
Conceitos e significados do planejamento na geografia brasileira e o IBGE

Concepts and meaning of planning in Brazilian geography and the IBGE

Conceptos y significados de la planificación en el Geografía Brasileña y el IBGE

Les concepts et les significations de la planification dans la géographie brésilienne et l'IBGE

Paulo Roberto de Albuquerque Bomfim



Electronic version

URL: <http://terraBrasilis.revues.org/1494>

DOI: 10.4000/terraBrasilis.1494

ISSN: 2316-7793

Publisher:

Laboratório de Geografia Política -
Universidade de São Paulo, Rede Brasileira
de História da Geografia e Geografia
Histórica

Electronic reference

Paulo Roberto de Albuquerque Bomfim, « Conceitos e significados do planejamento na geografia brasileira e o IBGE », *Terra Brasilis (Nova Série)* [Online], 5 | 2015, posto online no dia 17 Dezembro 2015, consultado o 01 Outubro 2016. URL : <http://terraBrasilis.revues.org/1494> ; DOI : 10.4000/terraBrasilis.1494

The text is a facsimile of the print edition.

© Rede Brasileira de História da Geografia e Geografia Histórica

Conceitos e significados do planejamento na geografia brasileira e o IBGE

Concepts and meaning of planning in Brazilian geography and the IBGE

Conceptos y significados de la planificación en el Geografía Brasileña y el IBGE

Les concepts et les significations de la planification dans la géographie brésilienne et l'IBGE

Paulo Roberto de Albuquerque Bomfim

Introdução

- 1 Quando surge o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 1938,¹ como uma das iniciativas do processo de modernização do Estado brasileiro, entrecruzaram-se contribuições “institucionais” e outros saberes geográficos já então há tempos consolidados na *intelligentsia* brasileira. Ao lado da missão francesa de criação da Universidade do Distrito Federal, da Universidade do Brasil e da Universidade de São Paulo,² engenheiros, diplomatas, advogados, dentre outros profissionais (diversos deles, nomes importantes de associações como a Sociedade Geográfica do Rio de Janeiro³ e o Clube de Engenharia), também foram protagonistas dessas primeiras instituições “oficiais”, que em breve teriam o incremento dos futuros geógrafos oriundos dos quadros dessas universidades. Naquela década de grandes transformações do Estado nacional, juntamente a várias autarquias públicas então criadas, o IBGE voltou-se para os objetivos básicos de reconhecimento do território (tido do ponto de vista estatal como um vazio populacional, um *sertão* obscuro [Moraes, 2003]), envolvendo cartografia e levantamento de dados (sobre população, indústria, agricultura, etc.), elementos necessários para a composição de séries estatísticas para o país.

- 2 As intenções de criação e fundação do IBGE já salientavam a centralidade do conceito de planejamento como objetivo do Instituto, ainda que sabidamente a intervenção do Estado na organização do território ganhe relevo a partir do Plano de Metas – governo Juscelino Kubitschek (1956-1961)⁴ – e, sobretudo, de um duplo contexto de valorização da geografia aplicada e do advento do golpe civil militar de 1964, quando a modernização autoritária fez da tecnificação do território um escopo fundamental do período, para o qual houve uma reestruturação do IBGE e mesmo de todo o aparato burocrático do Estado, culminando com o I e o II Plano Nacional de Desenvolvimento – respectivamente, 1971-1974 e 1974-1979 (Bomfim, 2007; Pontes, 1983).
- 3 Isso posto, o objetivo deste breve texto é assinalar, precisamente, como o planejamento foi pensado nos quadros do IBGE no período aqui considerado como de gênese do Estado moderno no Brasil, ou seja, nos anos iniciais do Instituto.

A necessidade de planejar e a geografia

- 4 Antes de tornar-se uma das principais políticas públicas implementadas pelos estados capitalistas, o planejamento esteve por mais de uma década associado a uma racionalização da economia – e da economia no território – em países tidos como socialistas; no caso, a União Soviética. Já em 1918, a Academia de Ciências daquele país envolvia-se com estudos de um plano para racionalização da localização das indústrias na URSS (Martin, 2005: 258-263). A chamada Comissão de Planejamento do Estado – GOSPLAN – encarregou-se de dividir a recém-criada república socialista em “unidades funcionais” sob a batuta de Nikolai Nikolaevich Baransky, expoente da geografia econômica russa, quem, na opinião de Martin (2005: 261), teria sido um pioneiro em “demonstrar que a ciência da geografia econômica consistia em um sistema de regiões econômicas relacionadas umas com as outras por meio de uma divisão territorial do trabalho”.
- 5 Anteriormente à 2ª Guerra o planejamento econômico, ou melhor, a geografia regional em sua dimensão econômica, já era um campo fértil. Baransky e outros nomes como Kolosovsky (autor de um plano industrial para a região do Ural) influenciaram, dentre outros, Alfred Weber, Hettner, Preston James e Pierre Gourou (Martin, 2005: 261). Nos EUA, o empresariado requeria no início da década de 1930 alguma forma de planejar a economia nacional, por meio de associações classistas e de intervencionismo estatal, no qual o governo deveria ter responsabilidade e poder para garantir emprego e estabilidade necessários frente à Crise de 1929 (Schlesinger Jr, 1988: 88-89).
- 6 A geografia norte-americana do período entre guerras igualmente se debruçou com afinco na tarefa de desenvolver conhecimentos e ferramentas para resolução “espacial” desses problemas práticos de governança (Martin, 2005: 448). Os anos imediatos à 1ª Guerra e sobretudo à Crise de 1929 são assinalados por trabalhos cartográficos e de geografia política. Tratava-se de – obviamente, do ponto de vista estadunidense – esquadrihar (principalmente) os estados alinhados, enquanto que, internamente, iniciavam-se estudos da Sociedade Geográfica Americana (*American Geographical Society*) a pedido do Conselho Nacional de Pesquisa (NRC em inglês), para formulação de políticas territoriais nos “cinturões” agrícolas, minerais e industriais (Martin, 2005: 463-464), em consonância com as políticas de pleno emprego e construção/dotação de infraestruturas do governo Roosevelt.

- 7 Na França, às monografias regionais “tradicionais” adicionam-se a partir da década de 1920 pesquisas enfocando a região como “quadro de análise”, numa leitura do território estruturado em conjuntos homogêneos de acordo com atividades e especializações econômicas, a exemplo de trabalhos de Demangeon e Emmanuel de Martonne (Claval, 1996: 167-170).
- 8 É óbvia nesse aspecto a diferença entre o “planificar” da economia soviética e o caráter interventor dos estados capitalistas, nos quais a planificação – a partir das concepções de Keynes ([1936], 1983) e suas críticas às crises cíclicas de demanda, produção e consumo a que uma economia estaria sujeita sem uma política econômica da parte do Estado⁵ – atendia, sem nenhuma margem a dúvidas, a interesses da iniciativa privada. Mais que isso, essas políticas tiveram grande utilidade, falando-se do caso francês, nos projetos coloniais, não sendo poucos os autores que as identificaram a intenções de caráter autoritário ou totalitário (Lefèbvre, 2000; Martins, 1988):⁶ não à toa, o Brasil do período militar será exemplo paradigmático da difusão do planejamento regional (Bomfim, 2007) como “estratégia de intervenção ao nível da estrutura territorial” (Costa, 2001: 13).
- 9 No dizer de Foucher (1991: 27), em certos casos, “a organização do território foi empregada como meio de gestão das contradições sociais”, sendo o exemplo mais célebre “a abertura de frentes pioneiras na Amazônia brasileira pelo regime militar, como meio de responder às pressões sociais”; como aquelas supostamente vindas da Região Nordeste. Num país marcado historicamente pelo capitalismo tardio⁷ ou hipertardio,⁸ vinculado ao setor agroexportador como meio de acumulação e dele dependente para substituir importações (Mello, 1984), o Estado brasileiro tomou para si a função indutora do processo de modernização – que necessitaria inapelavelmente dinamizar a industrialização.⁹ A modernização encaminhada pelo Estado e seus planos, compostos em variados níveis de profundidade, não coube a uma participação da sociedade civil, dado nosso “quadro geral de baixa informação política” (Cardoso, 2001: 172), mas a uma burocracia propensa a pensar, na vacuidade de um discurso de fortalecimento do Estado-Nação, “o progresso” à margem da questão social; papel político sem dúvida *moderno* e não contraditoriamente pleno de vínculos com tradições elitistas e autoritárias.¹⁰
- 10 Se tal modernização pela via do Estado é vivida no Brasil desde os anos de 1920 e 1930, o projeto estatal se encorpa de fato nos governos de Getúlio Vargas (1930-1945 e 1951-1954), quando se operou a preparação do aparelho do Estado para execução do planejamento. Para rastrear tal “preparativo”, é fundamental seguir uma periodização necessária, fazendo-se, pois, uma muito breve revisão daquilo que se entendeu por planejamento no período escolhido (*grosso modo*, de 1939 a 1956), conforme se pôde verificar nas páginas da Revista Brasileira de Geografia (RBG), publicação seminal do Instituto, ao lado da Revista Brasileira de Estatística.
- 11 Seguiremos, pois, a proposta de José Truda Palazzo (*apud* Cadernos NAE, 2004: 76-78),¹¹ quem sugere uma divisão do planejamento no Brasil, desde os planos setoriais até o planejamento de caráter macroeconômico.
- 12 A 1ª fase do planejamento no Brasil (1934-1945) seria marcada por uma forte atuação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP).¹² Já o período compreendido entre 1946-1956 é caracterizado pelas primeiras tentativas de implantação de órgãos de planejamento. Note-se que o intervencionismo estatal, justamente num período em que se consolidaria a Guerra Fria, pautava-se muito mais no apoio estratégico do Estado a iniciativas liberais, privadas e internacionalizantes; constituindo propostas estruturadas

“mais frequentemente em torno de grandes objetivos econômicos e [...] formuladas para atender necessidades de estabilização econômica ou de desenvolvimento regional” (Cadernos NAE, 2004: 75). Noutros termos, a defesa do intervencionismo muitas vezes equivalia a um programa estatal para otimizar o capital privado, reservando-se ao Estado o papel de financiador apenas de setores econômicos não lucrativos para a iniciativa particular ou considerados estratégicos – ou de “interesse nacional” (Mantega, 1985: 203).

13

- 13 Em seguida ao Relatório Simonsen (1944-1945), é apresentado no governo Dutra o Plano Salte (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia), estabelecido para o período 1949-1953. Embora abandonado em 1952, do Plano Salte lançaram-se as pedras de duas importantes obras – a rodovia Presidente Dutra (inaugurada em 1951) e principalmente o início da construção da Usina Hidroelétrica de Paulo Afonso; marco para a “eletrificação do território” como escopo do planejamento (Moreira, 2015: 87-90) e de grande importância para viabilidade da industrialização em parte expressiva do Nordeste do Brasil (Lima, 2015).
- 14 A Constituição de 1946 criou o Conselho Nacional de Economia e em 1945 o Banco do Brasil constituía a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) como autoridade monetária nacional (até então inexistente), exercendo até 1964 uma tarefa depois creditada, com maior leque de poderes, ao Banco Central. Na entrada para a década de cinquenta nasceram instituições ou agências decisivas na etapa de preparação ao planejamento. Em 1952 é aprovada pelo Congresso Nacional a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), coluna vertebral para financiamento do planejamento no país. A Lei nº 1806 de 06 de janeiro de 1953 criou a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), depois substituída em 1966 pela Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM). Importante assinar que o mesmo dispositivo jurídico estabeleceu o recorte regional – para fins principalmente de concentração de investimentos financeiros – da “Amazônia Legal” (Marques, 2013).¹⁴
- 15 Contudo, a mais simbólica iniciativa dessa 2ª fase do planejamento brasileiro foi a Comissão Técnica-Mista Brasileira-Americana de Estudos Econômicos (Comissão Mista Brasil-Estados Unidos), atestando um evidente interesse geopolítico norte-americano pelo Brasil, embora economicamente os recursos aqui invertidos tenham sido decepcionantes. A Comissão, a partir de cujas indicações se criou por exemplo o próprio BNDE, remonta aos trabalhos de 1948, da Missão Abbink (chefiada por John Abbink e Gouveia de Bulhões). Oficialmente, ela vigorou de 1951 a 1953, chegando a fazer um diagnóstico da economia e dos pontos de estrangulamento da infraestrutura do país à época. O relatório final da Comissão, de 1954, não deixava dúvidas:
- A disparidade das taxas de desenvolvimento regional tem sido uma das feições mais salientes da evolução brasileira entre 1939 e 1952. Estimativas indicam que o crescimento do produto real per capita no centro econômico do Brasil, que compreende os Estados do Rio, Espírito Santo, Minas Gerais, São Paulo, Paraná e o Distrito Federal, foi de 50% entre 1939 e 1959, duas vezes maior que a taxa nacional correspondente. Isto deve ser comparado com um acréscimo de cerca de 15% na região pioneira de Mato Grosso e Goiás, de 8 a 10% nos Estados meridionais, e de 4% nos Estados nordestinos (incluindo Bahia e Sergipe). O produto real per capita pouco ou nada subiu na região amazônica. (Relatório da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, 2008: 303)
- 16 Sinteticamente, o relatório assinalava os pontos de estrangulamento impeditivos ao “desenvolvimento” nacional, salientando as dificuldades em promover a atividade

industrial, primeiramente, de forma equalizada pelo território, como visto na citação acima, ainda pleno de desigualdades; em segundo lugar, devido a um entrave exatamente na questão energética: o Brasil era absolutamente carente em petróleo e o potencial hídrico era pouco aproveitado.

Do ponto de vista do progresso econômico da Nação, os prolongados debates legislativos dos últimos seis anos criaram a pior das situações porque a ausência de decisão firme propiciou um clima de incerteza sobre a base energética do país. Desse modo, a ulterior evolução da indústria e do sistema de transportes foi posta em dúvida, enquanto limitações cada vez mais rígidas introduziam-se nas listas de importação, obscurecendo, por inteiro, o panorama da balança de pagamentos. (Relatório da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, 2008: 327)

- 17 Nesse tom, Moreira (2015) recorda o surgimento de comissões voltadas para a urgente questão energética do país, como aquela dedicada ao Vale do São Francisco, bacia de grande interesse para o planejamento ao lado da bacia Amazônica; ao que se pode somar o projeto da CIBPU, a Comissão Interestadual da Bacia do Paraná-Uruguai, uma iniciativa federalista que visava uma atuação em conjunto dos estados de Mato Grosso, Goiás, Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul (Gardin, 2002) e que seria abortada pelo regime militar, obviamente contrário a iniciativas descentralizadoras.
- 18 Para finalizar essa periodização, uma terceira etapa poderia ser caracterizada, nos anos entre 1956-1963, distinguidos pelo planejamento inserido “numa concepção abertamente desenvolvimentista” (Cadernos, 2004). Nesse intervalo, o marco na história do planejamento no Brasil seria o Plano de Metas (1956).¹⁵ Não será nosso intuito, porém, rastrear o período posterior a 1956. A partir daí e ainda mais na etapa seguinte do planejamento – correspondente ao regime militar – várias questões envolvendo o estado e a geografia se tornaram mais complexas. Sendo uma etapa já estudada (Bomfim, 2007; Pontes, 1983), nos deteremos aqui – tendo a RBG como material de análise – entre o primeiro número da Revista, de 1939, e o ano de 1956, marcado por duas ocorrências: o incremento do desenvolvimentismo a partir do governo JK e o XVIII Congresso Internacional de Geografia, no Rio de Janeiro, de alto significado para a geografia brasileira em geral e ibegeana em particular (Mendoza Vargas; Bomfim, 2014). Deixemos assim as páginas da RBG nos mostrarem a relação entre planejamento e IBGE nos anos primeiros do Instituto.

Um esboço: o planejamento nas páginas da Revista Brasileira de Geografia

- 19 Como número inaugural daquela que seria a mais importante publicação do IBGE, o volume 01 da Revista Brasileira de Geografia apresentou normas e legislações, dentre as quais, a Convenção Nacional de Estatística, que três anos antes fora presidida pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores, José Carlos de Macedo Soares, Presidente do Instituto Nacional de Estatística, e cuja uma das bases era assegurar “a mais ampla autonomia de ação técnica e administrativa, para o fim de eficiente coordenação no planejamento e execução dos serviços estatísticos brasileiros” (Legislação, 1939: 135), razão de ser do Instituto desde seus primórdios, como fica evidente nesta passagem, ao lado do empenho para bem cartografar o território nacional. O IBGE nesses primeiros anos de vida articulou-se, nomeadamente por meio de Macedo Soares, Jorge Zarur e Cristóvão Leite de Castro, a diversas entidades coirmãs, marcadamente naquelas voltadas

para a cartografia. Como Secretário Geral do Conselho Nacional de Geografia (CNG) do IBGE, o engenheiro Cristóvão Leite de Castro apresentou, por exemplo, uma comunicação em Washington, em 03 de junho de 1944, por ocasião da Quarta Reunião Anual Congresso Americano de Topografia e Cartografia (*American Congress on Surveying and Mapping*). Importante notar que, tendo sido feita a comunicação numa fase final da Guerra, havia a preocupação indiscutível de planejar um arcabouço técnico para cartografia e topografia do território nacional, como condição para segurança nacional. A fala de Leite e Castro é exemplar nesse aspecto. Como pronunciou,

No pós-guerra o Mundo experimentará grandes transformações, que irão modificar não só o mapa político senão também, em muitos aspectos, a vida econômica e social das nações. Os problemas a resolver serão, então, numerosos e importantes e cada nação deverá estar preparada para dar soluções justas, duráveis, orgânicas e construtoras às questões econômicas sociais e políticas que tantas surgirão, a influírem decisivamente na vida nacional. Para que assim seja, tal como convém, é indispensável que as soluções dos problemas envolvendo fenômenos de superfície tenham fundamento geográfico sólido, de modo que tais soluções levem em conta as condicionantes do ambiente, e assim bem ajustem a atitude do homem às condições da terra [...] No estudo dos problemas do pós-guerra, é importantíssimo pois haver bons mapas, que bem representem o território onde se desenrolarão os fenômenos marcantes da vida nacional [...], no conveniente planejamento das medidas governamentais. (Noticiário, 1944a: 300-301)

- 20 Vislumbrando no horizonte o pós-guerra, o IBGE albergaria entre agosto e setembro 1944, no Rio de Janeiro, a II Reunião Pan-americana de Consulta sobre Geografia e Cartografia, promovida pela Comissão de Geografia do Instituto Pan-Americano de Geografia e História.¹⁶ A Reunião Pan-americana contou com a participação não apenas de engenheiros e geógrafos do CNG. Militares, diplomatas e estadistas do Brasil e de nações do continente estiveram presentes, ressaltando a importância dos conhecimentos cartográficos para defesa e organização do território e de políticas voltadas a esses interesses. É no clima da Reunião que Vargas cria, pelo Decreto-Lei 2.828, de 25 de agosto de 1944, o Serviço de Geografia e Cartografia do IBGE (Noticiário, 1944b).
- 21 Podem-se apontar outras vertentes de preocupação do IBGE no tangente ao planejamento: havia uma dimensão técnica, exemplificada pelo empenho do Instituto em buscar subsídios e conhecimentos para seus trabalhos cartográficos. Existiam também dimensões geopolíticas – desde expedições até estudos sobre novos territórios federais (como os criados em 1942)¹⁷ e dimensões econômicas, as que mais diretamente se relacionariam ao que seria o entendimento futuro de “planejamento” no Instituto.
- 22 Esse entendimento estava bastante relacionado a leituras acerca da “geografia” do IBGE. Jorge Zarur, nome importante dessa fase do Instituto, traçava clara linha divisória entre os “professores de geografia” formados pelas universidades brasileiras e o “geógrafo profissional”. A “geografia moderna”, nesse sentido, muito deveria se aproximar de uma geografia aplicada¹⁸ (Zarur, 1944: 315).

[...] a Geografia de hoje examina a localização, ou melhor, a distribuição dos fenômenos na terra e os contrastes que cada grupo de fenômenos homogêneos possam apresentar. Portanto, a definição muito sumária de que a Geografia é o estudo dos contrastes regionais, poderia dar causa a uma série de divagações, que não vou fazer. Entretanto, a Geografia Regional tornou-se quase sinônima de Geografia Utilitária, devido ao método de estudar os problemas e às conclusões a que chega e às sugestões de caráter evolutivo que apresenta a Geografia hoje começou a adquirir um caráter dinâmico. A Geografia pode estar ao meu e ao serviço de todos. A Geografia saiu da academia, está passando para a rua e está

sendo praticada e usada por todos. A Geografia traz os elementos de uma região e dá ao administrador a possibilidade de transformá-los. Um destes exemplos é o TVA [Autoridade do Vale do Tennessee] uma das realizações do século. (Zarur, 1944: 315-316)

- 23 O geógrafo moderno, “aplicado”, haveria de conhecer os métodos de medição do território, num trabalho conjunto com astrônomos, topógrafos e especialistas em geodésia e aerofotogrametria. No momento seguinte, quando da necessidade de representar o território, esse mesmo geógrafo contaria com a colaboração “de desenhistas cartógrafos” (Zarur, 1944: 313). Zarur realizara no espírito da “da técnica moderna regionalista”, um trabalho sobre a bacia do Rio São Francisco, contando com a colaboração de geógrafos estadunidenses como Clarence Jones, Robert Platt, Charles Colby e Preston James, todos ligados à Associação Nacional de Planejamento (*National Planning Association*) dos EUA.¹⁹ Para o professor ibegeano, o potencial da Bacia do São Francisco era incalculável: uma bacia sete vezes maior que a do Tennessee – com problemas menos simples, por certo. Resulta que o Brasil poderia muito bem, por meio de um planejamento cujo recorte regional se daria segundo bacias hidrográficas, alçar aquela parte do território ao desenvolvimento. Nessa linha de raciocínio, a Usina de Paulo Afonso já então planejada, começaria a ser construída em 1948.
- 24 No que se refere à dimensão geopolítica do planejamento, Backheuser (1942), escrevendo no calor das discussões sobre a divisão regional do Brasil, louvava a política da Marcha para o Oeste implementada pelo Estado Novo, salientando o planejamento como etapa para equipar o território com ferrovias. Sílvio Fróis Abreu (1945: 106-107) reivindicava um “planejamento de sistemas de transporte capazes de atender as exigências das nossas principais zonas mineralizadas”, como meio de fomentar a atividade de mineração no Brasil; neste caso, articulando também a dimensão geopolítica à econômica.
- 25 Para lembrar as indicações da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, o grande “gargalo” para supostamente alavancar o “desenvolvimento” industrial do país era, para além da dificuldade relativa aos transportes, assinalado por Abreu (1945) e Backheuser (1942), a questão energética nacional.
- 26 Dos debates travados no II Congresso Brasileiro de Engenharia e Indústria, sediado no Rio de Janeiro, entre 25 de janeiro e 03 de fevereiro de 1946, propôs-se o Planejamento da Energia Elétrica Nacional. Durante o certame, reivindicou-se uma política governamental menos burocratizada face ao planejamento, além de – bem de acordo com as indicações “privatistas” do desenvolvimentismo brasileiro (Bielschowsky, 1996)²⁰ – uma atuação do Estado no sentido de deixar fluírem os capitais privados. Assim, o Estado, para efetiva planificação econômica do país, deveria assumir em “fase experimental” os empreendimentos, via de regra, “no domínio da indústria pesada, para, depois de superados os maiores riscos, oferecê-los ao capital privado” (Noticiário, 1946: 163). Ao final do Congresso, foram retiradas cinco diretivas: a) Política de estruturação das redes regionais de suprimento público;²¹ b) Política de fomento da eletrificação urbana e rural; c) Política de eletrificação ferroviária;²² d) Política de utilização das fontes nacionais de energia; e) Política de intervenção do Estado.
- 27 Mas um dos textos mais significativos dessa primeira safra da RBG é o trabalho de Lúcio de Castro Soares, “Delimitação da Amazônia para fins de planejamento econômico”, estudo realizado pela Divisão de Geografia do Serviço de Geografia e Cartografia por solicitação da Comissão Especial do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, da Câmara dos Deputados.²³

- 28 O grande objetivo metodológico desse artigo era estimar quais os melhores critérios de regionalização da Amazônia – visando ao planejamento. De imediato, rechaça-se a adoção dos limites naturais da região – como entendia o autor – para tal delimitação com “fins utilitários”.

Se, do ponto de vista científico, no caso, geográfico, a Hiléia Amazônica – mesmo com as suas numerosas e extensas clareiras campestres – serve para bem caracterizar a grande unidade geo-econômica da Amazônia, por outro lado o seu vasto domínio não basta [...] para delimitar a área brasileira que deverá ser considerada “amazônica” para fins exclusivos de planejamento econômico, encarado o problema do ponto de vista do interesse nacional, e não somente sob o aspecto da sua significação regional ou local. Isto porque, tais limites deixariam de incluir na região onde deverá ser levado a efeito um grande programa de recuperação e valorização econômica, as zonas através das quais passarão as vias de acesso à própria Hiléia. (Soares, 1948: 164)

- 29 O autor debate os critérios sugeridos até então para divisão da Amazônia (sempre o planejamento à vista), rebatendo-os todos. Os critérios mais “simplistas”, nas palavras de Soares (1948: 164-166), seriam os da delimitação feita pelo divisor das águas e aquela traçada por uma linha mista de paralelos, meridianos e divisas administrativas. Contudo – e novamente – para fins de planejamento, Lúcio Soares advogava como critério preliminar o estudo da ocupação pretérita da Amazônia, a qual se dera basicamente ocupando-se as várzeas dos grandes rios. Somava-se à fragilidade econômica da região e à sua rarefação demográfica, a matriz econômica local, muito menos relacionada à agricultura que à atividade extrativista, “nômade” por excelência.

A experiência histórica já provou também que a ocupação do vale amazônico, por via fluvial e de jusante para montante, pelo rio Amazonas e seus tributários [...] tem sido precária [...] devido, principalmente, ao isolamento em que ficam os núcleos povoadores [...]. Concorre para esta dispersão a grande facilidade de penetração proporcionada pelas numerosas, extensas e caudalosas artérias fluviais da bacia amazônica, navegáveis em quase tôdas as suas extensões. (Soares, 1948: 169)

- 30 Em sua argumentação, a ocupação amazônica se daria por uma dupla via. A primeira corresponderia ao reforço da fixação econômica na agricultura, ou seja, por meio da “colonização” das várzeas; porém, condicionada a “uma técnica agrícola racional”, a exemplo daquele empregado na antiga Indochina, conforme preconizado por Pierre Gourou:²⁴

[...] todo e qualquer plano de valorização da Amazônia, pela recuperação e povoamento, deve cuidar de maneira inteligente e intensiva, primeiramente de realizar a ocupação da “terra-de-ninguém” que separa a atual faixa pioneira do Planalto Central, da linha de penetração mais meridional das populações amazônicas. Partindo dêsse princípio verdadeiro sugerimos que, unicamente para fins de planejamento econômico, deva ser considerada como região amazônica em território nacional, tôdas as terras situadas ao norte e a oeste da frente pioneira do Planalto Central Brasileiro. Outrossim, esta linha deverá colocar na Amazônia não somente a “terra-de-ninguém”, através de cuja conquista deverá ser feita a daquela região, mas também outras unidades antropogeográficas ligadas à Amazônia por razões geográficas, econômicas e culturais. (Soares, 1948: 180-181)

- 31 É fundamental recordar a leitura de Moraes (2003) sobre o sertão. A condição imputada por Lúcio Soares à faixa setentrional dos atuais estados de Mato Grosso e Tocantins como “terra-de-ninguém”, separando a Hiléia Amazônica da área do Planalto Brasileiro já à época “ocupada”, cabalmente demonstra o ideário segundo o qual ao planejamento – e à ciência, poder-se-ia dizer – competia apagar os traços do território lidos como arcaicos,

nele compreendidas as populações locais. Assim, uma das maneiras de viabilizar a penetração econômica na Amazônia seria por meio do Plano Rodoviário Nacional (cuja primeira versão data de 1937), no qual se previam tanto a construção da rodovia Transbrasiliana (ligando Anápolis a Belém),²⁵ como parte de um “sistema de comunicação flúvio-terrestre, utilizando trechos navegáveis do rio Tocantins”, quanto da “Rodovia Centro-Oeste”, ligação projetada entre Cuiabá e Porto Velho (Soares, 1948: 183-184).²⁶

- 32 Do trabalho de Soares (1948: 203) resultou, com efeito, a proposta cartográfica de delimitação da “Amazônia para fins de planejamento econômico” e que seria adotada doravante pelo IBGE. Deve-se notar que o recorte regional associado a grandes bacias hidrográficas prevaleceu nas pesquisas dessas primeiras e segundas fases do planejamento.²⁷ O planejamento regional norte-americano era tomado como modelo a ser seguido e, além da Bacia Amazônica, cujo foco da organização do território recaía sobre a efetivação de sistemas de transportes – como parte importante das temáticas geopolítica²⁸ e colonizadora–,²⁹ a Bacia do São Francisco constituía o outro foco das políticas públicas. Nela, a centralidade do planejamento se atrelava inequivocamente à questão energética.
- 33 Retornando a uma dimensão do planejamento já trabalhada por Zarur (1944), vê-se avultar na virada para os anos de 1950 o destaque dado à bacia do São Francisco. O Congresso Nacional criara em 15 de dezembro de 1948 a Comissão do Vale do São Francisco, a qual operaria a partir do final do ano seguinte, “visando elaborar e garantir a execução do Plano de Aproveitamento das Possibilidades Econômicas do Rio São Francisco, de acordo com o Art. 29 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição de 1946 e de acordo com a Lei n. 541, de 15 de dezembro de 1948” (Paula, 2010: 4).
- 34 Em conferência pronunciada em Salvador, na IX Assembleia Geral do CNG, Lucas Lopes, nome importante na política econômica brasileira, ligado ao BNDE e então diretor da Comissão do Vale do São Francisco, diria:
- Parece-nos que, antes de tentarmos raciocinar sobre a recuperação econômica do vale do São Francisco como engenheiros, agrônomos, economistas ou geógrafos, devemos indagar quais os objetivos políticos mais amplos que levaram o constituinte de 1946 a determinar que se empregue durante 20 anos, 1% das rendas tributárias da União no estudo e na execução de um “plano de aproveitamento total das possibilidades econômicas do rio São Francisco e seus afluentes”. Por que motivo foi a bacia do São Francisco destacada como merecedora de um tratamento especial no quadro de nossa estrutura territorial? Existirão razões que transcendam à simples valorização da área privilegiada? Quais os objetivos nacionais que se pretendem atingir com o desenvolvimento da grande calha fluvial? Esboçando respostas a tais indagações deixaremos de parte, no momento, uma série de considerações de sentido histórico que, explicando a evolução social pretérita da região, poderiam indicar rumos de uma desejável evolução futura, para atentarmos a observações de caráter geográfico, de sabor levemente geopolítico, que apontam as circunstâncias mais atuantes no processo de fixação e desenvolvimento humano no grande vale (Lopes, 1950: 122)
- 35 Em seu pronunciamento, Lopes evocara a antiga – e persistente – “ideologia geográfica” (Moraes, 1991) do São Francisco como “rio da unidade nacional”, um antigo “condensador de gentes”, mas que, perdendo tal característica, tornara-se “principalmente uma rota de migrações” (Lopes, 1950: 124). Depreende-se, pois, como um dos objetivos da Comissão a contenção desse processo de êxodo rural do vale, algo somente possível, na visão dos planejadores (note-se bem) a partir da “recuperação econômica” da região, transformando-a em “área progressista e expansionista” (Lopes, 1950: 124). De acordo

com Isaiah Bowman (*apud*, Lopes, 1950: 124), no processo de povoamento, na sequência temporal e territorial das “frentes pioneiras”, encontrar-se-iam áreas relativamente estagnadas e paralisadas – mas que poderiam ser revitalizadas por meio do progresso técnico (aqui Lopes consideraria como inquestionável a “aplicação” dessa interpretação do povoamento humano à realidade nordestina). Como considera, seria possível restituir “ao São Francisco o característico de uma *pioneer frínge*, de uma frente de expansão demográfica”, justamente, introduzindo “novas técnicas de vida, novos instrumentos de trabalho, novo impulso cultural” (Lopes, 1950: 124). E adverte o autor, pois “se falharmos neste propósito”, o vale “perdurará como um *hollow frontier*³⁰ no conceito de Preston James” (Lopes, 1950: 124).

- 36 O planejamento de bacias hidrográficas inseria-se nas experiências modernas, para cujo êxito concorria um do de obras de engenharia – rodovias e, claro, a consecução da Hidroelétrica de Paulo Afonso.³¹
- 37 Os geógrafos, de sua parte, contribuiriam para o planejamento graças aos estudos regionais. A grande tarefa dos geógrafos seria fazer da geografia uma ciência aplicada e útil. Fábio Macedo Soares Guimarães (*apud*, Noticiário, 1950: 499-500) destacaria à plenária da X Assembleia Geral do CNG a importância metodológica de Hartshorne, “um dos maiores mestres da metodologia geográfica moderna”: tendo a cartografia e a estatística como “instrumentos básicos”, ao geógrafo competiria “interpretar os fenômenos que [se] distribuem sobre [a] superfície terrestre”.
- 38 Guimarães listaria as atividades da Divisão de Geografia do CNG, destacando os trabalhos do Instituto e de outros órgãos do serviço público nos estudos para a delimitação dos novos territórios federais,³² a delimitação da Amazônia para fins de planejamento (Soares, 1948)³³ a pedido da Comissão de Valorização da Amazônia, o estudo da colonização do Brasil (principalmente no Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, “como também no centro e sudoeste de Goiás, leste de Mato Grosso e Espírito Santo” (Guimarães, *apud*, Noticiário, 1950: 503).³⁴
- 39 O CNG também havia nos anos anteriores participado, e o intensificaria na década de 1950, ativamente de congressos, como os da União Geográfica Internacional, e de estudos e contatos com universidades norte-americanas e francesas. Aqui estaria um ponto de curvatura, marcando inclusive o fim desta “fase” do planejamento. Como é sabido, as proposições de Hartshorne seriam contestadas nos anos seguintes por aqueles afeitos à *New Geography*. “Excepcionalista” (Schaefer, [1953] 1976), a geografia de Richard Hartshorne daria lugar à “revolução quantitativa” (Burton, [1963] 1971).³⁵ Na França, a geografia regional – dita genericamente – havia se modificado e encontrava, nos trabalhos de Pierre George, sobretudo, um limite entre a “tradição” positivista e os ares marxistas (Escolar; Moraes, 1991).
- 40 Tais interrogações e possibilidades para a geografia se convergiram nos preparativos – e realização – do XVIII Congresso Internacional de Geografia, inegável vitrine para a geografia brasileira. A Resolução nº 389, de 28 de outubro de 1952, da Assembleia Geral do CNG instalava a Comissão Nacional da União Geográfica Internacional, conforme apontavam dos estatutos da UGI (Noticiário, 1953). O IBGE, sem dúvida aguardaria ansiosamente aqueles dias de agosto de 1956. E no exterior também. Sobre essa expectativa, escreveria o geógrafo Paul Veyret na *Revue de Géographie Alpine*:

O próximo Congresso deve reunir-se no Rio de Janeiro em 1956. A escolha de um país tropical do hemisfério sul que se desenvolve rapidamente e onde a geografia apresenta um surto recente, mas prenhe de promessas, foi muito bem recebida.

Estamos certos de que o Brasil reservará aos futuros congressistas uma acolhida das mais calorosas. (Noticiário, 1953: 643)

Nos anos vindouros, o planejamento como panaceia

- 41 Os dias seguintes ao XVIII Congresso da UGI seriam assinalados pela vinda de diversos geógrafos franceses e norte-americanos para o Brasil, fosse a convite do IBGE ou não. Ao falar do planejamento no Brasil, sabemos que aqui estão indicadas apenas pistas sobre seu período inicial no país e sua relação com a geografia. Esta, só se adensará nos anos após Congresso e no planejamento do regime militar, como já tivemos oportunidade de demonstrar (Bomfim, 2007). É exemplar que, mais de vinte e cinco anos depois da empreitada da Comissão do Vale do São Francisco, o planejamento dos governos militares voltaria a jogar forças no “vale das oportunidades” (Brasil, 1975: 127-132). E que o critério das bacias hidrográficas permanecia – agora associado a novas técnicas e metodologias – ainda ativo.
- 42 Em anexo constam meramente as referências à palavra “planejamento” nos números da RBG no período aqui pesquisado. Com todas as limitações que uma “arqueologia das palavras” possa apresentar, esperamos que estes apontamentos aqui feitos abram caminhos para futuras pesquisas.

- 1939_v1_n1. Legislação, *Decreto nº 1022, de 11 de agosto de 1936.*
- 1941_v3_n2. Jorge Zarur, *A geografia no curso secundário.*
- 1942_v4_n1. Everardo Backheuser, *Geografia política e geopolítica.*
- 1944_v6_n2. Noticiário, *4ª Assembléia anual do American Congress on Surveying and Mapping.*
- 1944_v6_n3. Jorge Zarur, *Geografia: ciência moderna ao serviço do homem.*
- 1944_v6_n3. Noticiário, *II Reunião Pan-Americana de Consulta sôbre Geografia e Cartografia.*
- 1944_v6_n4. Noticiário, *Oferta de um pergaminho memorativo da II Reunião Pan-Americana de Consulta sôbre Geografia e Cartografia ao Embaixador José Carlos de Macedo Soares.*
- 1945_v7_n1. Sílvio Fróis Abreu, *Fundamentos geográficos da mineração brasileira.*
- 1945_v7_n2. Noticiário, *9ª Aniversário do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.*
- 1945_v7_n3. Noticiário, *VI Reunião ordinária das assembléias gerais do IBGE.*
- 1946_v8_n1. Noticiário, *II Congresso Brasileiro de Engenharia e Indústria.*
- 1946_v8_n2. Jorge Zarur, *Análises regionais.*
- 1946_v8_n2. Noticiário, *Karl Haushofer.*
- 1946_v8_n3. Moacir Silva, *Tentativa de classificação das cidades brasileiras.*
- 1946_v8_n3. Noticiário, *VII Assembléia Geral do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.*
- 1946_v8_n3. Noticiário, *Regressam dos Estados Unidos geógrafos do CNG.*
- 1946_v8_n4. Gilvandro Simas Pereira, *Expedição ao sudoeste da Bahia.*
- 1946_v8_n4. Sílvio Fróis Abreu, *Aspectos geográficos, geológicos e políticos da questão do petróleo no Brasil.*
- 1947_v9_n1. Artur César Ferreira Reis, *A Amazônia brasileira.*
- 1947_v9_n1. Comentários, *Novos estudos de população.*
- 1947_v9_n2. Artur Hehl Neiva, *Aspectos geográficos da imigração e colonização do Brasil.*
- 1947_v9_n2. Christóvam Leite de Castro, *A mudança da capital do país à luz da ciência geográfica.*
- 1947_v9_n4. Noticiário, *I Reunião Brasileira de Ciência do Solo.*
- 1948_v10_n2. Lúcio de Castro Soares, *Delimitação da Amazônia para fins de planejamento econômico.*
- 1948_v10_n2. Leo Waibel, *A elaboração de um novo mapa de vegetação do Brasil.*
- 1948_v10_n4. Afrânio de Carvalho, *A lei agrária e a geografia.*
- 1948_v10_n4. Jorge Zarur, *Geografia e cartografia para fins censitários na América Latina.*
- 1949_v11_n2. Speridião Faissol, *Problemas de colonização na conferência de Goiânia.*
- 1949_v11_n2. Noticiário, *I Reunião Pan-Americana de Consulta Sôbre Geografia.*
- 1949_v11_n2. Noticiário, *Sexto recenseamento geral do Brasil.*
- 1949_v11_n3. Hilgard O'Reilly Sternberg, *A Paisagem Econômica dos Alpes de Kolm-Saigurn.*
- 1949_v11_n3. Sílvio Fróis Abreu, *A conferência científica sôbre a conservação e utilização dos recursos naturais.*
- 1949_v11_n3. Noticiário, *I Reunião Pan-Americana de Consulta sôbre Geografia.*
- 1949_v11_n4. Paul Vageler, *Considerações a respeito do levantamento pedológico do Brasil.*
- 1950_v12_n1. Lucas Lopes, *O Vale do São Francisco. Terra Brasília (Nova Série), 5 | 2015*
- 1950_v12_n1. Noticiário, *Atividades geográficas.*
- 1950_v12_n2. Frederico Hoepken, *Utilização das fotografias aéreas nas explorações geográficas.*
- 1950_v12_n3. José Lacerda de Araújo Feio, *A biogeografia e os outros setores da geografia.*

BIBLIOGRAPHY

Abreu, Sílvio Fróis (1945). "Fundamentos geográficos da mineração brasileira". *Revista Brasileira de Geografia*, vol. 7, nº 1, pp.3-137.

Backheuser, Everardo (1942). "Geografia política e geopolítica". *Revista Brasileira de Geografia*, vol. 4, nº 1, pp.21-38.

Bielschowsky, Ricardo (1996). *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 3ª ed., Rio de Janeiro, Contraponto.

Bomfim, Paulo Roberto de Albuquerque (2007). *A ostentação estatística: (um projeto geopolítico para o território nacional: Estado e planejamento no período pós-64)*. São Paulo, Tese de Doutorado, Departamento de Geografia, FFLCH, Universidade de São Paulo.

Brasil (s/d). *Formulações do DASP – nota explicativa*. Brasília, Presidência da República.

Brasil (1975). *II Plano Nacional de Desenvolvimento – programa de ação do governo para o Vale do São Francisco*. Brasília, CODEVASF, 184 p.

Burton, Ian (1971). "A revolução quantitativa e a geografia teórica". *Boletim Carioca de Geografia*, ano XXII, pp.1-30.

Cadernos NAE (2004). *Projeto Brasil 3 Tempos*. Brasília, Presidência da República, Secretaria de Comunicação do Governo e Gestão Estratégica, Núcleo de Assuntos Estratégicos, nº1.

Cardoso, Fernando Henrique (2001). "Aspectos políticos do planejamento". Mindlin, Betty. *Planejamento no Brasil*, 5ª ed., São Paulo, Perspectiva, pp.161-184.

Cardoso, Irene (1982). *A universidade da comunhão paulista*. São Paulo, Autores Associados; Cortez.

Castro, Christóvam Leite de (1946). "A transferência da capital do país para o Planalto Central". *Revista Brasileira de Geografia*, vol.8, nº 4, pp.567-572.

Chasin, José (1978). *O integralismo de Plínio Salgado: forma de regressividade no capitalismo híper-tardio*. São Paulo, Livraria Editora Ciências Humanas.

Claval, Paul (1996). "Continuité et mutations dans la géographie régionale de 1920 à 1960". Claval, Paul; Sanguin, André-Louis. *La géographie française à l'époque classique (1918-1968)*. Paris; Montréal, L'Harmattan, pp.159-184.

Costa, Wanderley Messias da (2001). *O Estado e as políticas territoriais no Brasil*. 10ª ed., São Paulo, Contexto.

Duarte, Rildo Borges (2011). *Incógnitas geográficas: Francisco Bhering e as questões territoriais brasileiras no início do século XX*. São Paulo, Dissertação de Mestrado, Departamento de Geografia, FFLCH, Universidade de São Paulo.

Diniz Filho, Luís Lopes (1993). *Território e destino nacional: ideologias geográficas e políticas territoriais no Estado Novo (1937-1945)*. São Paulo, Dissertação de Mestrado, Área de Geografia Humana, Departamento de Geografia, FFLCH, Universidade de São Paulo.

- Escolar, Marcelo; Moraes, Antonio Carlos Robert (1911). "Pierre George: compromisso político, fragilidade teórica y temática regional". *Anales del II Encuentro de Geógrafos Latinoamericanos*. Montevideo, pp.173-184
- Faissol, Speridião (1949). "Problemas de colonização na Conferência de Goiânia". *Revista Brasileira de Geografia*, vol. 11, nº 2, pp.274-278.
- Foucher, Michel (1991). *Fronts et frontières*. 2^{ème} ed., Paris, Fayard.
- Furtado, Celso (1959). *A Operação Nordeste*. Rio de Janeiro, ISEB.
- Gardin, Cleonice (2002). *Histórico e avaliação do papel da Comissão Interestadual da Bacia do Paraná-Uruguaí no desenvolvimento regional (1951-1972): São Paulo/Mato Grosso*. São Paulo, Tese de Doutorado, Área de Geografia Humana, Departamento de Geografia, FFLCH, Universidade de São Paulo.
- Gramsci, Antonio (1975). *Sul Risorgimento*. 4^a ed., Roma, Riuniti.
- Instituto de Estudos Avançados – IEA (1994). *Estudos Avançados*, vol. 8, nº 22.
- Keynes, John Maynard (1983). *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo, Abril Cultural (Coleção Os Economistas).
- Lafer, Celso (2001). "O planejamento no Brasil – observações sobre o Plano de Metas (1956-1961)". Mindlin, Betty. *Planejamento no Brasil*. 5^a ed., São Paulo, Editora Perspectiva, pp.29-50.
- Lefèbvre, Henri (2000). *La production de l'espace*. 4^{ème} ed., Paris: Anthropos.
- Legislação (1939). "Decreto nº 1.022, de 11 de agosto de 1936 que aprova e ratifica a Convenção Nacional de Estatística". *Revista Brasileira de Geografia*, vol. 1, nº 1, pp.134-146.
- Lima, Átila de Menezes (2015). *A particularidade de um projeto modernizador: Virgílio Távora e o processo de eletrificação do estado do Ceará de 1950 a 1980*. Fortaleza, Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação, Centro de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual do Ceará, UECE.
- Lopes, Lucas (1950). "O Vale do São Francisco. Experiência de planejamento regional". *Revista Brasileira de Geografia*, vol. 12, nº 1, pp.122-136.
- Machado, Monica Sampaio (2002). *A geografia universitária carioca e o campo científico-disciplinar da geografia brasileira*. São Paulo, Tese de Doutorado, Área de Geografia Humana, Departamento de Geografia, FFLCH, Universidade de São Paulo.
- Mantega, Guido (1985). *A economia política brasileira*. 3^a ed., São Paulo; Petrópolis, Vozes.
- Marques, Gilberto S. (2013). "SPVEA: o Estado na crise do desenvolvimento regional amazônico (1953-1966)". *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, nº 34, pp.163-198.
- Martin, Geoffrey J. (2005). *All possible worlds*. 4th ed., New York, Oxford University Press.
- Martins, Luciano (1988). "A liberalização do regime autoritário no Brasil". O'Donnell, Guillermo. *Transições do regime autoritário: América Latina*. São Paulo, Vértice; Editora Revista dos Tribunais, pp.108-139.
- Martins, Paulo Henrique N. (1993). "Carochas contra profetas: os economistas e a desarticulação do imaginário desenvolvimentista no Brasil". Gomes, Enoque, *et al.* *Crise e reestruturação do Estado no Brasil*. Recife, Editora Universitária da UFPE, pp.15-43.
- Massi, Fernanda Peixoto (1991). *Estrangeiros no Brasil: a missão francesa na Universidade de São Paulo*. Campinas, Dissertação de Mestrado, Departamento de Antropologia, IFCH, UNICAMP.

- Mello, João Manuel Cardoso de (1984). *O capitalismo tardio*. 3ª ed., São Paulo, Brasiliense.
- Mendoza Vargas, Hector; Bomfim, Paulo Roberto de Albuquerque (2014). "La Geografía Latinoamericana y la Unión Geográfica Internacional (UGI): los casos de Brasil (1956) y México (1966)". *Journal of Latin American Geography (JLAG)*, vol. 13, nº 1, pp.215-232.
- Miyamoto, Shiguenoli (1985). *A geopolítica e o Brasil Potência*. Marília, Faculdade de Educação, Filosofia, Ciências Sociais e da Documentação, Série Monografias. Relações Internacionais, nº 4, UNESP.
- Moraes, Antonio Carlos Robert (1991). *Ideologias geográficas: espaço, cultura e política no Brasil*. 2ª ed., São Paulo, Hucitec.
- Moraes, Antonio Carlos Robert (1994). *Meio ambiente e ciências humanas*. São Paulo, Hucitec.
- Moraes, Antonio Carlos Robert (2003). "O Sertão: um outro geográfico". *Revista Terra Brasilis*, vol. 4/5, pp.11-23.
- Moreira, Cristiane Geraldi Queiroz (2015). *Geografia da produção de energia hidroelétrica no Brasil*. São Paulo, Dissertação de Mestrado, Área de Geografia Humana, Departamento de Geografia, FFLCH, Universidade de São Paulo.
- Nadai, Elza (1981). *Ideologia do progresso e ensino superior (São Paulo: 1891-1934)*. São Paulo, Tese de Doutorado, Departamento de História, FFLCH, Universidade de São Paulo.
- Noticiário (1944a). "4ª Assembléia anual do American Congress on Surveying and Mapping". *Revista Brasileira de Geografia*, vol. 6, nº 2, pp.299-302.
- Noticiário (1944b). "II Reunião Pan-Americana de Consulta Sobre Geografia e Cartografia". In *Revista Brasileira de Geografia*, vol. 6, nº 3, pp.404-428.
- Noticiário (1946). "II Congresso Brasileiro de Engenharia e Indústria". *Revista Brasileira de Geografia*, vol. 8, nº 1, pp.160-166.
- Noticiário (1950). "Atividades geográficas do Conselho Nacional de Geografia". *Revista Brasileira de Geografia*, vol. 12, nº 3, pp.499-504.
- Noticiário (1953). "Instalação da Comissão Nacional da União Geográfica Internacional". *Revista Brasileira de Geografia*, vol. 15, nº 4, pp.639-646.
- Paula, Dilma Andrade de (2010). "A Comissão do Vale do São Francisco: planejamento e política pública nas décadas de 1940-1950". VI Simpósio Nacional Estado e Poder: Cultura. São Cristóvão, Universidade Federal de Sergipe.
- Penha, Eli A. (1993). *A criação do IBGE no contexto de centralização política do Estado Novo*. Rio de Janeiro, Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
- Pereira, Sergio Nunes (2003). "Obsesiones geográficas en el Brasil del siglo XIX: la labor de la Sociedad de Geografía do Rio de Janeiro". Berdoulay, Vincent; Vargas, Hector (org.). *Unidad y diversidad del pensamiento geográfico en el mundo. Retos y perspectivas*. México, UNAM; INEGI; UGI, pp.177-191.
- Pontes, Beatriz S. (1983). *Brasil: O Estado planejador e as políticas nacionais de urbanização (1937-1979)*. São Paulo, Tese de Doutorado, Área de Geografia Humana, Departamento de Geografia, FFLCH, Universidade de São Paulo.
- Relatório da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (2008). *Memórias do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, vol. 2, nº 2, pp.277-426.

- Rochefort, Michel, *et al* (1970). *Aménager le territoire*. Paris, Éditions du Seuil.
- Schaefer, Fred K. (1976). “O excepcionalismo na geografia: um estudo metodológico”. *Boletim Carioca de Geografia*, ano XXVII, pp.9-50.
- Schlesinger Jr., Arthur M. (1988) *The coming of New Deal*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Soares, Lúcio de Castro (1948). “Delimitação da Amazônia para fins de planejamento econômico”. In *Revista Brasileira de Geografia*, vol. 10, nº 2, pp.163-210.
- Travassos, Mário (1935). *Projeção continental do Brasil*. 2ª ed., São Paulo, Companhia Editora Nacional.
- Valverde, Orlando (1961). “Reflexões sobre uma reforma agrária para o Brasil”. *Boletim Geográfico do Rio Grande do Sul*, vol. 12, nº 12, pp.56-59.
- Zarur, Jorge (1944). “Geografia – ciência moderna ao serviço do homem”. *Revista Brasileira de Geografia*, vol. 6, nº 3, pp.313-326.

APPENDIXES

Anexo: Referências ao conceito de planejamento em publicações da Revista Brasileira de Geografia [RBG] no período 1939-1956.

FONTE: ELABORAÇÃO DO AUTOR

NOTES

1. As raízes do IBGE remontam ao Instituto Nacional de Estatística (criado em 29/05/1036), o qual dá lugar ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística propriamente dito (criado em 26/01/1938), por sua vez, composto pelo Conselho Nacional de Estatística (17/11/1936), pelo Conselho Nacional de Geografia (24/03/1937) e pela Comissão Censitária Nacional, criada logo após o IBGE (02/02/1938) (Penha, 1993: 19).
2. Sobre as universidades mencionadas e particularmente sobre a criação da USP e da Universidade do Brasil, podem-se citar os trabalhos de Cardoso (1982); IEA (1994); Massi (1991); Nadai (1981).
3. Sobre a Sociedade Geográfica do Rio de Janeiro, ver Pereira (2003). Duarte (2011) fornece de sua parte valiosas informações sobre a atuação de engenheiros na construção dos “saberes geográficos”.
4. A respeito do Plano de Metas, consulte-se Lafer (2001).
5. Uma premissa central do planejamento de matriz keynesiana residia na ênfase dada ao papel do Estado enquanto grande interventor na organização do território, de maneira a corrigir as “inadaptações” da economia capitalista, ainda mais em países “subdesenvolvidos” (Rochefort, *et al*, 1970).
6. Pode-se enquadrar o planejamento na peculiaridade indicada por Lefèbvre (2000, p.436) de o Estado intervir, pela via de seus órgãos burocráticos e políticos, no espaço e dele se servir instrumentalmente para atingir todos os níveis e todas as instâncias econômicas da sociedade.
7. Capitalismo cujas características essenciais seriam: surgimento a partir da economia colonial; nascimento “desacompanhado de forças produtivas capitalistas”; aparecimento da grande indústria sem a consolidação de um setor de bens de produção estritamente nacional; substituição de importações “restringida”; e “uma dinâmica da acumulação” atrelada “às injunções do Estado e da grande empresa oligopólica estrangeira” (Mello, 1984: 177).

8. Em seu importante livro, José Chasin (1978) defende o caráter “hipertardio” da formação do capitalismo brasileiro, de “via colonial”, incompleto, no qual os aspectos regressivos se combinaram aos traços modernizantes, porém, de forma muito diferente das clássicas vias “tardias”, prussianas, como as da Alemanha e do Japão.
9. “Na periferia a modernização é induzida. E seu principal indutor é o Estado, posto como agente de difusão de inovações em todos os países do chamado capitalismo tardio. E o instrumento estatal básico para realizar tal função será o planejamento, entendido como a pré-ideação da intervenção deliberada sobre os diferentes lugares. Nesse sentido, o plano representa fundamentalmente a proposta de distribuição das inovações no espaço nacional” (Moraes, 1994: 18).
10. Certamente nos reportamos aqui ao quadro de uma *modernização conservadora*, um movimento excludente em relação às forças democráticas e populares (Gramsci, 1975: 113-120), o que na temática do planejamento se vinculou com concepções políticas nas quais a “questão social” passou ao largo.
11. NAE refere-se ao Núcleo de Assuntos Estratégicos da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.
12. Previsto pela Constituição de 1937 e criado em 30 de julho de 1938 o DASP foi um órgão diretamente subordinado à Presidência da República, visando organizar e racionalizar o serviço público do país por meio de uma suposta reforma administrativa. Embora isso seja pouco comentado, o antigo DASP sobreviveu, ainda que muitíssimo esvaziado, até 1986, quando deu lugar à Secretaria de Administração Federal da Presidência da República (SAF), transformada em Ministério da Administração e da Reforma do Estado em 1995. Quando esse ministério se funde com o do Planejamento (no início do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso), tem-se o advento do atual Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Brasil, s/d.).
13. Evidencia-se aqui uma problemática no entendimento de como se deu, num espectro político mais ou menos amplo, a tentativa de aproximação e “adaptação” ao contexto nacional das teses econômicas clássicas keynesianas e marxistas (na retórica do subdesenvolvimento como consequência do imperialismo). Como salienta Martins (1993, p.28), “a falta de uma economia de mercado dinâmica e [...] a inexistência de classes sociais economicamente significativas – de uma burguesia inovadora e de um proletariado reivindicativo – eram evidências que enfraqueciam o uso prático das teorias europeias na modernização econômica das nações pobres do continente americano. Logo, os paradigmas originais da economia política – tanto marxistas como liberais – tinham seus usos práticos comprometidos na América Latina por uma simples variável: aquela de um contexto sócio histórico diferente do europeu ou norte-americano”.
14. Criou-se a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) pela Lei nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959, sob notória influência de Celso Furtado. Em suas palavras, a “Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE – pretende ser um órgão de natureza renovadora com o duplo objetivo de dar ao Governo um instrumento que o capacite a formular uma política de desenvolvimento para o Nordeste e, ao mesmo tempo, o habilite a modificar a estrutura administrativa em função dos novos objetivos” (Furtado, 1959: 18), ambicionando assim centralizar as políticas para o Nordeste, dispersas pelo DNOCS – Departamento Nacional de Obras contra as Secas –, DNER – Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – e Comissão do Vale do São Francisco e unificando as ações do governo, submetidas a um mesmo conjunto de diretrizes, integrando o planejamento e descentralizando somente as etapas de execução, as quais caberiam a órgãos específicos.
15. Interessante contrapor duas leituras sobre o Plano de Metas. Se para Celso Lafer (2001: 49) o plano do governo JK “foi um caso bastante bem-sucedido” neste campo em tela, para Antonio Carlos Robert Moraes (1994: 19), embora o plano tenha exercido “profunda influência” no projeto modernizador do país, seu escopo não ultrapassava o de um “conjunto de medidas de ordem

econômica interessando basicamente a dotação de infraestruturas requeridas pelo crescimento industrial”.

16. Na sequência, ocorreu entre 07 e 16 de setembro, em São Paulo, o X Congresso Brasileiro de Geografia.

17. Os territórios criados foram: Guaporé (atual estado de Rondônia), Rio Branco (Roraima), Ponta Porã e Iguaçu (extintos pela Constituição de 1946), Fernando de Noronha (reincorporado a Pernambuco em 1988) e Amapá. Como é sabido, todos os territórios, incluindo o Acre, que na época já existia, foram transformados em estados da federação em 1988.

18. Conforme pronunciamento de Fábio Macedo Soares Guimarães (*apud*, Noticiário, 1950: 502): “Não só no Brasil, mas também em outros países mais adiantados do que nós atualmente, a tendência para utilizar os geógrafos em comissões de planejamento é cada vez maior. Assim é nos Estados Unidos, na Inglaterra, onde o êxito tem sido bastante grande, e começa a ser assim também na Alemanha e na França. Quanto ao Brasil, não nos podemos queixar. Essa compreensão está até vindo mais depressa do que poderíamos esperar. Basta citar rapidamente uma série de órgãos do Serviço Público com os quais o Conselho tem sido chamado a cooperar neste gênero de trabalho: o Conselho de Imigração e Colonização, a Comissão de Estudos sobre a Localização da Nova Capital, a Comissão de Valorização da Amazônia, a Comissão do Vale do São Francisco, a Cia. Hidrelétrica de Paulo Afonso. Inicia-se, agora, a colaboração com a Secretaria de Agricultura do Estado do Rio para a valorização da Baixada Fluminense. Muitas vezes tem havido colaboração com os Estados Maiores, seja da Aeronáutica, seja do Exército. Recentemente, tivemos a satisfação de saber que havia sido criada uma Secção de Geografia e História no Estado Maior do Exército, com a qual o Conselho já iniciou relações esperando poder apresentar uma contribuição realmente útil”.

19. Charles Colby era um dos mais conhecidos nomes da geografia “aplicada” nos EUA, cujos entusiastas provinham em geral da Universidade de Chicago (Moreira (2015, p.29).

20. Entre “privatistas” notórios, podem-se mencionar Eugenio Gudín, Roberto Campos e Mário Henrique Simonsen.

21. A primeira diretiva recomendava a “divisão do país em regiões de coordenação caracterizadas pelos seus recursos energéticos, correlacionados com as concentrações demográficas e a estrutura e locação de suas forças produtoras” e a “centralização progressiva da energia elétrica em cada região, interligando e coordenando as operações de produção e transmissão de seus respectivos sistemas” (Noticiário, 1946: 166).

22. “No estabelecimento das redes regionais, as linhas de interligação deverão ser construídas, sempre que possível de modo a permitir a alimentação econômica das linhas de suprimento geral da região. Estas, por sua vez, deverão ser construídas na direção geral de suas estradas de ferro, por estarem localizados em seu percurso os grandes centros industriais e as empresas elétricas que os abastecem, além de estabelecerem tais estradas ligação direta entre estes centros e as fontes potenciais de energia da região” (Noticiário, 1946: 166).

23. A Constituição Brasil de 18 de setembro de 1946 estabelecia em seu art. 199 “Na execução do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, a União aplicará durante, pelo menos vinte anos consecutivos, quantia não inferior a três por cento da sua renda tributária. *Parágrafo único*: Os Estado e os Territórios daquela região, bem como os respectivos municípios, reservarão para o mesmo fim, anualmente, três por cento das suas rendas tributárias. Os recursos de que trata este parágrafo serão aplicados por intermédio do Governo Federal”. (Constituição Federal de 1946 *apud*, Soares, 1948: 163).

24. Pierre Gourou, *Les paysans du Delta tonkinois. Étude de géographie humaine*, *apud* Soares, 1948: 174.

25. A rodovia Belém a Anápolis, prevista no Plano Rodoviário Nacional, foi matéria de projeto de lei apresentado no Congresso em 24 de junho de 1947 pelo deputado federal Jales Machado de Siqueira (Soares, 1948: 183). Importante notar que já existia na época a Colônia Agrícola Nacional

de Goiás (Diniz Filho, 1993) e, principalmente, o artigo 4º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 18 de setembro de 1946 ratificava que “A capital da União [seria] transferida para a região do planalto central do país”, contexto em que se nomeou uma “Comissão de técnicos de reconhecido valor para proceder ao estudo da localização da nova capital”, previsto no § 1 daquele dispositivo constitucional” (Castro, 1946: 567). (O próprio Christóvam Leite de Castro, autor do artigo citado, faria parte desta comissão).

26. A política de transportes como fator geopolítico foi exemplarmente trabalhada no Brasil por Mário Travassos, militar que tomou para si teorias de clara inspiração *mackinderianas*, transpondo-as para a realidade sul-americana, na qual se apresentava como problema-chave a oposição entre Brasil e Argentina – traduzida no antagonismo das bacias do Prata e do Amazonas. Para o geopolítico, a Argentina estaria, na década de 1930, quando escreve, em vantagem. Por isso, a urgência em tomar as rédeas de ação no Brasil. Ao mesmo tempo em que Travassos lamenta a carência de uma rede viária brasileira, vê no “sistema de forças” geopolíticas argentinas um sistema ferroviário coeso, de “caráter concêntrico”, tendo sido capaz de esticar seus tentáculos por todo o coração do continente sul-americano. Mas esta polarização seria absolutamente “artificial”: contra ela, a Amazônia apareceria como “natural” zona potencialmente polarizadora de toda a América do Sul, graças à direção oriental que tomaria sua bacia, a partir de nascentes andinas (Travassos, 1935: 30).

27. Para recordar a classificação das etapas do planejamento que vimos adotando, conforme elaborada por Palazzo (*apud*, Cadernos NAE, 2004).

28. Miyamoto (1985) destaca como grandes temas do pensamento geopolítico nacional questões em voga no debate sobre o planejamento, a saber, a questão da centralidade da capital federal, as fronteiras, a divisão territorial e a implementação de redes de transportes; temáticas menos voltada à projeção do país que à decantada questão da coesão interna.

29. É significativo mencionar o comentário de Speridião Faissol por ocasião da I Conferência Brasileira de Imigração e Colonização, realizada em Goiânia, entre 30 de abril e 07 de maio de 1949, reveladora da importância dada à “ocupação” – claro que do ponto de vista do Estado – do território no pós-guerra. Ao resenhar o evento, o geógrafo do IBGE afirmaria que: “Considerou-se a colonização como toda ação pública ou privada que vise a utilização da terra por indivíduos nacionais ou estrangeiros, agrupados em famílias e comunidades de pequenos proprietários; e que esta colonização se deveria processar sem preconceitos de raça, nacionalidade ou religião. Além disso, firmou-se o princípio de que o Brasil não deve depender unicamente do crescimento vegetativo da população. Como nação nova, precisa receber a contribuição de fora. Quanto a esta contribuição, um dos itens aprovados na Comissão de Imigração merece especial destaque, pois diz respeito ao tipo de imigrante de que necessitamos para a colonização: A finalidade principal da imigração no Brasil, não deve ser a do aumento da população, mas a de sua utilização como elemento de melhoria dos padrões culturais – agrícolas ou industriais – existentes no país. Quanto aos objetivos principais, foi recomendado que a colonização deveria visar a formação de um tipo de agricultor, no qual se reúnam as três funções básicas de uma empresa agrícola – capital, trabalho e administração. Com isso se pretendia chegar ainda à formação de uma sociedade rural radicada ao solo, pela posse da terra, praticando uma agricultura avançada e que possua uma indústria paralela, resultante da evolução normal da agricultura ao artesanato, desta à manufatura e à fábrica” (Faissol, 1949: 274).

30. Haveria um processo “anormal” de povoamento se a faixa pioneira deixasse “atrás de si terras cansadas e em processo de despovoamento”. Tal fenômeno, Preston James denominou-o como *hollow frontier*, processo também muito analisado por Leo Waibel (Valverde, 1961: 56).

31. Com efeito, nos anos seguintes, seriam adotadas diversas medidas para, literalmente, eletrificar o território. Marcam o segundo governo Vargas (notadamente, no ano de 1954) a criação do Plano Nacional de Eletrificação, da Eletrobrás, além de captações de recursos e impostos para o setor energético, levando o Plano – e, num escopo maior, o Plano de Metas de JK

e outros instrumentos subsequentes – a um real incremento da energia hidroelétrica no Brasil, de 1536 MW de capacidade instalada em 1950 para um patamar de 8828 em 1970 (Moreira, 2015: 67/11-112).

32. “Nem todos sabem que os territórios federais foram criados sem publicidade prévia, mas que, depois de sua criação, a Presidência da República dirigiu-se ao [CNG], solicitando-lhe pronunciamento quanto aos limites adotados. Realizaram-se então estudos, do ponto de vista geográfico, e propuseram-se novos limites, que foram integralmente aceitos”. (Guimarães, *apud*, Noticiário, 1950: 503).

33. Lembramos mais uma vez a capital importância do trabalho de Soares (1948). Tendo sido bastante utilizado em textos ulteriores na RBG, delimitou uma região para a qual convergiriam 3% do orçamento da União.

34. “Tais estudos tiveram como orientador científico o Prof. Leo Waibel, com larga experiência do assunto em outras regiões, especialmente na América Central, e que, até recentemente, trouxe seu concurso e sua experiência aos nossos técnicos”. (Guimarães, *apud*, Noticiário, 1950: 503).

35. “As técnicas quantitativas são o método mais apropriado para o desenvolvimento da teoria na geografia. A era quantitativa permanecerá tanto tempo quanto seus métodos possam se revelar como auxiliares no aperfeiçoamento da teoria, e pode não ter fim a necessidade de mais e melhores teorias. Segue-se daí que qualquer ramo da geografia que alegue ser científico necessita do aperfeiçoamento da teoria, e qualquer ramo da geografia que tenha necessidade de teoria necessita de técnicas quantitativas”. (Burton, [1963], 1971: 18).

ABSTRACTS

Pensa-se frequentemente que a geografia “tradicional” teve pouco interesse no que concerne a questões políticas e econômicas. Porém, muitos foram os geógrafos que se envolveram em pesquisas “aplicadas” diretamente aos interesses dos Estados. No período entre guerras, enfrentava-se o problema de “organizar” racionalmente o território como passo para modernizar a economia. Estava em foco o planejamento regional. Assim, pretende-se neste texto debater os significados do conceito de planejamento em um período crucial na história econômica brasileira: a Era Vargas. Nessa época, iniciou-se o projeto de modernização do território nacional. Dentre várias instituições criadas pelo Estado, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) teve singular importância na consecução de políticas públicas. Nas páginas da Revista Brasileira de Geografia, publicação central do Instituto, o planejamento foi discutido desde sua primeira edição, em 1939. Se é fato que o planejamento ganha força teórica e política após o golpe militar de 1964, não deixa de ser importante, pois, rastrear as origens desse conceito na geografia brasileira.

A prevailing point of view is that “traditional” geography had little interest regarding political and economic issues. However, many geographers were involved in research applied directly to State interests. In the interwar period, the problem was in rationally organizing territory as a step towards modernizing the economy. The focus was on regional planning. Therefore, the intention of this article is to debate the meanings of the concept of planning in a crucial period of Brazilian economic history: The Vargas Era. At that time, a project for modernizing national territory began. Among several institutions established by the State, The Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE) was exceptionally important in the attainment of public policy.

In the Brazilian Journal of Geography, a key publication of the Institute, planning was discussed since its first edition in 1939. If indeed planning gained its theoretical and political strength after the military coup of 1964, then it is important to trace the origins of this concept in Brazilian geography.

Se piensa a menudo que la geografía "tradicional" tenía poco interés en lo que se refiere a las cuestiones políticas y económicas. Pero muchos fueron los geógrafos que participan de las investigaciones "aplicadas" directamente a los intereses del Estado. En el período de entreguerras, se ponía el problema de la "organización" racional del territorio como paso hacia la modernización de la economía. Estaba en mira pues el tema de la planificación regional. De ese modo, se pretende en este trabajo presentar los significados del concepto de planificación en un período crucial de la historia económica de Brasil: La Era Vargas. En aquel momento se empezó el proyecto de modernización de la nación. Entre las diversas instituciones creadas por el Estado, el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) tuvo singular importancia en la consecución de las políticas públicas. En las páginas de la Revista Brasileña de Geografía, la publicación central del Instituto, la planificación ha sido discutida desde su primera edición, en 1939. Si bien es cierto que la planificación adquiere fuerza teórica y política después del golpe militar de 1964 es importante pues indagar acerca de los orígenes de ese concepto en la geografía brasileña.

On pense souvent que la géographie "traditionnelle" a présenté un intérêt limité en ce qui concerne les questions politiques et économiques. Mais beaucoup ont été les géographes qui se sont engagés dans la recherche "appliquée" directement aux intérêts des États. Pendant la période de l'entre-deux-guerres, on a confronté le problème "d'aménager" rationnellement le territoire comme une étape vers la modernisation de l'économie. L'accent est mis sur la planification régionale. Ainsi, il est prévu dans ce texte discuter les significations de la notion de planification à une période cruciale dans l'histoire économique du Brésil: L'ère Vargas. À cette époque, il a commencé le projet de modernisation du territoire national. Parmi les différentes institutions créées par l'État, "l'Institut Brésilien de Géographie et de Statistique" (IBGE) avait une singulière importance dans la réalisation de la politique publique. Dans les pages de la Revue Brésilienne de Géographie, la publication centrale de l'Institut, la planification a été discuté depuis sa première édition en 1939. S'il est vrai que la planification prend des forces théoriques et politiques après le coup d'État militaire de 1964, il reste important, donc, de retrouver les origines de ce concept dans la géographie brésilienne

INDEX

Geographical index: Brasil, Amazônia, Vale do Rio São Francisco, França, Estados Unidos

Palavras-chave: geografia brasileira, Era Vargas, IBGE, planejamento, políticas de Estado

Mots-clés: géographie Brésilienne; L'Ère Vargas; IBGE; planification; politiques d'État

Keywords: Brazilian geography, The Vargas Era, IBGE; planning; State policy

Chronological index: 1939-1956

Palabras claves: geografía brasileña; Era Vargas; IBGE; planificación; políticas de Estado

AUTHOR

PAULO ROBERTO DE ALBUQUERQUE BOMFIM

Professor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo (IFSP)

albuquerquebomfim@hotmail.com

mail.com