
As divisões regionais do IBGE no século XX (1942, 1970 e 1990)

IBGE regional divisions in the twentieth century (1942, 1970 and 1990)

Las divisiones regionales de IBGE en el siglo XX (1942, 1970 y 1990)

Les divisions régionales de l'IBGE au XX^{ème} siècle (1942, 1970 et 1990)

Fabio Betioli Contel



Electronic version

URL: <http://terrabrasilis.revues.org/990>

DOI: 10.4000/terrabrasilis.990

ISSN: 2316-7793

Publisher:

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

Electronic reference

Fabio Betioli Contel, « As divisões regionais do IBGE no século XX (1942, 1970 e 1990) », *Terra Brasilis (Nova Série)* [Online], 3 | 2014, posto online no dia 26 Agosto 2014, consultado o 30 Setembro 2016.

URL : <http://terrabrasilis.revues.org/990> ; DOI : 10.4000/terrabrasilis.990

The text is a facsimile of the print edition.

© Rede Brasileira de História da Geografia e Geografia Histórica

As divisões regionais do IBGE no século XX (1942, 1970 e 1990)

IBGE regional divisions in the twentieth century (1942, 1970 and 1990)

Las divisiones regionales de IBGE en el siglo XX (1942, 1970 y 1990)

Les divisions régionales de l'IBGE au XX^{ème} siècle (1942, 1970 et 1990)

Fabio Betioli Contel

- 1 O presente texto tem como objetivo geral analisar as três principais divisões regionais propostas pelo Instituto Brasileiro de Geografia (IBGE) ao longo do século XX. Estas divisões foram oficializadas nos anos de 1942, 1970 e 1990, através de normas federais e do próprio IBGE. Para realizar esta análise, procuramos nos valer sistematicamente de dois procedimentos básicos da investigação acadêmica: a pesquisa documental e a revisão bibliográfica, sendo que todos os documentos, textos e livros utilizados encontram-se elencados ao final deste artigo. Foram de extrema valia para a pesquisa a leitura dos textos diretamente ligados às divisões regionais publicados na Revista Brasileira de Geografia do IBGE, de livros e artigos publicados por outros pesquisadores ligados ao tema das “divisões”, assim como dos conteúdos teóricos de cada documento oficial analisado. A leitura dos documentos oficiais do IBGE permitiu remontar a epistemologia que cada divisão regional se valeu para ser proposta. Foi nosso objetivo específico explicitar quais os principais conceitos de região trabalhados nas três divisões regionais do IBGE.
- 2 Para recompor os diferentes quadros conceituais que estiveram na base das divisões regionais, foi necessário também reconstituir minimamente os contextos históricos e institucionais anteriores à oficialização das propostas. Neste sentido, procurou-se ainda explicitar quais as principais características da configuração territorial do país e da ação do Estado Federal em cada período, assim como as funções assumidas pelo IBGE nestes contextos da ação estatal. Por fim, foi de fundamental importância delimitar de forma sistemática quais os principais autores e “paradigmas” da geografia que caracterizaram o ambiente intelectual em que foram realizadas as propostas de divisão.

Estado Novo, criação do IBGE e a divisão regional de 1942

- 3 A criação do IBGE – a “maior agência de planejamento territorial do governo brasileiro” (Almeida, 2003, p. 79) – se dá num contexto de radical transformação do Estado brasileiro, como ficou já demonstrado em estudos consagrados sobre os sucessivos governos de Getúlio Vargas (Schwartzman, 1982; dos Santos, 1987). Octavio Ianni (1979) mostra que a partir da década de 1930 se acelera o processo de desmantelamento do “Estado oligárquico” existente, e a ação estatal ganha maior institucionalidade, se tornando mais complexa. Para Antonio Carlos Robert Moraes (1988, p. 129), neste contexto “as políticas territoriais passam a ser postas como prioridade do Estado”, e a principal tônica da ação do Governo Vargas “residiu no aparelhamento do Estado, que centraliza o poder até então bastante dividido entre as oligarquias regionais”.
- 4 Os processos de burocratização e centralização do poder político se materializam na criação de Conselhos, Comissões, Institutos, Companhias, Fundações, além da promulgação de uma série de leis e de decretos que alterariam a história do país. Dentre os vários órgãos públicos, autarquias e leis criadas entre os anos de 1930 e 1945, pode-se destacar os seguintes: Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (1930); Ministério da Educação e da Saúde Pública (1932); Departamento Nacional do Café e Instituto do Açúcar e do Alcool (1933); Instituto Nacional de Estatística (1934); Código de Minas, Código de Águas, Plano Geral da Viação Nacional e o Conselho Brasileiro de Geografia (1937); Departamento Administrativo do Serviço Público (1939); Companhia Siderúrgica Nacional (1941); Consolidação das Leis do Trabalho (1943), entre tantas outras, que nos ajudam a entender o contexto “histórico e estrutural” em que o Estado brasileiro se encontrava (Ianni, 1979, pp. 23-24).
- 5 Para Eli Alves Penha (1993, p. 105), o “tema da divisão territorial do país” seria “a principal questão da coesão nacional”, no período do Estado Novo. Dadas as constantes revoltas e insurgências de caráter regionalista ocorridas tanto no Brasil Império, como nas primeiras décadas do Brasil Republicano, cria-se a necessidade de conhecimento sistematizado do território, do litoral e do interior, seja em seus aspectos demográficos, produtivos, de infra-estruturas, organização social e de suas bases fisiográficas. Era necessária a produção de informações fidedignas sobre o espaço nacional, tanto para efeito do agrupamento coerente das estatísticas, quanto para ser “adotada oficialmente no ensino de geografia nas escolas do país” (Perides, 1992, p. 16). Para Vera Abrantes (2007, p. 5), “o governo estava buscando respostas seguras e uniformes a uma série de questões recorrentes na história do país. Como era o Brasil? Quantos e quem eram os brasileiros? Onde estavam localizados e como viviam?”
- 6 O estudo da configuração natural do território já era realizado de forma pulverizada por órgãos do Governo Federal e autarquias estaduais, principalmente aquelas ligadas à produção agrícola. Data deste período a criação – no âmbito do Ministério da Agricultura – da Diretoria de Estatística de Produção, incumbida de “coligir, coordenar e sistematizar todos os dados, quer bibliográficos, quer cartográficos, que se referissem ao território nacional” (Gonçalves, 1995, p.31). Também o Instituto Nacional de Estatística acabava por realizar estudos da “base física” do território, e já na sua criação em 1934 tinha-se em mente “a inclusão de atribuição de caráter geográfico e cartográfico em suas atividades” (Gonçalves, 1995, p. 31).

- 7 Em função do esforço conjunto de órgãos oficiais como o próprio Instituto Nacional de Estatística, o Ministério da Agricultura e o Itamaraty, no final de 1936 são realizadas as primeiras reuniões sistemáticas para a criação de um órgão diretamente ligado à produção de informações geográficas sobre o território brasileiro. Destaca-se a atuação do advogado Mário Augusto Teixeira de Freitas, do engenheiro Cristóvão Leite de Castro e do embaixador José Carlos Macedo Soares como os principais articuladores destes esforços, que acabariam por redundar na instituição do já citado Conselho Brasileiro de Geografia (através do Decreto no. 1.527 de 24.03.1937), incorporando-o ao já existente Instituto Nacional de Estatística (Gonçalves, 1995, p. 32). Através do Decreto no. 218 de 26.01.1938 a junção do *Conselho* com o *Instituto* daria nascimento ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o IBGE (Gonçalves, 1995, p. 32).
- 8 Antes da primeira divisão regional oficial criada pelo IBGE em 1942, algumas propostas tiveram significativa projeção nos meios intelectuais e mesmo em órgãos da administração pública. Segundo Ignês Teixeira Guerra (1968, p. 61), dentre as mais importantes divisões regionais do Brasil que fizeram parte dos debates que antecedem a divisão do IBGE, destacam-se as seguintes: a de André Rebouças (1889), dividindo o país em “10 áreas agrícolas”; Elisée Reclus (1893), dividindo o país em 8 regiões; Said Ali (1905), propondo 5 regiões para o Brasil; Delgado de Carvalho (1913), cuja proposta serviu de base para a primeira divisão oficial (por sua influência em Fabio de Macedo Soares Guimarães); Pierre Denis (1927), que dividiu o país em 6 regiões; e finalmente Betim Paes Leme (1937), com suas 7 regiões (tendo como principal critério a estrutura geológica do território). Meri Lourdes Bezzi (2004) lista outras 10 divisões regionais sugeridas entre meados do século XIX e o início do XX.¹
- 9 Possivelmente a mais importante delas foi proposta por Delgado de Carvalho no ano de 1913, em que sugeria o conceito de “região natural” como elemento central do estabelecimento dos limites regionais internos do Brasil. Segundo Delgado de Carvalho (1944), em texto publicado no Boletim Geográfico que reproduz suas propostas de 1913,

a região natural é uma área geográfica, mais ou menos precisa, que a observação permite criar com a superposição de mapas figurando influências fisiográficas diferentes: relevo, hidrografia, clima, vegetação; forma-se, assim, uma imagem composta, uma síntese esboçada que vai servir de cenário à ação do homem (Carvalho, 1944, p. 16).
- 10 A primeira divisão regional oficial do Brasil foi realizada pelo IBGE no final da década de 1930, e se institucionalizou a partir da Circular No. 1 de 31 de janeiro de 1942 da Secretaria da Presidência da República. O principal articulador e teórico da divisão foi Fabio Macedo Soares Guimarães, então Chefe da Divisão de Geografia do Conselho Nacional de Geografia do IBGE.² Desde o final da década de 1930 o IBGE – através da ação do Conselho Nacional de Geografia – vinha promovendo debates internos e tentativas de influenciar as decisões federais relativas à organização do território brasileiro em novos moldes (Magnano, 1995). Segundo Manuel Correia de Andrade (1977, p. 9), nesta época o IBGE seria o “grande centro de estudos geográficos no Brasil”.
- 11 Publicada em 1941 na Revista Brasileira de Geografia, a divisão regional de Fabio Macedo Soares Guimarães advogava que o conjunto de divisões anteriores deveria ser contestado por “não ter fundamento sólidos, quer na geografia física, quer na geografia humana” (Guimarães, [1941] 1988, p. 56). Via também “necessidade de fixação duma divisão única” do território em “Grandes Regiões” (Guimarães, *op. cit.*, p. 11), tanto para efeito da coleta/agrupamento racional de informações estatísticas do espaço nacional, quanto pelo

próprio fato de que seria possível identificar, nesta escala, a definição das regiões em função de sua lógica “determinada pela natureza” (idem, p. 11).

- 12 Dentre as dificuldades identificadas pelo autor para se propor uma divisão regional verdadeiramente “científica” e “unificada”, encontravam-se três principais: a. “deficiência do conhecimento do território”; b. a variedade de critérios adotados nas divisões anteriores; e c. a falta de rigor científico das divisões “quanto ao conceito de região natural” (Guimarães, [1941] 1988, p.12).
- 13 O problema da divisão regional seria um problema “teórico” e eminentemente “geográfico”, enquanto o estabelecimento de “uma divisão regional para fins administrativos, estatísticos ou didáticos” seria um problema de “ordem prática”, para “fins utilitários”, e portanto não era um problema científico (Guimarães, [1941] 1988, p.12). O bom funcionamento da divisão político-administrativa dependeria fundamentalmente de uma divisão regional “científica” do território brasileiro. Para o autor,

Cabe assim ao geógrafo fornecer a base para a solução do problema prático, resolvendo previamente o teórico, do ponto de vista científico, com o estabelecimento duma divisão em ‘regiões naturais’. Com tal base, estará apto o administrador a encontrar a melhor solução prática, modificando convenientemente, de acordo com as necessidades administrativas, a divisão que lhe é apresentada pelo geógrafo (Guimarães, [1941] 1988, p.15).
- 14 Valendo-se dos mais proeminentes geógrafos do início do século XX, sobretudo franceses (como Vidal de la Blache, Lucien Gallois, Jean Brunhes, André Cholley e – principalmente – Camille Vallaux), Guimarães procura ao mesmo tempo evitar o “determinismo geográfico” das concepções mais rígidas de região natural, e retomar o pensamento destes autores para mostrar que as regiões naturais deveriam estar na base da regionalização do território brasileiro, pelos seguintes motivos principais:
 1. As regiões naturais possuem um caráter mais estável ao longo do tempo (em comparação às “regiões humanas”), e esta estabilidade seria condição *sine qua non* para a coleta e a comparação dos dados estatísticos ao longo do tempo;
 2. As regiões humanas, apesar de não serem completamente “determinadas” pelos fatores naturais (clima, relevo, vegetação etc.), partem da combinação destes fatores para se moldarem; portanto, a boa definição das “grandes regiões naturais” seria também condição inequívoca para serem bem definidas, posteriormente, unidades regionais de menores dimensões, unidades estas formadas por fatores históricos, políticos, econômicos etc;³
 3. As regiões naturais, também por sua maior “estabilidade” no tempo, seriam mais adequadas para fins didáticos e escolares (Guimarães, [1941] 1988).
- 15 Partindo deste conjunto de considerações, sua proposta original dividiria o país em cinco principais regiões: Norte, Nordeste, Leste, Sul e Centro Oeste. Do ponto de vista da metodologia para se chegar a divisão regional, Magnano (1995, p. 69) advoga a idéia de que a proposta de Fabio Guimarães é ainda “empirista”, já que parte de pressupostos ligados à configuração material do território, sobretudo seus aspectos fisiográficos.
- 16 Nas décadas de 1950 e 60, o IBGE – junto com algumas universidades públicas e a Associação dos Geógrafos Brasileiros – pode ser considerado um dos três principais polos de institucionalização do conhecimento geográfico no Brasil (Andrade, 1992). Neste período, prossegue no Instituto a publicação de textos visando o aperfeiçoamento do debate sobre a divisão regional no país. Além do próprio Fabio Macedo Soares Guimarães – que escreve importante texto-síntese em 1963 – destacam-se principalmente as

contribuições de Jorge Zarur e Orlando Valverde, autores que também realizaram parte de seus estudos nos EUA, como mostra Roberto Almeida (2003).⁴ Estes debates dentro do IBGE, assim como o desenvolvimento de outras interpretações do território que se davam nos Departamentos de Geografia das Universidades e na Associação dos Geógrafos Brasileiros (AGB), permitiram que outras matrizes de conhecimento do espaço nacional fossem propostas, que deram como resultado também outras formas de regionalização do território, não dependentes do conceito de “região natural”. Carlos Augusto Figueiredo Monteiro (1980, pp. 18 e ss.) definiu este período da geografia brasileira (1956-1968) como a “primeira época” de seu “caminho de afirmação”. Estes debates, de certa forma, antecipam as propostas com viés economicista que caracterizariam a visão regional do IBGE após o Golpe Militar de 1964.

Governo militar, planejamento econômico e a divisão regional de 1970

- 17 A configuração territorial do país muda significativamente após a Segunda Guerra Mundial. As redes rodoviárias alcançam paulatinamente o território como um todo, formando as bases para um mercado interno mais coeso e uma rede urbana efetivamente nacional (Barat, 1978). Um processo de industrialização mais robusto se inicia, com a construção de um parque produtivo muito mais complexo, dividido entre empresas nacionais (privadas e públicas) e multinacionais (Evans, 1979). Esta industrialização em novos moldes se dá de forma concentrada no estado de São Paulo (Cano, [1977] 1983), aumentando as disparidades regionais entre os estados da federação (Oliveira, [1977] 1987). Parcelas inteiras do território se abrem para circuitos produtivos e de comércio internacionais (sobretudo no caso das *commodities* agrícolas e minerais), levando o território a uma “inserção profunda em uma ordem mundial capitalista” (Santos, 1979, p. 161).
- 18 A urbanização do território é acelerada, seja pelo recrudescimento das migrações internas, seja pelo “crescimento natural” mais acelerado das populações urbanas. Dada essa maior velocidade do crescimento demográfico no período, além de São Paulo e Rio de Janeiro, outras capitais de estado ganham também o *status* de metrópole, tornando muito mais complexa a rede urbana nacional. Inicia-se a difusão de um “meio técnico-científico” no território, através da expansão de infra-estruturas de transporte, novos sistemas de engenharia ligados à produção e transmissão de energia, além de várias outras redes-suporte que permitiriam essa complexificação da economia, possível em grande parte em função da “renovação da materialidade do território” (Santos e Silveira, 2001, pp. 55 e ss.).
- 19 Com o Golpe Militar de 1964 – e a decorrente re-centralização do poder nas mãos do Governo Federal – aumenta a capacidade do Estado de realizar políticas de planejamento econômico e de organização do território brasileiro. O regime autoritário instalado teria plenas condições de implantar uma série de planos nacionais com pouca – ou nenhuma – resistência da sociedade civil, dado o colapso dos mecanismos representativos previamente existentes. Neste contexto é que o poder público passa a “interferir em praticamente todos os setores do sistema econômico nacional”, com planos globais de intervenção como o Programa de Ação Econômica do Governo (1964-66), o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico (1967-1976) e o Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968-70) (Ianni, 1979, p. 226).

- 20 As formas regionais do espaço nacional, por consequência, se modificam. As “regiões naturais” não mais explicariam um território cada vez mais urbanizado e tecnificado, e tampouco a divisão regional de 1942 teria efetiva capacidade de organizar as estatísticas territoriais e dar subsídios para a consecução dos Planos do Governo Federal supracitados. É neste contexto que se dão várias alterações também na análise do território brasileiro por parte do IBGE.
- 21 Do ponto de vista institucional, o IBGE funcionaria como uma autarquia diretamente ligada à Presidência da República até o ano de 1967, quando é transformado na Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (FIBGE), através do Decreto Lei no. 161 de 13.02.1967. Esta transformação introduz mudanças importantes tanto no funcionamento burocrático do órgão, quanto nas atividades de “produção de conteúdo”, ligadas ao sistema estatístico nacional e as formas de se trabalharem as questões de natureza geográfica e cartográfica (Gonçalves, 1995, p. 39). Decorrência central desta mudança institucional diz respeito também às funções que o IBGE assumiria, agora sob supervisão do Ministério do Planejamento e da Coordenação Econômica. O Instituto passaria paulatinamente a cumprir um papel diretamente ligado ao conhecimento do território voltado para o aprimoramento da intervenção estatal e do planejamento econômico.⁵
- 22 A realização dos censos econômicos é também acelerada: além dos recenseamentos gerais realizados decenalmente em anos com final “0”, são publicados censos da indústria e da agricultura nos anos com final “5”, visando a produção de informações com uma periodicidade mais reduzida, para efeito deste monitoramento mais eficiente do Estado sobre a economia do país (Gonçalves, 1995, p. 46). Data deste período a extinção do Conselho Nacional de Geografia e de sua incorporação pelo Instituto Brasileiro de Geografia (IBG), dentro do IBGE (Perides, 1992).
- 23 Outras mudanças importantes decorreram das melhorias nas tecnologias de processamento de dados, com a criação do Instituto Brasileiro de Informática (IBI) em 1971, um órgão autônomo, ligado à Fundação IBGE. Com o IBI, modernos sistemas de computação e de processamento eletrônico de dados são implantados, ampliando sensivelmente a *performance* do órgão na coleta, manipulação e armazenamento de informações. A incorporação destas técnicas de informação tornaria a ação do IBGE ainda mais eficiente, aumentando sua capacidade efetiva de auxiliar as políticas governamentais em curso (Gonçalves, 1995, p. 40).
- 24 Do ponto de vista da formatação das políticas de planejamento, o IBGE começa a partir de 1967 a trabalhar de perto na confecção do já citado Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico, que previa uma nova regionalização do território (Geiger, 1967, p. 59). Este trabalho se deu junto ao Escritório de Planejamento e de Economia Aplicada – EPEA –, que viria a se transformar no atual IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Pensar o território levando em conta as variáveis econômicas é uma das principais funções que os pesquisadores e técnicos do IBGE passam a realizar, e os estudos sobre a regionalização são em grande parte “voltados para o desenvolvimento econômico” (Duarte, 1980, p. 9).
- 25 Como mostra o texto de Rubens Pereira, Fany Davidovich, Pedro Pinchas Geiger e Roberto Lobato Correia (1967, p. 82), as análises visando a substituição da divisão regional de 1942 tinham também como objetivo fornecer “critérios básicos para o emprego dos vários instrumentos de política econômica” de caráter quantitativo (investimentos públicos, fixação de preços, manipulação de impostos, taxas cambiais, mecanismos de crédito) ou

- de caráter qualitativo (modificações na estrutura econômica, promoção de reforma agrária, urbana etc.).
- 26 Do ponto de vista da produção de conhecimento geográfico no âmbito do IBGE, as condições são também novas. Uma geração inteira de pesquisadores e técnicos do órgão já estava formada, e parte deles havia realizado estudos no exterior, principalmente em universidades norte-americanas (Almeida, 2003). Se entre as décadas de 1930 e 1950 os principais nomes estrangeiros que influenciaram o IBGE foram Pierre Deffontaines e Francis Ruellan (este último tendo morado 18 anos no Brasil), na década de 1960 é possível dizer que há três novos “paradigmas” que influenciam o debate sobre a região dentro do IBGE.
- 27 Um primeiro paradigma é o da chamada *new geography*, de matriz anglo-saxã, que em grande parte se constitui numa “retomada” da teoria dos lugares centrais de Walther Christaller ([1933] 1966) e de todo instrumental analítico que sua obra inaugurou. É possível entrever em vários textos publicados à época na Revista Brasileira de Geografia – assim como no livro *Urbanização e Regionalização* (organizado por Speridião Faissol em 1975) –, o uso sistemático de uma série de artigos da ascendente “geografia quantitativa” e da economia espacial de língua inglesa (sobretudo aquela produzida nos Estados Unidos, e capitaneada por John Friedmann e William Alonso). Segundo Carlos Augusto Figueiredo Monteiro (1980, p. 28), o número 4 da Revista Brasileira de Geografia (1970) seria sem dúvida, “um divisor d’águas” da publicação, dados seus conteúdos voltados para a difusão da *new geography* no Brasil. Brian Berry se torna um dos principais nomes da geografia anglo-saxã que é sistematicamente utilizado por parte do quadro de geógrafos do IBGE (Galvão e Faissol, 1972). Do ponto de vista teórico, as propostas de David Grigg ([1967] 1974), assim como o conceito de “regiões nodais” de John Nystuen e Michael Dacey ([1968] 1975), seriam as principais inovações em termos epistemológicos utilizadas por esta corrente quantitativista.⁶
- 28 Uma segunda matriz teórica com importante influência no conhecimento produzido pelo IBGE é aquela derivada das propostas dos economistas François Perroux (1955; 1961) e Jacques Boudeville ([1961] 1970) – sobretudo a “teoria dos polos de crescimento” –, que mostrava que as regiões poderiam ser definidas como “homogêneas”, “polarizadas” e “regiões-programa”. Segundo esta corrente de pensamento, a atividade industrial seria a variável-chave para promover o desenvolvimento econômico das nações, através de políticas de “polarização regional”. Com a proposta destes conceitos (e sobretudo pela definição das “regiões-programa”), Perroux e Boudeville consagram em definitivo a possibilidade de se trabalhar com o conceito de região como um “ente” artificialmente criado, voltado para as necessidades de intervenção direta do Estado na organização da economia e do espaço geográfico.
- 29 A terceira principal influência, finalmente, foi a da metodologia desenvolvida por Michel Rochefort ([1957] 1961; 1960; 1967) para o estudo das cidades e das regiões.⁷ Para Rochefort, as cidades poderiam ser explicadas a partir de sua “vida de relações”, e a hierarquia entre elas dependeria principalmente da distribuição das atividades do setor terciário. A maior ou menor complexidade dos “equipamentos terciários” de cada cidade (ligados à administração, comércio e serviços) é que definiria a densidade e a amplitude da “vida de relações” dos centros urbanos. Quanto maior a complexidade dos equipamentos presentes numa cidade, mais ampla sua “rede urbana regional”, e mais abrangente então seria sua “região de influência”. Atuar no reforço – ou na diminuição –

do dinamismo do setor terciário das áreas urbanas seria uma das principais formas de conjugar o planejamento econômico com o territorial (Rochefort, 1967).

- 30 Com estas novas matrizes de pensamento sobre a questão regional, e com o próprio avanço da produção de conhecimento pelos pesquisadores do IBGE no período, foram propostas no final da década de 1960 três novas divisões regionais no Instituto: (1) uma visando o planejamento econômico; (2) outra procurando dar subsídios para a descentralização da ação administrativa estatal; e (3) uma última mais abrangente, para fins estatísticos (que nos interessa mais de perto).⁸
- 31 Esta grande divisão regional do território para fins estatísticos foi detalhada pela Resolução n.1 da Comissão Nacional de Planejamento e Normas Geográfico-Cartográficas de 8 de maio de 1969, e oficialmente publicada pelo Decreto-Lei no. 67.647, de 23 de novembro de 1970. É esta regionalização que vai ser utilizada, com algumas mudanças, até os dias de hoje, dividindo o Brasil nas atuais cinco “Grandes Regiões” como as conhecemos: Região Norte, Região Nordeste, Região Sudeste, Região Sul e Região Centro-Oeste.
- 32 Além da definição das Grandes Regiões do país, esta divisão regional proposta no final da década de 1960 buscou “demarcar espaços homogêneos e espaços polarizados” no território brasileiro (IBGE, 1970, p.vii). Em relação à definição dos espaços homogêneos, pode-se dizer que estes foram tidos como uma “forma de organização em torno da produção” e seriam expressos “por combinações de fatos físicos, sociais e econômicos” (IBGE, 1970, p.viii). Conforme mostra Pedro Geiger (1967), em artigo considerado uma síntese teórica que embasa a divisão regional de 1970, existiriam parcelas do território brasileiro que não se constituiriam em “regiões organizadas” (ou regiões propriamente ditas), já que a “vida de relações” das cidades ali existentes teria pouco dinamismo. Para serem identificados traços que indicassem alguma uniformidade nestas áreas, seria necessária a busca de “formas de organização da produção” que conferissem certa homogeneidade a estas parcelas de espaço. A busca destas características era tanto mais necessária quanto mais “fechada” fosse a economia da área em questão, isto é, quanto menos fluxos e circuitos econômicos constituíssem parte daquela realidade (Geiger, 1967, p.62). Para se chegar à definição efetiva dos espaços homogêneos,
- Foram individualizadas áreas que se identificam por certa forma de combinação dos elementos geográficos, sempre dentro de determinado nível de generalização; desde que mudava substancialmente um dos elementos, mudava a combinação e passava-se a outra unidade. Naturalmente, quanto menor o grau de generalização e maior o número de elementos geográficos considerados, menores e mais numerosos foram os espaços diferenciados (IBGE, 1970, p.viii).
- 33 Esta concepção é que permitiu a definição de outra inovação da divisão estabelecida em 1970: as chamadas “microrregiões homogêneas”. Elas foram de extrema importância, pois serviram para agrupamentos de informações sobre a população, a produção, a sociedade com maior correspondência às bases física, demográfica e econômica de cada parcela do espaço nacional. As microrregiões substituíram as antigas “zonas fisiográficas” da regionalização de 1942 (Magnano, 1995, p. 78). Ao total foram definidas 361 “microrregiões homogêneas” para o território brasileiro, sendo 28 delas na Região Norte, 128 no Nordeste, 111 no Sudeste, 64 no Sul e 30 no Centro-Oeste⁹.
- 34 A outra novidade decorrente desta incorporação do conceito de “espaço homogêneo” na análise regional se consubstanciou no ano de 1976 quando, além das microrregiões homogêneas, o IBGE passa a dividir o território através das “mesorregiões homogêneas”,

que seguem “a mesma linha conceitual adotada no estudo dos espaços homogêneos, em 1969/70. [...] Utilizou-se, portanto, o critério da homogeneidade intragrupos, definidos segundo os setores básicos das atividades econômicas e indicadores de desenvolvimento urbano e rural” (Magnano, 1995, p. 83). Segundo o documento Divisão Territorial do Brasil (IBGE, 1980) – que traz as novas divisões pelas quais o Censo de 1980 se deu – as mesorregiões seriam definidas como

Unidades homogêneas a nível maior que as Microrregiões, porém menor que o Estado ou território. Foram criadas com o fim de permitir a elaboração de estatísticas mais detalhadas em unidades territoriais maiores, obedecendo ao mesmo princípio da classificação microrregional (IBGE, 1980, p. ix).

- 35 Tanto a análise dos documentos oficiais quanto a dos artigos na Revista Brasileira de Geografia indicam que para se chegar à nova regionalização, o estudo das redes urbanas passa a ser condição fundamental (seja do ponto de vista mais prático, seja no aspecto teórico). Em texto coletivo publicado na Revista Brasileira de Geografia, os pesquisadores do IBGE mostram que em grande parte a nova divisão regional derivava da “aplicação do Método Rochefort-Hautreaux” (Pereira et al., 1967, p. 92), e do ponto de vista conceitual, mencionam a necessidade de serem trabalhados os conceitos de “regiões homogêneas” e “regiões funcionais” para embasar as análises.
- 36 A forma mais “geográfica” de se promover o desenvolvimento econômico, portanto, passa a ser a intervenção na rede urbana do país, e nas regiões que elas conformam; tanto pelo fato de que é a dinâmica inter-urbana que permite identificar formas coerentes de funcionamento do território (as “regiões funcionais”), quanto pelo fato de que a riqueza gerada a partir da década de 1960 e 70 é em grande parte uma riqueza urbano-industrial. Assim, intervir no desenvolvimento econômico a partir da rede urbana deveria se dar de duas maneiras: (1) na “parte superior da rede” (isto é, mas principais metrópoles do território), procurando combater o descompasso entre a urbanização e o crescimento demográfico; e (2) na “parte inferior da rede”, intensificando o desenvolvimento das cidades menores, evitando que elas funcionassem como polos de emigração, fixando a população nelas mesmas, e gerando um dinamismo local próprio (Lima, Galvão e Faissol, 1972, p.214).

A proposta de divisão regional de 1990

- 37 Na década de 1990 o território brasileiro possui feições semelhantes às aquelas encontradas no final da década de 1970. Os transportes rodoviários se consolidam como a principal componente do sistema de movimento do território, e se sobrepõe a esta rede-suporte um eficiente sistema de transportes aéreos, para fazer frente aos fluxos corporativos (de pessoas e mercadorias) ligados ao que se pode chamar de “circuito superior da economia urbana”. Ainda que de forma seletiva, um meio geográfico carregado de tecnociência e informação se difunde por todas as partes do espaço nacional, e se dá de forma mais ubíqua nas Regiões Sul e Sudeste do país, configurando o que Milton Santos e Ana Clara Torres Ribeiro chamaram de “região concentrada”.
- 38 Às desigualdades regionais já existentes no período da divisão do IBGE de 1970, se soma uma série de “especializações territoriais produtivas” (Santos e Silveira, 2001), que configuram áreas bastante dinâmicas do ponto de vista econômico, dentro das unidades da federação. Novos *fronts* agrícolas se abrem em partes mais distantes da “região concentrada”, e outros *belts* se consolidam em parcelas do território que haviam já

iniciado seu desenvolvimento nas décadas de 1960 e 70 (como é o caso, sobretudo, da soja nas áreas de cerrado do Centro-Oeste). Do ponto de vista industrial, formas renovadas de organização produtiva permitem que pontos do território se integrem a cadeias produtivas globais, com pouca – ou nenhuma – integração com o entorno regional onde as unidades produtivas estão instaladas. Inicia-se uma certa desconcentração industrial para outras áreas metropolitanas fora da “região concentrada”, mas que não diminuem efetivamente o peso econômico dos estados do Sul e do Sudeste (Diniz, 2002).

- 39 Do ponto de vista da macro-política nacional, a ascensão de governos de matiz neoliberal (sobretudo os de Fernando Collor – 1990/1992 e Fernando Henrique Cardoso – 1995/2002) em grande parte revertem a possibilidade de implementação das conquistas sociais consubstanciadas na Constituição Federal de 1988, incluindo as políticas de cunho territorial ali previstas. As políticas voltadas para a “liberalização da economia” implementadas desde o início da década de 1990 – assim como as diretrizes que constavam no Plano Plurianual (PPA) de 1996-1999 (“Brasil em Ação”) – foram mais úteis à manutenção das “heterogeneidades estruturais entre e dentro das regiões brasileiras” (Galvão e Brandão, 2003, p. 200). No lugar da ideologia do desenvolvimento, a ideologia do *business*, que fomentou ainda mais a competitividade territorial e a “guerra dos lugares” na formação socioespacial brasileira.
- 40 Este contexto ajuda a entender também as mudanças institucionais ocorridas no IBGE. Roberto Almeida identifica duas importantes mudanças internas no órgão, dadas em consonância com a passagem de um planejamento estatal “intervencionista” para um planejamento “indicativo”. Entre 1990-1993, há um retorno do funcionalismo do Instituto ao chamado “regime jurídico único” (Consolidação das Leis de Trabalho – CLT), ao contrário do regime de contratação do funcionalismo público que antes vigia, quando do funcionamento da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (FIBGE). Já entre 1993 até os dias de hoje, o IBGE passa a fazer parte da estrutura de produção de ciência e tecnologia do Governo Federal, nos mesmos moldes jurídicos anteriores (Almeida, 2003, p. 83).
- 41 A última mudança importante na regionalização do território brasileiro proposta pelo IBGE se deu entre os anos de 1989/1990, e resultou da aprovação dos trabalhos do grupo da Divisão de Estudos Territoriais (DITER) do IBGE, sob a chefia de Aluizio Capdeville Duarte. Após extensivo trabalho “de gabinete” e “de campo”, a proposta final de nova divisão regional foi aprovada no IBGE através da Resolução PR-52, de 31 de julho de 1989, e teve sua institucionalização definitiva pela Resolução no. 11 da Presidência do IBGE de 5 de junho de 1990. Os resultados da pesquisa foram publicados entre os anos de 1990 e 1992, numa coleção com dois volumes, denominada *Divisão do Brasil em Mesorregiões e Microrregiões Geográficas*. As duas principais funções do trabalho, segundo a introdução redigida pela Chefe do Departamento de Geografia do IBGE à época (Solange Tietzmann Silva), seriam:
1. servir à divulgação de dados estatísticos por parte do Sistema Estatístico Nacional, segundo os agregados espaciais produzidos;
 2. “oferecer elementos para a compreensão da organização do território nacional” em bases sistemáticas (IBGE, 1990, p.7).
- 42 Para se chegar às novas propostas de micro e mesorregiões geográficas, partiu-se da “totalidade nacional” – tendo as unidades da federação como principal recorte inicial – e “através do método de divisão sucessiva destes espaços – as UFs”, posteriormente foram

identificadas “as mesorregiões e microrregiões que passaram, então, a ter denominação de *geográficas*, em lugar de *homogêneas*” (Magnano, 1995, p. 85, grifo da autora).

- 43 No documento original da nova divisão regional, as mesorregiões aparecem definidas da seguinte maneira:

área[s] individualizada[s] em uma unidade da Federação que apresenta[m] formas de organização do espaço geográfico definidas pelas seguintes dimensões: o processo social como determinante; o quadro natural como condicionante; e a rede de comunicação e de lugares como elemento da articulação espacial (IBGE, 1990, p.8).¹⁰

- 44 Já as microrregiões poderiam ser conceituadas da seguinte forma:

As microrregiões foram definidas como partes das mesorregiões que apresentam especificidades quanto à organização do espaço. Essas especificidades não significam uniformidade de atributos nem conferem às microrregiões auto-suficiência e tampouco o caráter de serem únicas devido à sua articulação a espaços maiores, quer à mesorregião, à Unidade da Federação, quer à totalidade nacional. Essas especificidades referem-se à estrutura de produção agropecuária industrial, extrativismo mineral ou pesca. Essas estruturas de produção diferenciadas podem resultar da presença de elementos do quadro natural ou de relações sociais e econômicas particulares (IBGE, 1990, p.8).

- 45 Para ajudar na identificação da organização do espaço nesta escala “microrregional”, valeram-se os pesquisadores do IBGE da análise da “vida de relações ao nível local”, isto é,

pela interação entre as áreas de produção e locais de beneficiamento e pelas possibilidades de atender as populações através do comércio de varejo ou atacado dos setores sociais básicos. Assim, a estrutura da produção para a identificação das microrregiões é considerada em sentido totalizante, constituindo-se pela produção propriamente dita, distribuição, troca e consumo, incluindo atividades urbanas e rurais (IBGE, 1990, p.8).

- 46 Para a identificação operacional das microrregiões, por sua vez, foram selecionados dois indicadores básicos: (1) a estrutura local da produção; e (2) a “interação espacial” presente nos núcleos contíguos (IBGE, 1990, p.10).¹¹

- 47 Após estes procedimentos mais qualitativos, para definir com maior acurácia o que seriam as microrregiões – e para garantir que cada uma delas de fato estivesse nas respectivas mesorregiões previamente identificadas – procedeu-se também a uma minuciosa análise estatística, buscando correlações, coeficientes de variação, para a posterior comparação dos indicadores da “estrutura da produção” aos de “interação espacial”, “buscando identificar as especificidades da estrutura de cada espaço microrregional, no contexto regional mais amplo, isto é, a mesorregião” (IBGE, 1990, p.11).

- 48 Por fim, mas não menos importante, esta divisão regional estabelecida em 1990 traz uma mudança significativa em relação à anterior: o grupo de pesquisadores do IBGE se preocupou em conceder nomes próprios para cada micro e mesorregião, não mais utilizando apenas números para esta identificação. Esta *nominata* (IBGE, 1990, p.11) seguiu os seguintes critérios:

- 49 1. Para as mesorregiões (nesta ordem de importância): (a) denominações regionais tradicionais; (b) denominação em função dos centros urbanos de grande importância regional; (c) denominação a partir das Regiões Metropolitanas (definidas por Leis Federais desde o ano de 1973); e (d) uso de critérios ligados à posição geográfica em todos os demais casos (IBGE, 1990, p.11).

- 50 2. Para o caso da denominação das microrregiões (também em seqüência de importância): (a) denominação a partir de um “aporte tradicional”, qual seja, a “denominação do município mais tradicional ou antigo e que tenha tido expressão na articulação do espaço” (IBGE, 1990, p.11); (b) denominação a partir da “hierarquia urbana”, definida a partir do centro urbano regional/local, como estabelecido pelo estudo da REGIC de 1987; e (c) “aporte de contingente populacional” em todos os demais casos.
- 51 No começo do documento já fica explicitado que o principal conceito trabalhado no texto seria o de “organização do espaço”, que por sua vez “refere-se às diferentes estruturas espaciais resultantes da dinâmica da sociedade sobre um suporte territorial” (IBGE, 1990, p.7). Pela primeira vez também um documento do IBGE assevera que a organização do espaço brasileiro seria tributária do “desenvolvimento do processo capitalista”, que atinge de forma diferenciada o território, produzindo áreas de grande dinamismo econômico e áreas de estabilidade ou com problemas sócio-econômicos mais graves. Segundo o documento, o desenvolvimento nestes moldes traz uma “inevitável desigualdade da organização espacial que comporta diferentes formas de subordinação do trabalho ao capital e pela atuação crescente do papel do Estado naquele processo” (IBGE, 1990, p.7).
- 52 A divisão regional proposta pelo IBGE no ano de 1990, ainda que tenha mantido em grande parte alguns dos “paradigmas” da divisão de 1970, aprimorou tanto a metodologia para a definição efetiva das micro e mesorregiões, quanto se preocupou em incorporar conceitos e categorias dinâmicas nestas definições (como os conceitos de “processo social”, “relações de produção”, “identidade regional”, “elementos estruturadores do espaço” etc.). Foi também o primeiro documento do Instituto que traz em seu discurso conceitos do materialismo histórico, e propõe novas formas de entendimento do processo de regionalização a partir deles. Paradoxalmente, portanto, foi somente no início de um período político eminentemente neoliberal da nação, que o IBGE assume uma postura mais crítica na definição dos conceitos de região e regionalização. Esta inovação no tratamento do fenômeno regional fica ainda mais clara quando analisamos dois textos de um dos principais pesquisadores envolvidos da divisão regional de 1990, que foi Aluizio Capdeville Duarte (1980; 1988). Duarte dá grande ênfase em seus textos – como havia feito anteriormente Milton Santos em seu *Por Uma Geografia Nova* (1978) – aos conceitos de “totalidade”, “instância social”, “formação econômico-social”, “divisão territorial do trabalho” para o entendimento do fenômeno regional. Para ele, poderia se conceituar a região “como uma dimensão espacial das especificidades sociais em uma totalidade espaço-social. Ela passa a ser um objeto para se entender uma totalidade social e a organização do espaço por essa totalidade” (Duarte, 1980, p.25).

Considerações finais

- 53 A evolução do IBGE como instituição pública, voltada tanto para a produção de estatísticas quanto para o conhecimento mais aprofundado do território brasileiro, pode ser considerada como um elemento da “autoconsciência coletiva” do país, como qualificou Guerreiro Ramos as mudanças estruturais pelas quais passou a nação em seu período de maior industrialização, urbanização e de aumento da capacidade de “autodeterminação” de projetos futuros (Ramos, [1958] 1994).

- 54 A análise das três principais divisões regionais propostas pelo IBGE ao longo do século XX nos permite fazer um conjunto de considerações finais: algumas mais diretamente relacionadas à epistemologia de cada divisão, outras mais prospectivas, visando alimentar possíveis debates e pesquisas futuras.
- 55 Do ponto de vista dos quadros conceituais das três divisões, foi possível identificar que cada uma delas se singularizou em função do contexto histórico e institucional do IBGE, assim como por se fundamentarem em um conjunto de autores e debates que representavam os “paradigmas científicos” de cada período. Em outras palavras, as divisões mostraram uma “estrutura argumentativa” (Moraes, 2002) própria, cuja análise foi permitida tanto pelos documentos originais do IBGE, quanto pelos textos científicos que embasaram e/ou qualificaram cada documento. Se de início os autores e modelos teóricos adotados eram fundamentalmente estrangeiros, o desenvolvimento do IBGE como um centro de produção de censos e estudos especiais sobre o território nacional permitiu também que um conhecimento em bases endógenas fosse ali produzido. Neste processo, criaram-se massa crítica, recursos humanos e uma complexa infra-estrutura de pesquisa e coleta de informações que até hoje produzem análises do espaço nacional bastante valiosas do ponto de vista prático (voltadas para o planejamento), mas também do ponto de vista teórico (para reflexões em moldes mais acadêmicos). O conceito de região, eminentemente empírico na primeira divisão regional proposta, passa a ser definido a partir de matrizes teóricas mais abstratas nas demais divisões, matrizes que permitiriam a “desnaturalização” do conceito, tornando seu entendimento muito mais próximo das condições concretas das estruturas de poder e da economia nacional de cada época.
- 56 Do ponto de vista prospectivo, a principal reflexão que seria factível sugerir a partir da análise das divisões regionais propostas do IBGE diz respeito à possibilidade de que elas venham, no futuro, a se tornar a “base” para que o Estado brasileiro – através de todas suas instituições representativas e democráticas –, realize sua tão almejada reforma federativa. Em outras palavras, as regionalizações produzidas pelo IBGE, além de sua função estatística e didática, poderiam subsidiar as futuras redefinições da divisão político-administrativa do país (isto é, a criação e/ou extinção dos entes federados – estados e municípios). Em todos os textos em que esta divisão político-administrativa foi mencionada, o termo utilizado foi o de “divisão territorial” e não “divisão regional”, como já notado por André Martin (1993).
- 57 Acrescentar ao IBGE a função decisiva de produzir conhecimento e interferir na estrutura federativa do território, certamente permitiria que o Instituto ganhasse uma importância maior nos grandes debates nacionais. Quiçá esta nova função – no atual contexto de maior democratização política do país e da América Latina – pudesse no futuro redundar numa regionalização do território brasileiro mais horizontalizada, cooperativa e incluyente, o que concederia uma legitimidade social ao conhecimento geográfico que parece estar se perdendo atualmente.

BIBLIOGRAPHY

Demais referências

- ABRANTES, Vera Lucia Cortes. "O IBGE e a formação da nacionalidade: território, memória e identidade em construção". In *Anais da ANPUH XXIV SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA*. 2007. 9p. Disponível em <http://anpuh.org/anais/wp-content/uploads/mp/pdf/ANPUH.S24.0894.pdf> (Acesso em 28/12/2013)
- ALMEIDA, Roberto Schimdt. "A Geografia do IBGE: Um Esboço Histórico". In: *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro* v. 164, n.418. Rio de Janeiro: IHGB. 2003. pp. 79-99.
- ANDRADE, Manuel Correia de. "O Pensamento geográfico e a realidade brasileira". In *Boletim Paulista de Geografia* No. 54. 1977. pp. 5-28.
- _____. *Geografia, ciência da sociedade*. São Paulo: Atlas. 1992.
- BARAT, Josef. *A Evolução dos transportes no Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE/IPEA. 1978.
- BEZZI, Meri Lourdes. *Região: uma (re)visão historiográfica. Da gênese aos novos paradigmas*. Santa Maria: Editora da UFSM. 2004.
- BOUDEVILLE, Jacques (1961). *Os espaços econômicos*. São Paulo: Difel. 1970.
- CANO, Wilson (1977). *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. São Paulo: TAQ Editor. 1983.
- CARVALHO, Delgado de (1925). "Uma concepção fundamental da geografia moderna: a 'Região Natural'". In *Boletim Geográfico*, vol. 2, no. 13. 1944. pp. 9-17.
- CHRISTALLER, Walther (1933). *Central places in Southern Germany*. London: Prentice Hall, 1966.
- DINIZ, Clélio Campolina. "A Nova configuração urbano-industrial no Brasil". In KON, Anita (org.). *Unidade e fragmentação. A questão regional no Brasil*. São Paulo: Perspectiva. 2002. pp. 87-115
- DOS SANTOS, Wanderley Guilherme. *Cidadania e justiça. A Política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Campus. 1987.
- DUARTE, Aloísio Capdeville. "Regionalização: considerações metodológicas". In *Boletim de Geografia Teórica* Vol. 10, no. 20. 1980. pp. 5-32.
- _____. "O Conceito de totalidade aplicado à identificação de uma região". In *Revista Brasileira de Geografia*, Ano 50, n. 2. 1988. pp. 99-106.
- EVANS, Peter. *A Tríplce Aliança. As Multinacionais, as Estatais e o Capital Nacional no Desenvolvimento Dependente Brasileiro*. Rio de Janeiro: Zahar. 1979.
- FAISSOL, Speridião. "Um modelo de análise regional para fins de planejamento econômico: integração de sistemas de regiões formais e funcionais". In *Revista Brasileira de Geografia* Vol 35, no. 1. 1973. pp. 71-85.
- _____. "Regiões nodais/funcionais: alguns comentários conceituais e metodológicos". In: *Revista Brasileira de Geografia* Vol 35, n. 1. 1975. pp.85-94.
- _____(org). *Urbanização e regionalização. Relações com o desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: IBGE. 1975b.

- GALVÃO, Marília Velloso e Speridião Faissol. "Divisão regional do Brasil". In *Revista Brasileira de Geografia* Vol. 31, no. 4. 1969. pp. 181-218.
- GALVÃO, Antonio Carlos e Carlos Brandão. "Fundamentos, motivações e limitações da proposta governamental dos 'Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento'". In: GONÇALVES, Maria Flora et alli (orgs.). *Regiões e cidades, cidades nas regiões*. São Paulo: Unesp/Anpur. 2003. pp. 187-205.
- GEIGER, Pedro Pinchas. "Esbôço Preliminar da Divisão do Brasil nas Chamadas "Regiões Homogêneas". In *Revista Brasileira de Geografia*. Vol. 27, no. 2. 1967. pp. 59-64.
- _____. "Regionalização". In *Revista Brasileira de Geografia*. Vol. 31 no.1. 1969. pp. 5-25.
- GONÇALVES, Jayci de Mattos Madeira. *IBGE: um retrato histórico*. Rio de Janeiro: IBGE. Departamento de Documentação e Biblioteca (Série Memória Institucional, no. 5). 1995. 61 p.
- GRIGG, David (1967). "Regiões, modelos e classes". In CHORLEY, Richard e Peter Hagget (eds.). *Modelos integrados em geografia*. Rio de Janeiro/São Paulo: LTC/Edusp. 1974. pp. 23-66.
- GUERRA, Igenes Teixeira. "O problema da divisão regional do Brasil. Evolução dos conhecimentos. As diversas divisões regionais. A moderna tendência seguida pelo Instituto Brasileiro de Geografia". In *Boletim Geográfico* no. 202. 1968. pp. 59-62.
- GUIMARÃES, Fabio Macedo Soares (1941). "Divisão regional do Brasil". In *Revista Brasileira de Geografia* No. Especial, ano 50 (Tomo I). 1988. pp. 9-66.
- _____. "Observações sobre o problema da divisão regional". In *Revista Brasileira de Geografia* Vol. 25, no. 3. 1963. pp. 3-25.
- IANNI, Octavio. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira (3ª ed.). 1979.
- LIMA, Miguel Alves de, Marília Velloso Galvão e Speridião Faissol. "As dimensões regionais do espaço brasileiro". In *Boletim Geográfico*. Vol. 31, no. 230. 1972. pp. 186-214.
- MAGNANO, Angélica Alves. "A divisão regional brasileira. Uma revisão bibliográfica". In *Revista Brasileira de Geografia*. Vol. 57, n. 4. 1995. pp. 65-92.
- MARTIN, André Roberto. *As Fronteiras internas e a "questão regional" do Brasil*. São Paulo: Departamento de Geografia FFLCH/USP (Tese de Doutorado). 1993.
- MONTEIRO, Carlos Augusto de Figueiredo. *A Geografia no Brasil (1934-1977). Avaliação e Tendências*. São Paulo: Instituto de Geografia/USP. 1980.
- MORAES, Antonio Carlos Robert. *Ideologias Geográficas*. São Paulo: Hucitec. 1988.
- _____. *Território e história no Brasil*. São Paulo: Annablume/Hucitec. 2002.
- NYSTUEN, John .D. e Michael Dacey (1968). "Uma interpretação de regiões nodais segundo a teoria dos grafos". In FAISSOL, Speridião (org). *Urbanização e regionalização. Relações com o desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: IBGE. 1975b. pp. 205-225.
- OLIVEIRA, Francisco de (1977). *Elegia para uma (re)ligião*. Rio de Janeiro: Paz e Terra (5ª ed.). 1987.
- PENHA, Eli Alves. *A criação do IBGE no contexto de centralização política do Estado Novo*. Rio de Janeiro: IBGE (Documentos para Disseminação) 1993. 124p.
- PEREIRA, Rubens de Matos, Fany Davidovich, Pedro Pinchas Geiger e Roberto Lobato Correia. "Estudos básicos para definição de polos de desenvolvimento no Brasil". In *Revista Brasileira de Geografia* Vol. 29, no. no. 1. 1967. pp. 82-101.

- PERIDES, Pedro Paulo. “A divisão regional do Brasil de 1945: realidade e método”. In *Orientação*. Instituto de Geografia da USP. 1992. pp. 15-22.
- _____. “A divisão regional do Brasil de 1968: propostas e problemas”. In *Revista do Departamento de Geografia* Vol. 7, 1994. pp. 87-94.
- PERROUX, François. “Notes sur la notion de pole de croissance”. In *Economie Appliquée*, no. 1/2. 1955. pp. 307-320.
- _____. *L'économie du XXe siècle*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble. 1961.
- RAMOS, Guerreiro (1958). *A Redução sociológica*. Rio de Janeiro: EdUFRJ. 1996.
- ROCHEFORT, Michel. *L'Organisation urbaine de l'Alsace*. Paris: Ed. Les Belles Lettres/Ophrys. 1960.
- _____. (1957). “Métodos de estudo das redes urbanas (Interesse da análise e do setor terciário da população ativa)”. In: *Boletim Geográfico* 160, 1961. pp. 3-18.
- _____. “Um método de pesquisas de funções características de uma metrópole regional”. In *Boletim Geográfico* no. 198, 1967. pp. 11-15.
- _____. *Redes e sistemas. Ensinando sobre o urbano e a região*. São Paulo: Hucitec. 1998.
- SANTOS, Milton. *A Cidade como centro de região. Definições e métodos de avaliação da centralidade*. Salvador: Livraria Progresso Editora. 1959.
- _____. “Do espaço sem nação ao espaço transnacionalizado”. In RATTNER, Henrique. *Brasil 1990. Caminhos Alternativos do Desenvolvimento*. São Paulo: Brasiliense. 1979. pp. 143-161.
- SANTOS, Milton e Maria Laura Silveira. *O Brasil. Território e Sociedade no Início do Século XXI*. Rio de Janeiro: Record. 2001.
- SCHWARTZMAN, Simon. *Estado Novo, um Auto-retrato*. Brasília: FGV/UnB. 1983.
- SOUZA, Maria Adélia A. de. “Regionalização: tema geográfico e político. O caso paulista”. In *Boletim Paulista de Geografia* No. 50. 1976. pp. 103-134.
- VALVERDE, Orlando (1979). “Fábio de Macedo Soares Guimarães: In Memoriam”. In *O Pensamento de Fábio de Macedo Soares Guimarães. Uma seleção de textos*. (Documentos para Disseminação - Memória Institucional no 7). Rio de Janeiro: IBGE. 2006. pp. 271-275.
- ZARUR, Jorge. “Análises regionais”. In *Revista Brasileira de Geografia* Vol. 8, no. 2. 1946. pp. 177-188.

APPENDIXES

Documentos do IBGE

- IBGE. *Divisão Territorial dos Estados Unidos do Brasil (Quadro Territorial – Administrativo e Judiciário – das Unidades da Federação, fixado para o quinquênio 1939-1943, em virtude da Lei Orgânica Nacional no, 311, de 2 de março de 1938)*. Rio de Janeiro: Serviço Gráfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 1940. 460 p.
- IBGE. *Divisão do Brasil em Microrregiões Homogêneas 1968*. Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento e Coord. Geral /Fundação IBGE. 1970. 564p.
- IBGE. *Divisão do Brasil em Regiões Funcionais Urbanas*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia/Departamento de Geografia. 1972. 112 p.

IBGE. *Divisão Territorial do Brasil (Relação de Municípios e Distritos em 1/1/1979)*. Rio de Janeiro: Fundação Instituto de Geografia e Estatística. 1980. 467 p.

IBGE. *Divisão do Brasil em Mesorregiões e Microrregiões Geográficas*. Vol I. Rio de Janeiro: Fundação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Diretoria de Geociências (DGC) e Departamento de Geografia (DEGEO). Rio de Janeiro. 1990. 137 p.

IBGE. *Divisão do Brasil em Mesorregiões e Microrregiões Geográficas Vol. II*. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Departamento de Geografia. Rio de Janeiro: IBGE. 1992. 303 p.

IBGE. *Regiões de Influência das Cidades*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística/Diretoria de Geociências. 2008. 201 p.

IBGE. *Evolução da divisão territorial do Brasil 1872-2010* (Documentos para Disseminação - Memória Institucional 17). Diretoria de Geociências, Coordenação de Geografia Rio de Janeiro: IBGE. 2011. 261 p.

NOTES

1. Entre as divisões regionais- sejam elas mais “individuais” ou mais “institucionais” – identificadas pela autora estão as de Karl Von Martius (1843), Honório Silvestre (1922), Roy Nash (1926), Sílvia Romero, Alberto Rangel, Lionel Wiener, Padre Geraldo Pauwels (1926), do Conselho Nacional de Estatística (1938), do Conselho Técnico de Economia e Finanças e de Moacir Silva (1939).
2. Fabio Macedo Soares Guimarães se formou engenheiro-geógrafo e civil em 1928, e em 1940 licenciou-se em Geografia e História pela Faculdade Nacional de Filosofia, da Universidade do Brasil (hoje Universidade Federal do Rio de Janeiro). Em 1937 participa da fundação do Conselho Nacional de Geografia, do qual seria Secretário Geral entre os anos de 1954 a 1956, e depois em 1961. Notabilizou-se em sua atuação no Conselho Nacional de Geografia por seus estudos para a definição precisa do centro geométrico do território brasileiro (e da mudança da capital do país para o Planalto Central) assim como por sua proposta de divisão regional do território brasileiro, feita em 1941, e adotada como divisãoooficial no ano de 1942 (Valverde, 1979, pp. 271-272).
3. Como mostra o autor, “antes de tudo, as regiões naturais, estáveis, baseadas na geografia física; posteriormente, as regiões humanas, ‘instáveis e móveis’; o estudo da passagem das primeiras para as segundas é todo o objeto da Geografia Humana” (Guimarães, [1941] 1988, p. 29); “compreende-se, pois, que é a própria Geografia Humana que exige o estudo prévio das regiões naturais, base a que devem ser referidos todos os fenômenos geográficos” (Guimarães, *op. cit.*, p. 30).
4. Zarur é um dos primeiros a discutir de forma menos “empirista” a divisão básica que caracteriza os conceitos de região, advogando a ideia de que a região pode ser considerada tanto como “uma área com certos atributos reais e definidos” – e portanto como uma “entidade real e concreta” – ou como uma simples “sistematização”, como um meio para “se conseguir controle” e facilitar a organização do espaço geográfico (dando a ela uma natureza abstrata) (Zarur, 1946, p. 3). Para Magnano (1995, p. 72), Zarur foi o primeiro geógrafo a trabalhar sistematicamente com autores anglo-saxões (como Harthorne, Carl Sauer, Isaiah Bowman e Howard Odum) no âmbito do IBGE.
5. Como mostra Gonçalves (1995, p. 39), “A expansão do planejamento econômico-social, tanto na área governamental, como no setor privado, assim como a crescente demanda de informações

estatístico-geográficas, exigiam melhor qualidade e presteza dos levantamentos tradicionais e implantação de novas pesquisas”.

6. Para Grigg ([1968] 1974, p. 41), “as regiões são essencialmente classes de áreas e podemos ver, portanto, uma analogia entre as normas básicas da lógica formal e os métodos usados habitualmente pelos geógrafos na regionalização”. Segundo Nystuen e Dacey ([1968] 1975, p.208), “As regiões nodais são definidas pela avaliação dos contatos externos com pequenas unidades de área, ou seja, cada uma destas unidades de área é correlacionada àquele local com o qual tem associações dominantes. Normalmente este local é uma cidade vizinha e é definida como uma *localidade central* ou *ponto nodal* para outras unidades de áreas orientadas para ela. A agregação destas unidades de área é chamada de *região nodal*”.

7. Michel Rochefort, geógrafo francês fortemente influenciado por Pierre George e Jean Tricart, estava nesta época diretamente envolvido no V Plano de Reconstrução da França, e se notabilizou por sua proposta de estudo da “armadura urbana francesa” e de seu uso para o planejamento territorial (“*aménagement du territoire*”) no país. Publica em 1960 tese de doutorado sobre a “organização urbana da Alsácia” (Rochefort, 1960), trabalho que introduz uma série de inovações no estudo das cidades e das regiões francesas. Dentre seus dois principais estudos no âmbito do Ministério da Reconstrução e no planejamento territorial francês estão “*Le niveau supérieur de l’armature urbaine française*” (publicado com Jean Hautreaux e R. Lecourt em 1963) e “*La fonction régionale dans l’armature urbaine française*”, (escrito com Jean Hautreaux em 1964) (Rochefort, 1998). Teve também influência direta na época em autores como Milton Santos (1959) e posteriormente Maria Adélia de Souza (1976).

8. Segundo Perides (1994, p. 89), a divisão regional voltada para dar subsídios ao planejamento econômico – e para a criação das “regiões de planejamento” – procurava combinar tanto critérios de “regiões homogêneas” quanto da “vida de relações” das cidades, e tinha como objetivo auxiliar na implementação das políticas de desenvolvimento regional já colocadas em prática por autarquias do Governo Federal como SUDENE, SUDAM, SUDECO, CODEVASF, etc. Já a divisão regional que visava a descentralização administrativa da ação do Estado Federal utilizou como critério principal de operacionalização a “vida de relações” e a definição das “regiões de influência” das cidades; deveria servir também como mecanismo de promoção do desenvolvimento econômico, mas sobretudo orientaria “a racionalização no suprimento dos serviços de infra-estrutura urbana através da distribuição espacial mais adequada” (Perides, 1994, p. 89). Esta proposta é que daria origem em 1972 ao documento *Divisão do Brasil em Regiões Funcionais Urbanas* (IBGE, 1972), que teria outras edições aprimoradas nos anos de 1987, 2000 e 2008, e se tornariam conhecidas como REGIC – Região de Influência das Cidades (IBGE, 2008).

9. Segundo Galvão e Faissol (1972, p. 183), para se chegar a nova definição das “microrregiões homogêneas” um complexo processo de análise estatística foi utilizado, no sentido de referendar os dados coligidos nas pesquisas de campo e provenientes dos Censos anteriores”. Para as novas agregações propostas, estavam sendo utilizadas “74 variáveis”, que iriam definir “através de métodos de análise matemática, os níveis intermediários da divisão regional, num processo de ‘*linkage tree*’ baseado em análise multifatorial. [...] O processamento destes dados, em computador eletrônico, esta[va] sendo feito na Universidade de Chicago, com a cooperação do Prof. Brian Berry”.

10. Adotou-se ainda dois principais procedimentos complementares para qualificar estes três elementos estruturantes acima descritos: (1) para identificar os “processos sociais” e as “condicionantes” do quadro natural, fez-se recurso de um levantamento bibliográfico sobre a “história social”, “povoamento” e “estudos geográficos” de cada área delimitada, assim como uma análise de documentos cartográficos (mapas isolados, atlas, documentos públicos locais ou estaduais); (2) para identificar os fatores da “articulação espacial” de cada mesorregião, foram utilizados cartogramas e dados sobre a “influência dos centros metropolitanos e regionais”,

produzidos pelo próprio IBGE, assim como análise de mapas rodoviários do DNER e de outras fontes de estatísticas de fluxos e transportes (IBGE, 1990, p.9).

11. Para radiografar esta “estrutura local de produção”, foram tabulados dados dos próprios Censos do IBGE, assim como estatísticas produzidas por órgãos públicos estaduais, tendo como bases principais as seguintes variáveis: (1) orientação da agricultura; (2) tamanho dos estabelecimentos; (3) relações de produção; (4) nível tecnológico e de emprego de capital; (5) valor da transformação industrial; (6) pessoal ocupado. Já para identificar os elementos da “interação espacial”, foram utilizados os próprios estudos produzidos pelo IBGE (sobre as “áreas de influência das cidades”), e levantamento de dados sobre processos de coleta, beneficiamento e expedição de produtos rurais (assim como distribuição de bens e serviços ligados à agricultura local). (IBGE, 1990, p.10).

ABSTRACTS

O texto tem como objetivo geral analisar as três grandes divisões regionais do território propostas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ao longo do século XX (1942, 1970 e 1990), e procura identificar quais os principais conceitos de região que foram utilizados em cada divisão. A proposta de 1942 foi fundamentada principalmente no conceito de região natural, enquanto as divisões de 1970 e 1992 tiveram como base os conceitos de região homogênea e polarizada. Destaca-se ainda que a divisão de 1970 teve como principal objetivo subsidiar o planejamento econômico do Governo Militar instalado, enquanto a proposta de 1990 foi a primeira a utilizar explicitamente conceitos do materialismo histórico para a definição das regiões.

This paper aims to examine the three major regional division of the territory proposed by the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE) throughout the twentieth century (1942, 1970, and 1990). It also intends to identify the main concepts of region used in each division. The division of 1942 was based on the concept of natural region, while the divisions of 1970 and 1992 were based on the concepts of homogeneous and polarized region. It is ought to highlight that the division of 1970 had as its main objective to subsidize the Military installed government economic planning, whilst the proposal of 1990 was the first to explicitly use the concepts of the historical materialism to the region definition.

El texto tiene el objetivo general de analizar las tres principales divisiones regionales del territorio propuestas por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) a lo largo del siglo XX (1942, 1970 y 1990), y trata de identificar los principales conceptos de región que se utilizaron en cada división. La propuesta de 1942 se fundamentó principalmente en el concepto de región natural, mientras que las divisiones de 1970 y 1992 se basan en los conceptos de región homogénea y polarizada. Es factible decir también que la división de 1970 sirvió principalmente para apoyar la planificación económica del gobierno militar instalado, mientras que la propuesta del año 1990 fue la primera a utilizar explícitamente los conceptos del materialismo histórico para la definición de las regiones.

L'objectif général de cet article est d'analyser les trois grandes divisions régionales du territoire proposées par l'Institut Brésilien de Géographie et de Statistique (IBGE) au long du XXe siècle (1942, 1970 et 1990) et d'identifier les principaux concepts de région qui ont été utilisés dans

chacune de ces divisions. La proposition de 1942 a été principalement basée sur le concept de région naturelle, tandis que les divisions, 1970 et 1992 ont été fondées sur les concepts de région homogène et polarisée. On note également que la division de 1970 vise à appuyer la planification économique du gouvernement militaire installé, alors que la proposition de 1990 était la première à utiliser explicitement les concepts du matérialisme historique pour la définition des régions.

INDEX

Geographical index: Brasil

Mots-clés: IBGE, division régionale, planification

Chronological index: 1942-1990

Palabras claves: región, división regional, planificación

Palavras-chave: região, divisão regional, planejamento

Keywords: regional divisions, planning

AUTHOR

FABIO BETIOLI CONTEL

Professor do Departamento de Geografia da FFLCH-USP; doutor em Geografia Humana pela USP, com estágio doutoral na Universidade Friedrich Schiller de Jena (Alemanha), onde foi pesquisador e professor visitante.