A difusão das redes de serviços estatísticos e geográficos, neste aspecto, conectados a um núcleo central (os Conselhos), propiciou a estes poderes de sobredeterminação sobre as jurisdições estaduais e municipais (que alimentavam o sistema), amparados em medidas legislativas oriundas do Poder Executivo. Os Estados e Municípios eram assim obrigados a cooperar com o governo central, tanto no sentido de expansão das redes como na execução dos trabalhos, criando com o tempo uma crescente dependência dos seus resultados a nível de suas respectivas administrações.

Apesar de ter sido implantado num período autoritário, o sistema estatístico-geográfico sobreviveu aos governos democráticos posteriores. Curiosamente, extinguiu-se no período militar pós-64, contexto este marcado por uma conjugação (mais acentuada que no Estado Novo) de autoritarismo com centralização política, expresso pela restrição da participação de civis no processo político-decisório.

As propostas de ordenamento do quadro político-territorial, como vimos anteriormente, tinham o sentido de orientar o poder público no estabelecimento de estratégias para o território com vistas à coesão nacional. Mais especificamente, estas propostas procuraram vincular a questão da coesão interna com uma doutrina de Segurança Nacional, associando-se, portanto, a uma ideologia nacionalista a serviço do Estado. Lembrando as palavras de Teixeira de Freitas:

"A segurança de um Estado é antes de tudo uma função do grau de conhecimento que o mesmo Estado tem, de uma lado, de seu espaço vital e, de outro, de composição e estruturação, bem como de necessidades e possibilidades do grupo social a que der expressão política".<sup>491</sup>

Note-se que na concepção de Teixeira de Freitas o Estado expressava os interesses da Nação, mas ao mesmo tempo, e contraditoriamente, concebia-o como agente autônomo da sociedade, que se movia por interesses próprios e no limite a partir dos condicionantes de seu território:

"Se um Estado conhece sua ambiência geográfica em todas as características e no estado potencial de condições favoráveis à vida dos habitantes (...) determina com precisão os seus rumos históricos, adquire consciência de sua missão".<sup>492</sup>

A confluência das teorias de Ratzel no tocante à consideração dos fatores geográficos na formulação da política do Estado e de Alberto Torres acerca das questões vinculadas à "organização nacional" foi bastante expressiva no pensamento de Teixeira de Freitas, o *founding father* do IBGE, que pensava de forma ampla a organização política da sociedade.

Neste sentido, suas idéias inseriam-se dentro do largo espectro de proposições formuladas no âmbito do pensamento geopolítico brasileiro, voltadas para a política de integração do território e o conseqüente realce que o País poderia desempenhar no concerto internacional das nações.

Para alcançar esta última finalidade era preciso, contudo, estabelecer primeiramente uma estrutura territorial interna sólida. Daí as propostas de divisão territorial, transferência da capital para o interior, criação de centros urbanos propulsores de desenvolvimento, programas de educação e assistência médico-sanitária a fim de valorizar o gentílico brasileiro; ao mesmo tempo que propugnava pela reforma da estrutura organizacional da administração pública, com vistas ao fortalecimento do núcleo gerador da nacionalidade: o Estado brasileiro.

A julgar pelos resultados, o pensamento geopolítico de Teixeira de Freitas pode ter guiado mas não influenciado decisivamente as decisões do Governo Vargas no tocante às propostas de "organização nacional". Mesmo considerando a forte pressão exercida pelo Presidente do IBGE, Embaixador Macedo Soares, para a implementação de algumas das propostas contidas neste ideário.

Pensado num plano *estritamente estratégico*, considerou-se o território como uma massa inerte, submetido, portanto, ao domínio absoluto do Estado. Além das causas internas nas quais o Estado Novo, apesar de autoritário, mostrou-se muitas vezes incapaz de resolver os conflitos sociais e as contradições existentes na própria composição de forças que lhe deu origem, no plano externo o País não conseguiu afirmar-se como potência internacional, em face da dependência de tecnologia e capitais externos que foi obrigado a importar para viabilizar o projeto de modernização do País, o que certamente contrariou os princípios de "organização nacional" que postulava um desenvolvimento autárquico para o País.

O equívoco principal foi investir contra a malha de limites estaduais "cristalizada" mas que, segundo Teixeira de Freitas, tinha sido resultado do "livre arbítrio" ou "espontaneísmo" do passado colonial que a Primeira República consagrou. Além da falta de recursos orçamentários para realizar tal empreendimento

<sup>491</sup> Teixeira de Freitas, 1940, op. cit., p. 100-3.

<sup>492</sup> Id. ibid., p. 100-3.

havia outros problemas de ordem política relativos à estrutura agrária que teria de ser modificada, o que provavelmente acarretaria enorme desgaste do governo junto a certos setores da sociedade, a burguesia rural, em particular.

Por outro lado, num regime de caráter autoritário como foi o governo do Estado Novo, a reestruturação do quadro político-territorial não implicava necessariamente o seu fortalecimento. A criação do DASP (atuante nas relações poder central-poder local) e a nomeação dos interventores para os estados esvaziavam os poderes das oligarquias rurais, pelo menos no que tange às decisões políticas de âmbito nacional.

Apesar de não ter surtido os efeitos esperados, a perspectiva geopolítica continuou, contudo, imbricada nos planos estratégicos governamentais, após este período. A idéia da organização política da sociedade em função do binômio território-população, tal como formulada por Teixeira de Freitas, ganhou desdobramentos posteriores, expressos pelo desenvolvimento da teoria do Poder Nacional, elaborada no âmbito da Escola Superior de Guerra, ao longo das décadas de 50 e 60.

Definido como o conjunto de meios de que dispõe o Estado para a realização de seus objetivos, o Poder Nacional tinha como principal componente o binômio território-população (espaço, homens e recursos naturais). Nas concepções da ESG, postulava-se a projeção externa do Poder Nacional a partir de sua estruturação interna. Essa estruturação demandava a constituição de uma sólida infra-estrutura material a partir de certos princípios de organização do binômio território-população, através de atividades voltadas para o planejamento, rede de transportes, obras de defesa, núcleos coloniais pelo interior e transferência da capital.

Segundo Miyamoto,<sup>493</sup> o objetivo principal, contido nas formulações da ESG, era transformar o Brasil numa grande potência internacional a partir de quatro fatores principais:

- . o fator político (centralização do poder);
- . fator psicossocial (controle dos meios de comunicação, repressão política e nacionalismo);
- . fator militar (desenvolvimento da indústria bélica); e
- . fator econômico (elemento essencial do Poder Nacional e responsável pela projeção externa do País).

A utilização de todos esses elementos, segundo Miyamoto,<sup>494</sup> tornou possível que o Governo, apelando para o nacionalismo ("Brasil eu te amo", "Brasil ame-o ou deixe-o"), pudesse canalizar esforços para a consecução de seus objetivos. Segundo ainda o autor esses objetivos em parte foram conseguidos porque houve um incremento apreciável do Poder Nacional neste período.

Associado ao movimento urbano-industrial desde a sua origem, foi notável a contribuição do IBGE na definição das formas espaciais "geografizadas" com vistas ao planejamento territorial.

O aparecimento do grande capital industrial, localizado no atual Sudeste, foi acompanhado pelo surgimento de uma burguesia nacional que, dentro do processo de dissolução/redefinição das chamadas economias regionais, se acomodou na nova estruturação do território. Neste processo, como observa Costa,<sup>495</sup> a centralização política coincidiu também com a centralização espacial da estrutura produtiva dominante.

A definição das novas formas espaciais "geografizadas", tais como as macrorregiões, mesorregiões e microrregiões, aglomerações urbanas, etc., contribuiu para formalizar tecnicamente espaços de intervenção governamental, adquirindo com o tempo, à semelhança das redes geográfico-estatísticas, poderes de sobredeterminação em relação às circunscrições político-administrativas, que continuavam subsistindo com seus limites originais, porém cada vez mais dependentes das ações do Governo Federal. Neste sentido, estas novas formas influíam não só na reestruturação do território mas também serviram como base de aplicação de políticas de desenvolvimento regional posteriores.

O acervo originado das práticas do IBGE com vistas ao planejamento territorial foi assim relacionado por Fanny Davidovich:<sup>496</sup>

- diagnósticos e análises espaciais referentes à participação explícita ou implícita da Geografia do IBGE, no sistema de planejamento governamental, visando a políticas de organização do território, de que são exemplos:

- 1 - como participação explícita - os estudos para a implantação da nova Capital Federal; os realizados em colaboração com diferentes entidades governamentais, como a Comissão Vale do São Francisco, para a construção da Hidrelétrica de Paulo Afonso; com a SUDENE, para a elaboração dos Planos-Diretores e para os projetos de Centros Dinamizadores e Regiões-Programas; e com o IPEA, para o programa das cidades de porte médio. Citam-se também os estudos sobre o aproveitamento do Cerrado, em convênio com a EMBRAPA, e os trabalhos efetuados por solicitação da antiga CNPU, que resultaram na definição de regiões metropolitanas e a de aglomerações urbanas no Brasil.

Dos trabalhos vinculados a uma perspectiva geoambiental citam-se os estudos sobre a exploração e aproveitamento do gás natural no Brasil; os estudos sobre o saneamento básico e problemas ambientais realizados para as nove regiões metropolitanas do Brasil; os estudos sobre as atividades mineradoras na Ama-

<sup>493</sup> Miyamoto, 1981, op. cit, p. 244-5.

<sup>494</sup> Id. *ibid.*, p.245.

<sup>495</sup> Costa, Wanderley Messias. *Centralização e gestão democrática do território: uma oposição?* 1988, p. 108.

<sup>496</sup> Davidovich, op. cit., p. 2-3 seq.

zônia; o diagnóstico ambiental da Amazônia Legal; o projeto de Proteção do Meio Ambiente e das Comunidades Indígenas (PMACI I e II); o Projeto de Zoneamento Ecológico-Econômico; entre outros exemplos.

2 - como participação implícita - no planejamento menciona a definição de divisões regionais em diferentes níveis com o objetivo de caracterizar formas de organização do espaço concebidas como manifestação concreta de fenômenos econômicos e sociais.

Além destes exemplos, cabe mencionar os estudos que levaram à definição de áreas de influência das cidades brasileiras-Rede Urbana. Com base na teoria de lugar Central, elaboraram-se questionários específicos de que resultou um quadro descritivo do posicionamento hierarquizado de centros urbanos no País. Trabalho este, aliás, fundamental para avaliar a dinâmica espacial do mercado interno brasileiro.

Segundo a geógrafa Fanny Davidovich,<sup>497</sup> mais recentemente, formou-se uma espécie de consenso entre os geógrafos da Instituição, de que a posição da Geografia foi negativamente afetada, juntamente com outras áreas das ciências sociais, no desenvolvimento dos trabalhos analíticos da espacialidade brasileira. O agravamento da crise econômica concedeu prioridades crescentes a problemas de balanço de pagamento e da dívida externa, conduzindo a um esvaziamento das ciências sociais, em geral, e da perspectiva espacial, em particular, juntamente com o do planejamento no País.

De fato, as transformações recentes na estrutura territorial do País vêm mostrando fortes tendências de esvaziamento do planejamento no Brasil e do regional em particular, expresso pela extinção de órgãos como SERSE, SUDESUL e SUDECO. Paralelamente a isto,

observa-se o surgimento de novos Estados e Municípios, em sua maioria insolventes economicamente e sem condições de gestão autárquica.

Por outro lado, enquanto os Estados mais ricos operam independentemente suas políticas territoriais, os estados mais pobres continuam a depender de verbas federais para este objetivo, ainda arraigados no vício do repasse de verbas via regiões-programas.

Os geógrafos do IBGE, acostumados a tratar as questões territoriais dentro de uma perspectiva nacional, se vêem na contingência de detectar e, simultaneamente, absorver estas transformações nas quais a própria organização federativa da Instituição é colocada em causa. Segundo o Boletim do Sindicato Nacional dos Trabalhadores de Instituições e Fundações Públicas Federais de Pesquisas Estatísticas e Geográficas - SINPEG,<sup>498</sup> existe uma tendência para transferir as pesquisas do IBGE para a responsabilidade dos governos estaduais, municipais e à iniciativa privada.

Diante destes fatos, podemos então indagar se não estaríamos diante do fim do modelo centralizado de gestão do território?

A afirmação da democracia no País com eleições livres para Presidente da República e a perspectiva neoliberal manifestada no projeto de modernização da sociedade trazem novamente à tona a velha discussão em torno do melhor modelo de gestão do território brasileiro: centralizado ou descentralizado. Entretanto, a considerar a forma autoritária na condução das questões territoriais no Brasil desde o Estado Novo, a pergunta talvez deva ser melhor explicitada: a crise do planejamento assinala o fim do modelo centralizado ou autoritário de gestão do território?

<sup>497</sup> *Id. ibid.*, p. 7.

<sup>498</sup> Boletim do SINPEG, n. 7 de 17/10/92.

## BIBLIOGRAFIA

- ANCEL, Jacques. *Geopolitique*. Paris, Librarie Delagrave, 1936.
- ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO BRASIL. *Resenha histórica*. Rio de Janeiro, IBGE, CDDI, 1991, 48p.
- ATLAS Histórico e Geográfico. 3 ed. São Paulo, Michela-ny, 1984.
- AZEVEDO, Aroldo de. A geografia a serviço da política. *Boletim Paulista de Geografia*. n. 21. São Paulo, AGB, 1955.
- BACKHEUSER, Everardo. *A estrutura política do Brasil*. Rio de Janeiro, Mendonça & Machado, 1926.
- \_\_\_\_\_. *Curso de geopolítica geral e do Brasil*. Rio de Janeiro, Gráfica Laemmert, 1952.
- \_\_\_\_\_. Geopolítica e geografia política. *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro, IBGE, 4(1), p. 21-38, 1942.
- \_\_\_\_\_. Geopolítica, geografia e estatística. *Revista Brasileira de Estatística*. Rio de Janeiro, IBGE, 6 (23), p. 381-93, 1945.
- \_\_\_\_\_. *Geopolítica geral e do Brasil*. Rio de Janeiro, BIBLIEX, 1952.
- \_\_\_\_\_. Localização da nova capital do país no planalto central. *Boletim Geográfico*. V (40), p. 403-9, 1947.
- \_\_\_\_\_. Localização da nova capital: critérios de escolha. *Boletim Geográfico*. V (58), p. 967-68, 1947.
- \_\_\_\_\_. Localização da nova capital: ponto nevrálgico. *Boletim Geográfico*. V (58), p. 1083-84, 1947.
- \_\_\_\_\_. Novos fatos geográficos e sua repercussão no Brasil. *Boletim Geográfico*, 2 (21), p. 1.293-97, 1944.
- \_\_\_\_\_. *Os fatores da unidade nacional*. Palestra proferida na Associação Universitária da Bahia, 1934.
- \_\_\_\_\_. *Problemas do Brasil - estrutura geopolítica*. Rio de Janeiro, Ominia, 1933.
- BECKER, Bertha K. A geografia e o resgate da geopolítica. *Revista Brasileira de Geografia*. Ano 50, t. 2, p. 99-125, IBGE, 1988. Número especial.
- \_\_\_\_\_. A geografia no Brasil dos anos 80. 1986, 37 p., mimeo.
- BELLO, José Maria. *História da república (1889-1954)*. São Paulo, Nacional. 6. ed., 1969.
- BERNARDES, Lysias. Geografia e poder nacional. *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro, IBGE, n. 25, n. 3, jul./set. 1966.
- BLEIJ, Harm. *Sistematic political geography*. New York, John Wiley Son, 1967.
- BRITTO, Luiz N. de. *Política e espaço regional*. São Paulo, Nobel, 1986.
- BRUNHES, Jean, VALLAUX, Camille. La géographie e l'histoire (géographie de la paix e de la guerre sur et terre e sur mer). Paris, Félix Alcan, 1921.
- BULHÕES, Carvalho José L. S. de A. A cooperação dos estados para o aperfeiçoamento da estatística nacional. Rio de Janeiro. *Resoluções da Assembléia Geral do CNE*, n. 117, 1939.
- CÂMARA, Lourival. *Exame crítico da estatística brasileira*. Rio de Janeiro, IBGE, CNE, nov. 1951, 89 p., mimeo.
- \_\_\_\_\_. *Tecnologia da amostragem*. Rio de Janeiro, IBGE, 1968, mimeo.
- CAMARGO, Aspásia. A questão agrária: crise de poder e reformas de base (1930-1964). In: HISTÓRIA GERAL DA CIVILIZAÇÃO BRASILEIRA: Brasil republicano. Bóris Fausto (coord.). 2. ed., v. 3, t. 3. São Paulo, Dijel, 1983, cap. 3.
- CAPEL, Horácio. *Filosofia y ciência en la geografía contemporânea*. Barcelona, Barcanova, 1983.
- CARDOSO, Fernando Henrique. Dos governos militares a Prudente - Campos Sales. In: HISTÓRIA GERAL DA CIVILIZAÇÃO BRASILEIRA: o Brasil republicano. São Paulo, Dijel, v. 1, t. 3, 1975, cap. 1.
- CARVALHO, Elyseu. O factor geográfico na política brasileira. *Revista Monitor Mercantil*. Rio de Janeiro, 1921.
- CASTRO, Therezinha de. *Retratos do Brasil: atlas - textos de geopolítica*. Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, BIBLIEX, 1966.
- CHAUÍ, Marilena. *Apontamentos para uma crítica da razão integralista*. Ideologia e mobilização. São Paulo, Adoc-Paz e Terra, 1978.
- CLAVAL, Paul. *Espaço e poder*. Rio de Janeiro, Zahar, 1979.
- CLUBE 3 de Outubro. *Esboço do programa de reconstrução política e social do Brasil*. S. 1, s. ed., 1932.
- CORTÉS, C. Homens e instituições no Rio. Rio de Janeiro, IBGE, 1957.
- COSTA, Wanderley Messias, MORAES, Antonio C. *Geografia crítica: a valorização do espaço*. São Paulo, Hucitec, 1984.
- \_\_\_\_\_. *Centralização e gestão democrática do território: uma oposição?* 1988.
- \_\_\_\_\_. *Geografia política e geopolítica: discursos sobre o território e o poder*. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 1991. Tese de Doutorado.

- \_\_\_\_\_. *O estado e as políticas territoriais no Brasil*. São Paulo, Contexto, 1988.
- COUTO E SILVA, Golbery do. *Conjuntura política nacional: o poder executivo e geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro, José Olympio, 3. ed., 1981.
- CUNHA, Mário Wagner Vieira da. *O sistema administrativo brasileiro*, v. 2. Rio de Janeiro, MEC, 1963.
- CURZON, Lord. *Frontiers*. Oxford, The Romanes Lectures, 1907.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *O estado federal*. São Paulo, Ática, 1986.
- DAVIDOVICH, Fanny. *Documento para discussão interna: um informe sobre a posição da geografia no IBGE*. Rio de Janeiro, mar. 1985, mimeo.
- DELGADO DE CARVALHO, Carlos. *Introdução à geografia política*. São Paulo, Francisco Alves, 1929.
- DEMANGEON, Albert. *Geographie politique*. In: ANNALES DE GEOGRAPHIE. Paris, 1932.
- DINIZ, Eli. O estado novo: estruturas de poder, relação de classes. In: HISTÓRIA GERAL DA CIVILIZAÇÃO BRASILEIRA: o Brasil republicano (1930-1964). 2. ed., v. 3, t. 3. Boris Fausto (org.). São Paulo, Dijel, 1983, cap. 4.
- DIX, Arthur. *Geografia política*. Barcelona, Labor, 1929.
- DRAIBE, Sonia. *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do estado e as alternativas da industrialização no Brasil - 1930/40*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.
- ESCOBAR, Ildfonso. *Formação dos estados brasileiros*. Rio de Janeiro. *A Noite*, 1946.
- FAISSOL, Speridião. Planejamento e geografia: exemplo de experiência brasileira. *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro, IBGE, ano 50, t. 2, p. 85-98, 1988. Número especial.
- FAORO, Raimundo. *Os donos do poder*. Porto Alegre, Globo, 1958.
- FAUSTO, Bóris. *A revolução de 1930*. São Paulo, Brasiliense, 1970.
- FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1976.
- FIGUEROA, Sílvia F. de M. *Um século de pesquisas em geociências*. São Paulo, Instituto Geográfico, 1985.
- FLEMMING, Thiers. Pelo Brasil unido: limites, territórios federais e símbolos nacionais face à Constituição de 1946. *Boletim Geográfico*, ano v, jul. 1947, n. 51.
- FONSECA, Pedra Cezar Dutra. *Vargas: o capitalismo em construção (1906-1954)*. São Paulo, Brasiliense, 1989.
- FORJAS, Maria Cecília. *Regionalismo e centralização política (partidos e constituinte nos anos 30)*. Rio de Janeiro, 1980 (Coleção século XX).
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. *A campanha geográfica. O Observador Econômico e Financeiro*. Rio de Janeiro, Dijel, abr./jun. 1940.
- FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo, Nacional, 12. ed., 1974.
- GEIGER, Pedro Pinchas. Industrialização e urbanização no Brasil, conhecimento e atuação na geografia. *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro, IBGE, ano 50, t. 2, p. 59-84, 1988. Número especial.
- GEORGE, Pierre. *Les méthodes de la géographie*. Paris, P.U.F., 1970.
- GIBLIN, Beatrice. *Geopolitique des régions française. Hérodote*, n. 40. Paris, La Découverte, 1986.
- GOMES, Angela Maria de Castro. Confronto e compromisso no processo de constitucionalização (1930-1935). In: HISTÓRIA DA CIVILIZAÇÃO BRASILEIRA: o Brasil republicano. Boris Fausto (Coord.), v. 3, t. 3, cap. 1. São Paulo, Dijel, 2. ed., 1983.
- GORDILHO, Pedro. Aspectos da reforma judiciária. *Revista da Procuradoria Geral do Estado da Bahia*, n. 2.
- GOTTMAN, Jean. *Geography and international relation-world politic*. v. 3, n. 2, 1951.
- \_\_\_\_\_. *Le politique des etats et leur géographie*. Paris, Arnaud Collin, 1952.
- GUERRA, Antonio Teixeira. A geografia aplicada na conservação dos recursos naturais básicos, tendo em vista o poder nacional e a segurança nacional. *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro, IBGE, v. 28, n. 1, jan./mar. 1966.
- \_\_\_\_\_. Importância da geografia no poder nacional. *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro, IBGE, v. 25, n. 4, out./dez. 1963.
- GUIMARÃES, Fábio Macedo Soares. O planalto central e o problema da mudança de capital do Brasil. *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro, IBGE, v. 11, n. 4, out./dez. 1949, p. 471-543.
- HARTSHORNE, Richard. Geography and political boundaries in upper Silésia. In: THE ASSOCIATION OF AMERICAN GEOGRAPHERS. *Annals...*, 1933, v. 23, n. 4.
- \_\_\_\_\_. Recent development in political geography. *The American Political Science Review*, v. 29, 1935.
- \_\_\_\_\_. The functional approach in political geography. In: THE ASSOCIATION OF AMERICAN GEOGRAPHERS. 1950. *Annals...* 1950, v. 40, n. 2.
- IANNI, Octávio. *Estado e planejamento econômico no Brasil (1930/1970)*. 3. ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1979.
- JOHNSTON, R. J. *Geography and international station - world politic*, v. 3, n. 2, 1951.
- \_\_\_\_\_. *Political geography, world economy, nation-state and locality*. London, Longman, 1985.
- KENNEDY, Paul. *Ascensão e queda das grandes potências*. Rio de Janeiro, Campos, 1989.
- LACOSTE, Yves. *A geografia serve antes de mais nada para fazer a guerra*. Lisboa, Iniciativas Editoriais, 1977.
- \_\_\_\_\_. (Org.). *Geopolitique des régions française*. Hérodote. Paris, La Découverte, n. 40, 1966.
- LEITÃO, Cândido Melo. História das expedições científicas no Brasil. In: TERCEIRO CONGRESSO DE HISTÓRIA NATURAL. Rio de Janeiro, out. 1938. *Annais...* Boletim do IHGB, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1944, p. 217-500.
- LEITE DE CASTRO, Christovão. As atualidades da cartografia brasileira. *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro, IBGE, v. 2, n. 3, p. 462-71, jul./set. 1940.
- \_\_\_\_\_. A mudança da capital à luz da ciência geográfica. *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro, IBGE, v. 9, n. 2, abr./jun. 1947, p. 279-86.
- \_\_\_\_\_. A transferência da capital do país para o planalto central. *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro, IBGE, v. 8, n. 4, out./dez. 1946, p. 576-73.
- \_\_\_\_\_. Conferências. *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro, IBGE, ano VI, n. 2, abr./jun. 1944, p. 295-303.

- \_\_\_\_\_. Geografia e cartografia. *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro, IBGE, v. 7, n. 3, jul./set. 1945, p. 483-86.
- LIMA, Sabóia. *Alberto Torres e sua obra*. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1935.
- LOPES, Waldemar. *A crise do IBGE*. Rio de Janeiro, IBGE, 1952, 135 p.
- LOVE, Joseph et al. O poder dos estados - análise regional. In: HISTÓRIA GERAL DA CIVILIZAÇÃO BRASILEIRA: o Brasil republicano. São Paulo, Difel, 1975, v. 1, t. 3, cap. 1.
- MACEDO SOARES, José Carlos de. Atividades do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro, IBGE, v. 1, n. 1, jan./mar. 1939, p. 95-104.
- \_\_\_\_\_. Diretrizes fundamentais da estrutura e atuação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Revista Brasileira de Estatística*. Rio de Janeiro, IBGE, ano I, v. 2, abr./jun. 1940, p. 195-8.
- MACIEL, Marco. A desfederalização do Brasil. *Folha de São Paulo*, São Paulo. 30 ago. 1988, caderno A, p. 3.
- MARTINS, Carlos Esteves. *Capitalismo de estado e modelos políticos no Brasil*. Rio de Janeiro, Graal, 1977.
- MATTOS, General Meira. Brasil: geopolítica e destino. Rio de Janeiro, BIBLIX, 1977.
- \_\_\_\_\_. *A geopolítica e as projeções do poder*. Rio de Janeiro, BIBLIX, 1977.
- MAULL, Otto. *Geografia política*. Barcelona, Omega, 1960.
- MENDONÇA, Yedda Borges. Roteiro para uma monografia sobre a história do IBGE. 1979, mimeo.
- MINAS GERAIS. Decreto-lei n. 438 de 25 de março de 1939.
- MIYAMOTO, Shiguenolli. *O pensamento geopolítico brasileiro (1920-1980)*. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 1981. Tese de mestrado.
- MONTEIRO, Carlos A. F. *A geografia no Brasil (1934-1977: avaliação e tendências)*. São Paulo, IGEO, USP, 1980, 115 p. (Série Teses e Monografias).
- MORAES, Antônio Carlos R. de. *Ideologias geográficas*. São Paulo, Hucitec, 1988.
- \_\_\_\_\_. *Geografia: pequena história crítica*. 2. ed. São Paulo, Hucitec, 1982.
- \_\_\_\_\_. *Ratzel*. introdução. São Paulo, Ática, 1990.
- MORAES, João Quartim et al. *A tutela militar*. São Paulo, Vértice, 1987.
- O IBGE atual: objetivos e formação histórica. Rio de Janeiro, IBGE, Coordenadoria de Planejamento e projetos especiais, s/d.
- O INSTITUTO Brasileiro de Geografia e Estatística e o município. Rio de Janeiro, IBGE, 1941, 153 p.
- OLIVEIRA, Maria Lúcia de. A tendência à centralização e o fenômeno do autoritarismo no Brasil. *Revista Dados*. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1977.
- OLIVEIRA, Viana. *Instituições políticas brasileiras*. Belo Horizonte, Itatiaia, s/d.
- POUNDS, Norman J. G. *Political geography*. New York, McGrantell Book Company, 1963.
- PRADO Jr., Caio. Evolução política do Brasil - colônia e império. São Paulo, Brasiliense, 16 ed., 1987.
- \_\_\_\_\_. *História econômica do Brasil*. 20. ed., São Paulo, Brasiliense, 1976.
- RAFFESTIN, Claude. *Pour une géographie du pouvoir*. Paris, Librairie Technique, 1980.
- RAJA GABAGLIA, F. A. Geografia política e engenharia. *Boletim Geográfico*, v. 55, 1947.
- RATZEL, Friedrich. *Geographie politique - les concepts fondamentaux*. Hérodote. Paris, 1983.
- \_\_\_\_\_. O solo, a sociedade e o estado. *Revista do Departamento de Geografia*. São Paulo, FFLCH - USP, n. 2, 1983.
- \_\_\_\_\_. *La géographie politique*. Paris, Fayard, 1987.
- REVISTA BRASILEIRA DE ESTATÍSTICA. *Os serviços de estatística do estado de Minas Gerais*. Rio de Janeiro, IBGE, v. 4, n. 13, jan./mar. 1943.
- REVISTA BRASILEIRA DE GEOGRAFIA. *Histórico da criação do Conselho Nacional de Geografia*. Rio de Janeiro, IBGE, v. 1, n. 1, jan./mar. 1939.
- \_\_\_\_\_. *Exposição nacional de mapas municipais*. Rio de Janeiro, IBGE, v. 2, n. 3, p. 448-61, jul./set. 1940.
- \_\_\_\_\_. *Mapas do Brasil*. Noticiário. Rio de Janeiro, IBGE, v. 3, n. 1, jan./mar. 1941.
- \_\_\_\_\_. *Noticiário: expedição dos técnicos da divisão de geologia ao interior de Mato Grosso*. Rio de Janeiro, IBGE, v. 4, n. 1, p. 188-91, jan./mar. 1942.
- \_\_\_\_\_. *Expedição científica às regiões limítrofes de vários estados*. Rio de Janeiro, IBGE, v. 4, n. 2, p. 418-19, abr./jun. 1942.
- \_\_\_\_\_. *reconhecimento geográfico do vale do São Francisco*. Rio de Janeiro, IBGE, v. 5, n. 3, p. 511-12, jul./set. 1943.
- \_\_\_\_\_. *Expedição "Roncador-Xingu"*. Rio de Janeiro, IBGE, v. 5, n. 3, p. 513-16, jul./set. 1943.
- \_\_\_\_\_. *excursão de estudos de geografia regional aos estados do Paraná e Santa Catarina*. Rio de Janeiro, IBGE, v. 6, n. 1, p. 150-1, jan./mar. 1944.
- \_\_\_\_\_. *II Reunião pan-americana de consulta sobre geografia e cartografia*. Rio de Janeiro, IBGE, ano VI, n. 3, jul./set. 1944, p. 404. 28.
- \_\_\_\_\_. *Criação do serviço de geografia e cartografia*. Rio de Janeiro, IBGE, ano VI, n. 3, jul./set. 1944, p. 429. 30.
- \_\_\_\_\_. *Trabalho de campo e de gabinete da segunda expedição geográfica ao planalto central*. Rio de Janeiro, IBGE, v. 11, n. 4, out./dez. 1949, p. 513-618.
- REVISTA DO INSTITUTO HISTÓRICO E GEOGRÁFICO BRASILEIRO. Rio de Janeiro, t. 83, 1918.
- \_\_\_\_\_. Rio de Janeiro, t. 87, n. 453, v. 141, 1920.
- \_\_\_\_\_. *Limites interestaduais*. Rio de Janeiro, t. 87, n. 141, p. 369-70.
- RODRIGUES, Lysias A. *A geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro, BIBLIX, 1947, 140 p.
- ROSEN, David P. Reinvesting in american communities. *The Journal of State Government*. Washington, The Council of State Government, 1986.
- ROSENCRANCE, Richard. *The rise of the trading state: commerce and conquest in the modern world*. New York, Basic Books, 1986.
- SAES, Décio. *A formação do estado burguês no Brasil (1888-1891)*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.
- SANGUIN, André Louis. A evolução e a renovação da geografia política. *Boletim Geográfico*, n. 252, IBGE, 1977.
- SANTOS, Sydnei M. G. dos. *Orações acadêmicas*. Rio de Janeiro, 1989.

- SCHWARTZMANN, Simon. *Bases do autoritarismo brasileiro*. 2. ed. Rio de Janeiro, Campus, 1982.
- \_\_\_\_\_. *Estado novo: um auto-retrato*. Brasília, UNB, 1983. Arquivo Gustavo Capanema.
- SILVA, Eng<sup>o</sup> Moacir M. F. A geografia no plano rodoviário nacional. *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro, IBGE, p. 106-23, v. 6, n. 1, jan./mar. 1944.
- SODRÉ, Nelson Werneck. *Brasil: radiografia de um modelo*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1987.
- SOJA, Edward W. The political organization of space. *Association of American Geographers*. Resources Paper, n. 8. Washington, 1971.
- SOUZA, Augusto Fausto de. Estudos sobre a divisão territorial do Brasil. 2. ed. Brasília, Fundação Projeto Rondon, 1988, 175 p.
- SOUZA, Maria do Carmo Campello de. *Estado e partidos políticos no Brasil*. São Paulo, Alfa-Omega, 1976.
- TAPAJÓS, Vicente Costa Santos. *História administrativa do Brasil*. Brasília, UNB/FUNSEP, v. 17/18, 1983.
- TAVARES, Cel. Aurélio de Lyra. *Território nacional-soberania e domínio do Estado*. Rio de Janeiro, BIBLIX, 1957.
- TAVARES, José Antonio Giusti. *A estrutura do autoritarismo brasileiro*. Porto Alegre, Mercado Aberto, 1982.
- TEIXEIRA DE FREITAS, Mario Augusto. Conferência realizada no IHGB. 28 de outubro 1932 (sala Varnhagen). *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, v. 166, p. 764-805, 1935.
- \_\_\_\_\_. A estatística e organização nacional. *Revista Brasileira de Estatística*. Rio de Janeiro, IBGE, ano 2, v. 1, jan./mar. 1941.
- \_\_\_\_\_. A redivisão política do Brasil. *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro, IBGE, ano 3, n. 3, p. 533-34, jul./set. 1941.
- \_\_\_\_\_. O esperanto no Brasil. *Revista Brasileira de Estatística*. Rio de Janeiro, IBGE, v. 6, n. 22, p. 197-207, abr./jun. 1945.
- \_\_\_\_\_. Teses estatísticas. In: TEIXEIRA DE FREITAS PENSAMENTO E AÇÃO. Rio de Janeiro, IBGE, CDDI, 1990.
- TEIXEIRA DE FREITAS, Pensamento e Ação. Rio de Janeiro, IBGE, 1990. Projeto Memória Institucional.
- TORRES, Alberto. *O problema nacional brasileiro*. 1. ed. 1914. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1933.
- TOSTA, Octávio. *A geopolítica do Brasil: a defesa nacional*. Rio de Janeiro, BIBLIX, 1960.
- TRAVASSOS, Mário. *A projeção continental do Brasil*. 4. ed. São Paulo, Nacional, 1947.
- \_\_\_\_\_. Estrutura geo-militar do Brasil. *Cultura e Política*, I (9), nov. 1941.
- URICOECHEA, Fernando. A formação do estado brasileiro no século XIX. *Revista Dados*. Rio de Janeiro, IUPERJ, n. 14, p. 85-109, 1977.
- \_\_\_\_\_. O minotauro imperial. Rio de Janeiro, Difel, 1982.
- VALLAUX, Camille. La sociedad, el solo y el estado. JORRO, Daniel (ed.). Madrid, 1914 (ed. original: 1914).
- VALVERDE, Orlando. Improvisações em torno de Teixeira de Freitas. In: ENCONTRO COMEMORATIVO DO CENTENÁRIO DE TEIXEIRA DE FREITAS. Rio de Janeiro, IBGE, CDDI, 1991, p. 49.
- VARGAS, Getúlio. *A nova política do Brasil*. Rio de Janeiro, José Olympio, v. 5, 1938.
- VASCONCELOS, Gilberto. *Ideologia curupira*. FFLCH-USP, 1975, p. 9. Tese de mestrado.
- VELHO, Otávio Guilherme. *Capitalismo autoritário e campesinato*. São Paulo, Difel, 1976.
- \_\_\_\_\_. *Frentes de expansão e estrutura agrária*. Rio de Janeiro, Vozes, 1985.
- VESENTINE, José Willian. *A capital da geopolítica*. São Paulo, Ática, 1986.
- VIANA, Majos Segadas. Divisão territorial do Brasil. *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro, IBGE, ano 3, n. 3, p. 372-406, jul./set. 1940.
- VIEIRA, Everaldo A. *Oliveira Viana e o estado corporativo*. São Paulo, Grijalbo, 1976.
- VITES, Elliot. New wave federalism and the dileme for state government. *Alert 5/87*. Washington, The Council of State Government, 1986.
- V. S. Advising Comission on Intergovernmental Relations. *New relation in a changing system of federalism and american politics*. Washington, 1986.
- WITTLESEY, Derwent. *The earth and the state: a study in political geography*. New York. 1939.
- ZARUR, Jorge. *Geografia: ciência moderna ao serviço do homem*. *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro, IBGE, ano VI, n. 3, jul./set. 1944, p. 313-26.
- ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria geral do estado*. Tradução de Antonio Cabral de Moncada. 2. ed. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1984.

## **ANEXOS**

- 1 - Esquema Estrutural dos Sistemas de  
Serviços Estatísticos e Geográficos
- 2 - Esquema Fundamental dos Levantamentos Estatísticos
- 3 - Proposta de Redivisão Territorial
- 4 - Plano Rodoviário Nacional - 1944
- 5 - Mapa Rodoviário 1993
- 6 - Decreto-Lei nº 311



REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL  
**INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA**  
 ORDENAÇÃO GERAL DOS ASSUNTOS DA ESTATÍSTICA BRASILEIRA  
**ESQUEMA FUNDAMENTAL**

**A — CARACTERIZAÇÃO FÍSIO-DEMOGRÁFICA**

I — Situação física	A — Âmbito geográfico.....	1. Posição, limites e extensão do território	II — Situação demográfica	A — Demografia estática	a — Aspecto absoluto (recenseamento).....	1. Efetivos demográficos
	B — Ambiente geomórfico.....	{ 2. Geologia e orografia 3. Hidrografia		b — Aspecto relativo (densidade).....	2. Densidade demográfica	
	C — Ambiente climático.....	4. Meteorologia e climatologia		c — Aspecto específico (composição).....	3. Grupos demográficos	
	D — Riquezas naturais.....	{ 5. Prospeção mineralógica 6. Revestimento florístico 7. Fauna		B — Demografia dinâmica	a — Cômputos diretos	{ $\alpha$ — Aspecto intrínseco $\beta$ — Aspecto extrínseco
				b — Cômputos indiretos	{ $\alpha$ — Aspecto biológico..... $\beta$ — Aspecto biométrico.....	11. Mortalidade e sobrevivência 12. Vida média e vida provável

**B — CARACTERIZAÇÃO SOCIOGRÁFICA**

III — Situação econômica	A — Produção.....	{ 1. Produção extrativa (mineral, vegetal e animal) 2. Produção agrícola 3. Produção da indústria de transformação 4. Produção industrial propriamente dita	V — Situação cultural	A — Vida intelectual.....		1. Ensino e educação 2. Bibliotecas 3. Museus 4. Monumentos históricos e artísticos 5. Belas artes 6. Teatros e outras casas de diversões 7. Associações culturais (científicas, literárias, artísticas, educativas, cívicas, recreativas e desportivas)
	B — Circulação.....	{ 5. Meios de transporte (terrestres, marítimos, de navegação interna e aéreos) 6. Vias de comunicação (correios, telégrafos e telefones) 7. Propriedade imobiliária 8. Propriedade industrial 9. Propriedade intelectual (científica, literária e artística)			8. Institutos científicos 9. Arquivos públicos 10. Imprensa periódica 11. Rádio-difusão 12. Aspectos culturais da indústria bibliográfica, fonográfica e cinematográfica 13. Exposições, congressos e conferências 14. Missões científicas e culturais 15. Excursionismo	
	C — Distribuição e consumo.....	{ 10. Moeda metálica e fiduciária 11. Títulos mobiliários 12. Bancos e estabelecimentos de crédito 13. Comércio (de exportação, de importação, internacional, interestadual e local) 14. Distribuição da riqueza (salários, interesses, rendimentos, lucros, impostos e benefícios) 15. Consumo (alimentos, vestuário, habitação etc.; serviços de natureza intelectual e moral; sinistros e acidentes)			a — Aspectos positivos ou normais	{ $\alpha$ — Movimento humanitário $\beta$ — Movimento espiritual
IV — Situação social	A — Bem-estar físico-social	{ 1. Logradouros públicos (vias públicas, praças, parques, bosques, hortos, jardins, cemitérios, etc.) 2. Pavimentação 3. Arborização e ajardinamento 4. Iluminação 5. Abastecimento d'água 6. Esgotos sanitários 7. Limpeza pública 8. Balneários, piscinas, lagos artificiais, canais, estádios e outros melhoramentos urbanos	VI — Situação administrativa e política	B — Vida moral	b) Aspectos negativos ou patológicos..	26. Crimes e contravenções 27. Jogo 28. Prostituição 29. Natalidade ilegítima 30. Desquites 31. Suicídios
	B — Bem-estar econômico-social	{ 9. Serviços preventivos de saúde pública 10. Campanhas sanitárias 11. Assistência médica hospitalar 12. Assistência médica em ambulatórios 13. Assistência a desvalidos (vestuário, habitação, alimentação e educação) 14. Previdência e assistência social (seguros, capitalização, caixas econômicas, etc.) 15. Cooperativismo 16. Organização do trabalho			A — Aspectos administrativos	{ a — Gestão pública..... b — Ordem e defesa públicas.....
				B — Aspectos políticos.....		7. Organização política 8. Representação política

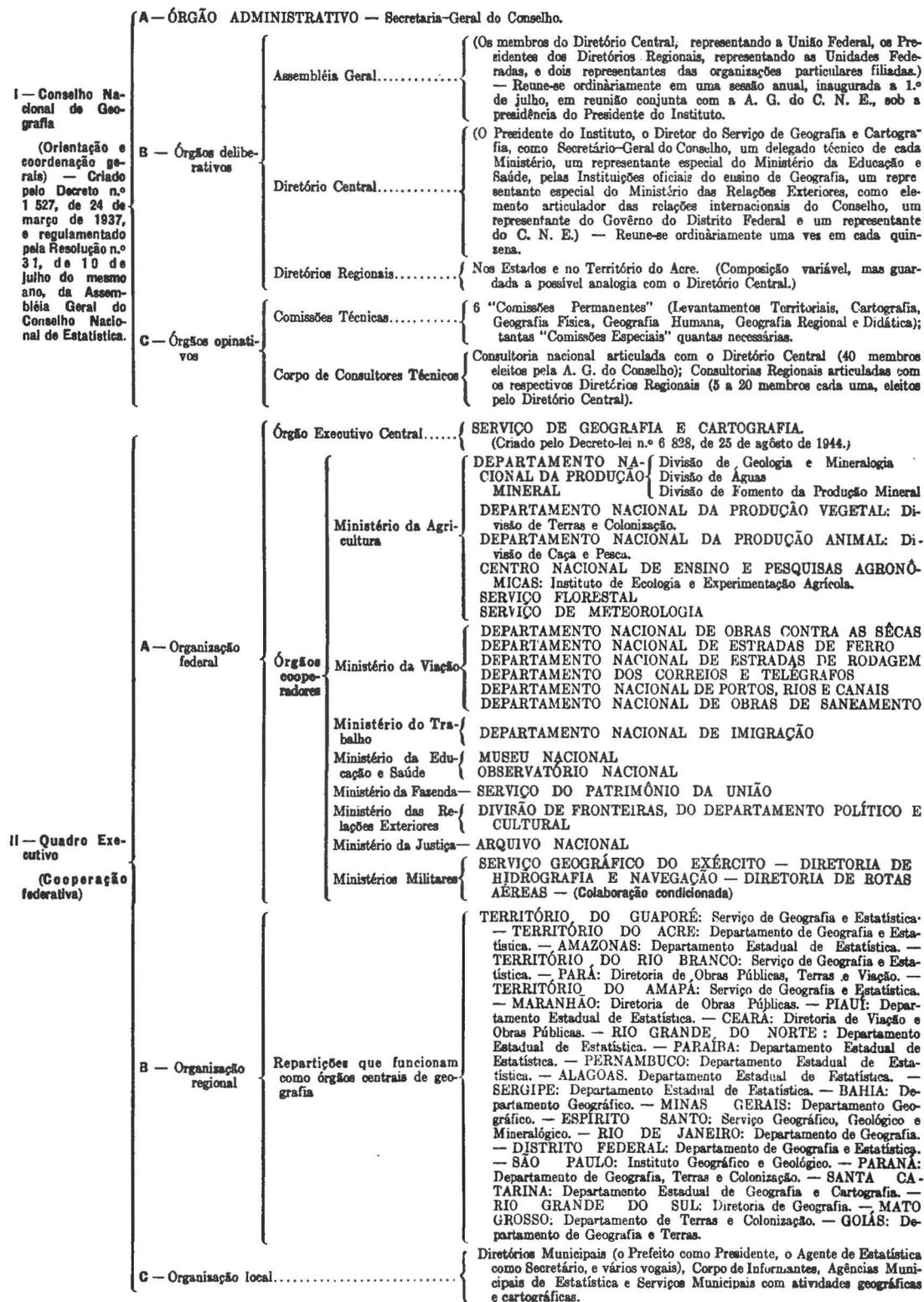


REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL  
**INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA**

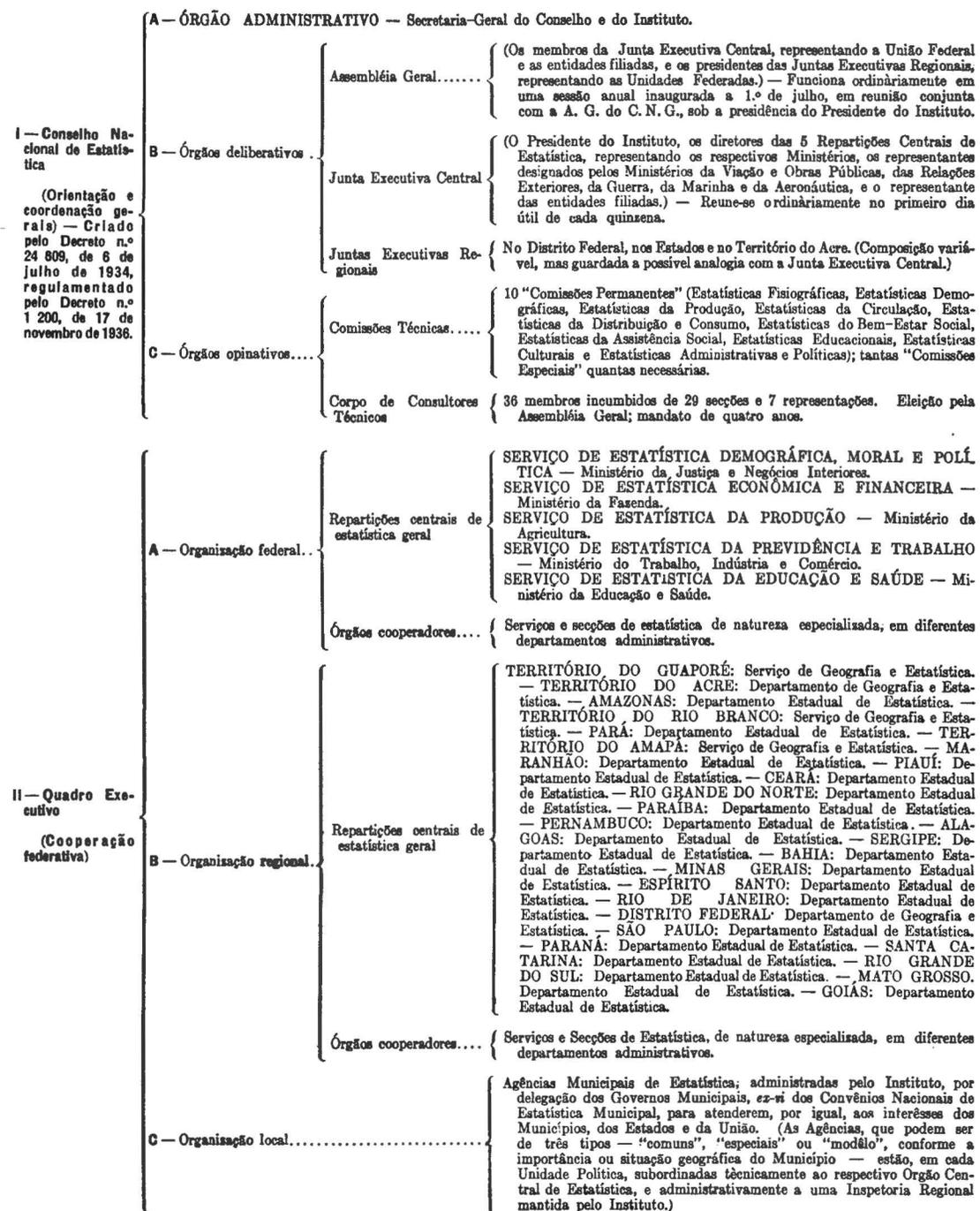
ORGANISMO FEDERATIVO SUBORDINADO DIRETAMENTE À PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

**ESQUEMA ESTRUTURAL**

**SISTEMA DOS SERVIÇOS GEOGRÁFICOS**



**SISTEMA DOS SERVIÇOS ESTATÍSTICOS**



**SISTEMA DOS SERVIÇOS CENSITÁRIOS**

Integra também a estrutura do Instituto este terceiro sistema nacional de órgãos de pesquisa; igualmente p,ostos ao conhecimento das realidades brasileiras. Funciona, porém, apenas para a execução decenal do RECENSEAMENTO GERAL DA REPÚBLICA, que se realiza nos anos de milésimo 0, abrangendo os aspectos demográficos, econômicos e sociais. Assim, a terceira ala do Instituto constituiu-se periodicamente, para funcionar por um quinquênio, a partir dos anos de milésimo 8. Dirigida pela COMISSÃO CENSITÁRIA NACIONAL, com o auxílio de colégios análogos — regionais e municipais, — tem por órgãos executivos, constituindo o SERVIÇO NACIONAL DE RECENSEAMENTO: a Direção Central (subdividida em Divisão Administrativa, Divisão Técnica, Divisão de Publicidade e Divisão de Coordenação); as Delegações Regionais (uma em cada Unidade da Federação); as Delegacias Seccionais (tantas quantas necessárias); as Delegacias Municipais (uma em cada Município).

NOTA — Todos os órgãos executivos das alas permanentes do Instituto dispõem de bibliotecas especializadas sobre os respectivos campos de trabalho. A maior parte deles possui serviço foto-cartográfico e equipamento apropriado. Em alguns existem tipografias privadas. Junto à Secretaria-Geral do Instituto, porém, funcionam, como organizações centrais, — uma Biblioteca, um Serviço de Apuração Mecânica e um Serviço Gráfico.



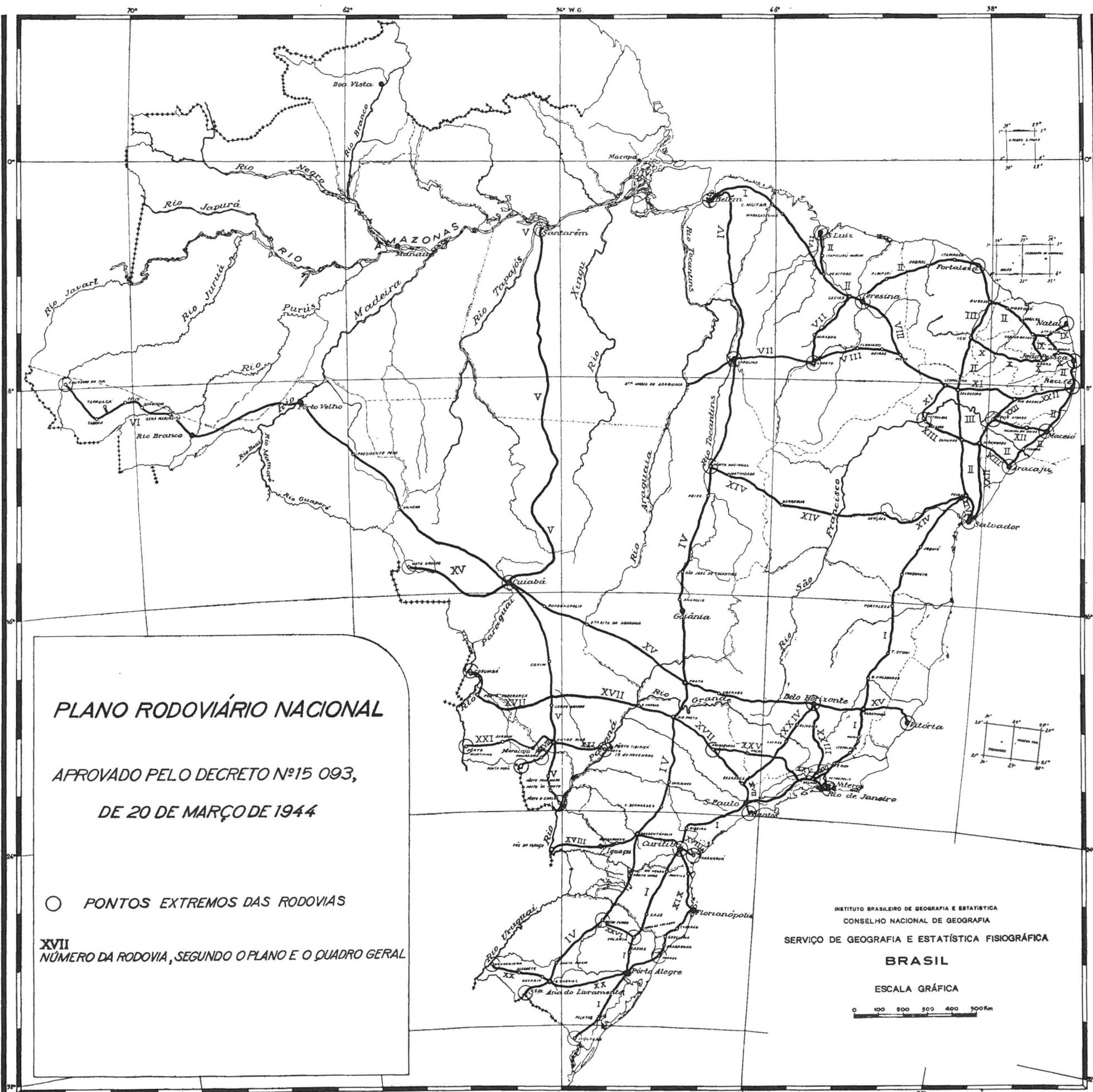
**ESBÔÇO**  
**DE UMA NOVA CARTA POLÍTICA**  
**DO BRASIL**

PLANO SEGADAS VIANA,  
 COM MODIFICAÇÕES DE TEIXEIRA DE FREITAS

**CONVENÇÕES**

- Divisas entre as unidades federadas atuais
- - - Divisas entre as unidades propostas (Estados ou Territórios)
- ..... Divisas entre os departamentos propostos
- ◆ Capital da República
- ⊙ Capital de Estado
- Sede de Território
- Sede de departamento

0 100 200 400 600 800 1000 km.



## PLANO RODOVIÁRIO NACIONAL

APROVADO PELO DECRETO Nº 15 093,  
DE 20 DE MARÇO DE 1944

○ PONTOS EXTREMOS DAS RODOVIAS

XVII  
NÚMERO DA RODOVIA, SEGUNDO O PLANO E O QUADRO GERAL

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA  
CONSELHO NACIONAL DE GEOGRAFIA  
SERVIÇO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA FISIAGRÁFICA

BRASIL

ESCALA GRÁFICA

0 100 200 300 400 500 Km

BRASIL RODOVIAS  
1993



— Previstas no plano Rodoviário Nacional de 1944  
DGC / Departamento de Cartografia

ESCALA 1:22 000 000  
220 km 110 0 110 220 330 440 550 km

## DECRETO LEI N. 311 — de 2 de março de 1938

Dispõe sobre a divisão territorial do país e dá outras providências

O Presidente da República, usando das atribuições que lhe confere o artigo 180 da Constituição:

Considerando que o art. 15 da Constituição confere à União a competência de resolver definitivamente sobre os limites do território nacional e fazer o recenseamento geral da população;

Considerando que essa faculdade implica a de promover a delimitação uniforme das circunscrições territoriais;

Considerando, ainda, os compromissos assumidos nas cláusulas XIV e XV da Convenção Nacional de Estatística, a Resolução n. 59, de 17 de julho de 1937, da Assembléia Geral do Conselho Nacional de Estatística, e, finalmente, o critério por êste firmado na Resolução n. 60, de 17 de julho de 1937, da Assembléia Geral, para o cômputo das unidades do quadro territorial da República,

Decreta:

Art. 1.º Na divisão territorial do país serão observadas as disposições desta lei.

Art. 2.º Os municípios compreenderão um ou mais distritos formando área contínua. Quando se fizer necessário, os distritos se subdividirão em zonas com seriação ordinal.

Parágrafo único. Essas zonas poderão ter ainda denominações especiais.

Art. 3.º A sede do município tem a categoria de cidade e lhe dá o nome.

Art. 4.º O distrito se designará pelo nome da respectiva sede, a qual, enquanto não fôr erigida em cidade, terá a categoria de vila.

Parágrafo único. No mesmo distrito não haverá mais de uma vila.

Art. 5.º Um ou mais municípios, constituindo área contínua, formam o termo judiciário, cuja sede será a cidade ou a mais importante das cidades compreendidas no seu território e dará nome à circunscrição.

Art. 6.º Observado, quanto à sede e à continuidade do território, o disposto no artigo anterior, um ou mais termos formam a comarca.

Art. 7.º Os territórios das comarcas e termos serão definidos, nos respectivos atos de criação, pela referência às circunscrições imediatamente inferiores que os constituírem. O ato de criação de cada município, porém, indicará os distritos que no todo ou em parte vierem a constituir o seu território e fará a descrição dos antigos ou novos limites do distrito que passarem a formar a linha divisória municipal, discriminadas as secções correspondentes às sucessivas confrontações inter-distritais. Analogamente, nenhum distrito será criado, sem a indicação expressa da anterior jurisdição distrital do território que o deva constituir, descritos os respectivos limites com cada um dos distritos que formarem suas confrontações.

Art. 8.º Os limites inter-distritais ou inter-municipais serão definidos segundo linhas geodésicas entre pontos bem identificados ou acompanhando acidentes naturais, não se admitindo linhas divisórias sem definição expressa ou caracterizadas apenas pela coincidência com divisas pretéritas ou atuais.

Art. 9.º Em nenhuma hipótese se considerarão incorporados ou a qualquer título subordinados a uma circunscrição, territórios compreendidos no perímetro de circunscrições vizinhas.

Art. 10. Não haverá, no mesmo Estado, mais de uma cidade ou vila com a mesma denominação.

Art. 11. Nenhum novo distrito será instalado sem que previamente se delimitem os quadros urbano e suburbano da séde, onde haverá pelo menos trinta moradias.

Parágrafo único. O ato de delimitação será sempre acompanhado da respectiva planta.

Art. 12. Nenhum município se instalará sem que o quadro urbano da séde abranja no mínimo duzentas moradias.

Art. 13. Dentro do prazo de um ano, contado da data desta lei, ou da respectiva instalação, se ulterior, os municípios depositarão na Secretaria do Diretório Regional de Geografia, em duas vias autenticadas, o mapa do seu território.

§ 1.º O mapa a que se refere êste artigo, ainda quando levantado de modo rudimentar, deverá satisfazer os requisitos mínimos fixados pelo Conselho Nacional de Geografia.

§ 2.º O município que não der cumprimento ao disposto neste artigo terá cassada a autonomia e o seu território será anexado a um dos municípios vizinhos, ao qual fica deferido o encargo, aberto novo prazo de um ano, com idêntica sanção.

Art. 14. A competência dos governos estaduais para a criação dos distritos não impede que os governos dos municípios, para fins exclusivos da respectiva administração, os subdividam em sub-distritos.

Art. 15. As designações e a discriminação de “comarca”, “térmo”, “município” e “distrito” serão adotadas em todo o país, cabendo às respectivas sédes as categorias correspondentes, e abrangidos os distritos que existiam sómente na ordem administrativa ou na judiciária.

§ 1.º Ficam mantidos, para os efeitos dêste artigo, os distritos de uma ou de outra ordem, já instalados, que, em virtude de disposição constitucional, houverem sido creados por atos municipais.

§ 2.º Ficam excetuados da confirmação e alargamento de investidura determinados neste artigo os vários distritos judiciários ou administrativos que tiverem séde na mesma cidade, aos quais se aplicará, desde já, o critério fixado na última parte do art. 2.º.

Art. 16. Sòmente por leis gerais, na forma dêste artigo, pode ser modificado o quadro territorial, tanto na delimitação e categoria dos seus elementos, quanto na respectiva toponímia.

§ 1.º No primeiro semestre do ano corrente, e para entrar em vigor a 1 de julho, os governos dos Estados e, para as circunscrições diretamente submetidas à sua administração, o govêrno federal, fixarão, de acôrdo com instruções gerais baixadas pelo Conselho Nacional de Geografia, o novo quadro territorial respectivo, ao qual será apensa a descrição sistemática dos limites de todas as circunscrições distritais e municipais que nele figurarem.

§ 2.º Até então, subsistem os termos que forem atualmente subdivisões de municípios, tendo as respectivas sédes a categoria de vila.

§ 3.º Entrando em vigor a nova definição do quadro territorial, só poderá êste ser alterado por leis gerais quinquenais, promulgadas no último ano de cada período para entrar em vigor a 1 de janeiro do ano imediato. A segunda destas revisões quinquenais só se dará si se houver realizado o recenseamento do Estado no segundo ano do período.

Art. 17. A instalação das novas circunscrições e a investidura das respectivas sédes em seus novos foros realizar-se-ão dentro do prazo de seis meses a contar da vigência da lei de divisão territorial que as houver criado, mas em data marcada por decreto do govêrno estadual.

Parágrafo único. Os governos dos Estados, por decretos baixados no último dia útil do prazo a que se refere êste artigo, declararão a caducidade das circunscrições cuja instalação, por inadimplemento dos requisitos legais, não tiver sido ordenada.

Art. 18. Os governos dos Estados, por decretos baixados até 31 de março de 1938, publicarão a relação das circunscrições administrativas e judiciárias já instaladas ao tempo desta lei, feitas as alterações de classificação e toponímia bem como de categoria das sédes decorrentes dos critérios na mesma fixados, e de acôrdo com o modêlo geral que o Conselho Nacional de Estatística formulará.

Parágrafo único. As alterações de denominação decorrentes do disposto no art. 10 só serão efetivadas no novo quadro a que se refere o § 1.º do art. 16.

Art. 19. As disposições desta lei estendem-se, no que fôr aplicável, ao Distrito Federal e ao Território do Acre.

Art. 20. Esta lei entrará em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, em 2 de março de 1938, 117º da Independência e 50º da República.

GETULIO VARGAS.  
*Francisco Campos.*

---

## **Série Documento para Disseminação**

---

ISSN 0103-6335

1 - O IBGE e o atendimento à sociedade (prefácio do projeto técnico do CDDI), de Nelson de Castro Senra e Lídia Vales de Souza. ISBN 85-240-0329-4. 1990. 44p.

2 - Projetos de disseminação, contribuição ao estabelecimento de uma metodologia, de Cláudio Alex Fagundes da Silva. ISBN 85-240-0355-3. 1991, 30p. Proposta metodológica que integra a disseminação de informações com o marketing.

3 - Pensando a disseminação de informações (o caso do IBGE), de Nelson de Castro Senra. ISBN 85-240-0459-2 - 2a. edição. 1993. 39p.

4 - Memória Institucional do IBGE: em busca de um referencial teórico, de Clécia Thiesen Magalhães Costa. ISBN 85-240-0446-0. 1992. 40p.

## **Subsérie Memória Institucional**

---

ISSN 0103-6459

1 - Teixeira de Freitas: pensamento e ação, coord. do Setor de Memória Institucional. ISBN 85-240-0351-0. 1990. 140p.

2 - Encontro comemorativo do centenário de Teixeira de Freitas, coord. do Setor de Memória Institucional.

Textos das palestras proferidas no Encontro comemorativo do centenário do nascimento de Teixeira de Freitas. ISBN 85-240-0366-9. 1991. 80p.

3 - Pró-Censo: algumas notas sobre os recursos para o processamento de dados nos Recenseamentos do Brasil, de Francisco Romero Feitosa Freire. ISBN 85-240-0460-6. 1993, 53 p.

4 - A criação do IBGE no contexto da centralização política do Estado Novo, de Eli Alves Penha. ISBN 85-240-0463-0. 1993, 125 p.