UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA

Paulo Roberto de Albuquerque Bomfim

*A Ostentação Estatística (um projeto geopolítico para o
território nacional: Estado e planejamento no período pós-64)*

São Paulo

2007

Paulo Roberto de Albuquerque Bomfim

A Ostentação Estatística (um projeto geopolítico para o território nacional: Estado e planejamento no período pós-64)

Tese apresentada no Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, visando à obtenção do título de Doutor em Geografia.

**Área de Concentração: Geografia Humana
Orientador: Prof. Dr. Antonio Carlos Robert Moraes**

São Paulo

2007

AGRADECIMENTOS

Não fosse o acolhimento do Tônico a esta pesquisa, cujas mudanças de rumo (inerentes a qualquer tese) se põem, afinal, como uma reflexão nossa, ainda que o texto seja, obviamente, de minha inteira responsabilidade, certamente meus caminhos pela geografia teriam sido outros. Menos desejáveis. E devo essa trajetória a meu orientador, com um reconhecimento inestimável pela confiança e amizade depositadas.

Falando de um assunto remetente aos meios militares, vivi a experiência de, por circunstâncias que não deixam de ser irônicas, lecionar nos últimos cinco anos na Escola Preparatória de Cadetes do Exército, em Campinas, a cujos integrantes da Seção de Ciências Sociais eu muito agradeço, em especial, ao Oscar, ao Francisco, ao Paulo e ao Fortunato. Cláudia, Wagner e Carlos Roberto foram grandes companheiros de trabalhos em tempos mais recentes. Como de praxe, esclareço que as opiniões que se seguem são pessoais, não expressando em hipótese alguma qualquer visão oficial ou “oficiosa” produzida em meios militares.

Sei que cada um dos meus amigos do Grupo de Trabalho em História do Pensamento Geográfico imaginou um rumo diverso para nós, mas nunca pude deixar de ver a Revista *Terra Brasilis* enquanto um trabalho tanto mais bem sucedido quanto dentro das nossas possibilidades “independentes”. Já vai de longa data minha afeição pelos integrantes do Grupo, sendo a Sílvia, o Manuel, o Sérgio e a Rita aqueles mais próximos – mesmo à distância.

Tendo retomado desde meados de 2005 o contato com eventos acadêmicos (deixados de lado por certo tempo, devido a questões profissionais), foram muito ricas as experiências obtidas durante o *VIII Colóquio Internacional de Geocrítica* (realizado na Cidade do México, em maio de 2006) e o Seminário *A Metrópole e o Futuro: Dinâmicas do Lugar e Metropolização*, ocorrido em setembro de 2006 na PUCCAMP (Campinas). Lemos, discutimos e falamos muito de autores, mas conhecer alguns deles é um privilégio. Tomar contato com autores contemporâneos ao objeto de estudo desta tese (concordemos ou não com suas idéias) foi de extrema validade, graças à possibilidade de ouvir testemunhos de profissionais que contribuíram para a produção geográfica e o planejamento no Brasil.

Esta pesquisa foi feita com base em fontes obtidas nas seguintes bibliotecas: FFLCH, FD, FEA, FAU, FAU/PRG e IEB (todas elas da USP), além das bibliotecas do Instituto de Geociências (UNICAMP), do IPEA, do IBGE e Biblioteca Nacional, no Rio de Janeiro.

Martha me ajudou no meu trôpego inglês e eu lhe agradeço por isso. Meu obrigado também a Antonio Carlos Fester, cuja leitura atenta de meu texto deu-lhe condições para uma apresentação final satisfatória.

Propositadamente, deixo as últimas palavras a quem eu dedico este trabalho: à Léia. Quem mais poderia ter a paciência de amor para aturar um *rascunhador* de teses? Quem mais poderia ser essa companheira, essa mulher: a pessoa mais amada?

São Paulo, outubro de 2007.

Resumo da Tese apresentada ao Departamento de Geografia da USP, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de Doutor em Geografia.

A *Ostentação Estatística* (um projeto geopolítico para o território nacional: Estado e planejamento no período pós-64).

Resumo.

Em A '*Ostentação Estatística*' procura-se investigar os caminhos pelos quais um antigo projeto geopolítico (engendrado, sobretudo, nos meios militares) revestiu-se *tecnicamente* nos anos seguintes ao golpe militar de 1964, quando toda uma práxis política sobre o território percorrerá os principais planos governamentais do período – em especial o II PND –, acatando-se o conceito de *planejamento* enquanto instrumento norteado (num clima desenvolvimentista) para o desenvolvimento econômico do Brasil. Indica-se como este instrumental permeou as reflexões de geógrafos, economistas e outros profissionais, as quais agregaram um corpo heterogêneo de ideologias territoriais, desde a *Regional Science*, passando pela *Economia Espacial* francesa e pelas elaborações da geografia possibilista (em sua vertente relacionada à geografia urbana), até a geografia quantitativa. Tal campo teórico tornar-se-ia referência tanto para que um quadro técnico em torno de vários órgãos estatais (notadamente o IBGE e o IPEA) se incumbisse da elaboração de estatísticas, estudos regionais e métodos de regionalização como subsídios às políticas públicas do Estado, quanto para o debate da geografia brasileira do período, elaborada à sombra dessa pretensão matemática e de um afã pragmático; ambos visando a atingir para a geografia um maior prestígio entre as ciências e uma relevância em relação aos desígnios do Estado.

Palavras-chave: pensamento geográfico, planejamento, geografia quantitativa, território; Estado.

***The Statistical Ostentation* (a geopolitical project for the national territory: State and planning in the period post-64).**

Abstract.

In "*The Statistical Ostentation*", the ways by which an old geopolitical project (concocted mainly in the military environment) acquired a *technical* appearance in the years following the 1964 military coup, when a political praxis on the territory would spread through the main governmental plans in the period – especially the II PND – acquiescing in the concept of *planning* as a guided instrument (in a developing environment) for the economical development of Brazil was investigated. It was revealed how that instrument permeated the reflections of geographers, economists, and other professionals, which aggregated a heterogeneous collection of territorial ideologies, starting from the Regional Science, the French Space Economics, and the elaborations of the possibilist geography (in its segment related to urban geography), up to the quantitative geography. Such theoretical field would become a reference to the production, by a technical team from several state organs (especially the IBGE and the IPEA), of statistics, regional studies and regionalization methods used as subsidies for the State's public policies, and also to a debate on the Brazilian geography in the period, which has been designed in the shade of that mathematical objective and a pragmatic effort, both of which had the purpose of conferring greater prestige on geography among the sciences, and also relevance with regard to the projects of the State.

Key words: geographical thought, planning, quantitative geography, territory, State.

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS [1].

PARTE I

Geopolítica, planejamento e a geografia no período pós-64

CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO [p.4].

1.1 O projeto geopolítico brasileiro: referências teóricas e contextos [p.6].

1.2 O projeto geopolítico brasileiro: Estado e sociedade [22].

1.3 À sombra da proteção do Estado (uma geografia da circulação) [30].

1.4 Por que e para quem planejar? [39].

CAPÍTULO II – PROPOSTAS E PLANOS ECONÔMICOS NO PÓS-64 [50].

2.1 As linhas gerais do pensamento econômico ligado ao planejamento no Brasil [52].

2.2 A formação dos economistas no Brasil [57].

2.3 Arcabouços teóricos da práxis territorial durante os governos militares [61].

2.4 Planos econômicos: algumas diretrizes gerais [68].

2.4.1 O I Plano Nacional de Desenvolvimento [74].

2.4.2 O II PND: *a fuga para frente* [80].

2.4.3 O III PND: o desenvolvimentismo agônico [86].

CAPÍTULO III – A MODERNIZAÇÃO AUTORITÁRIA E UMA HISTORIOGRAFIA DA GEOGRÁFICA BRASILEIRA [93].

3.1. Pressupostos: o utilitarismo na geografia [94].

3.2 Pressupostos: a Geografia Ativa [97].

3.3 Pressupostos: a geografia quantitativa [107].

3.3.1 Schaefer e a crítica ao excepcionalismo [108].

3.3.2 Os modelos e a quantificação [112].

3.4 Um *lugar ao sol* para a geografia? (o Congresso da UGI) [119].

3.5 O planejamento regional e o subdesenvolvimento [125].

3.5.1 O planejamento regional e o subdesenvolvimento: os trabalhos preliminares para o estabelecimento das grandes regiões e das micro-regiões [128].

3.5.2 O planejamento regional e o subdesenvolvimento: o Seminário de Bordeaux [130].

3.5.3 O planejamento regional e o subdesenvolvimento: as propostas do IBGE [139].

3.5.4 O planejamento regional e o subdesenvolvimento: a *Revista Brasileira de Geografia* [147].

3.6 A repercussão da quantificação e do planejamento nos encontros acadêmicos [154].

PARTE II

A materialidade do planejamento no período pós-64

CAPÍTULO IV – PÓLOS DE DESENVOLVIMENTO E POLARIZAÇÃO [165].

4.1 Os modelos locacionais e seus usos no planejamento [166].

4.2. Os pólos de crescimento [168].

4.3 Pólos de crescimento: usos [172].

4.3.1 Um parêntese: as considerações de Ruy Aguiar da Silva Leme [176].

4.3.2 Uma aplicação da teoria dos pólos de desenvolvimento ao Nordeste do Brasil [178].

4.3.3 O uso dos pólos de desenvolvimento pela geografia quantitativa [181].

4.4 Os pólos agro-minerais na Amazônia [185].

4.5 Pólos de crescimento: críticas [190].

CAPÍTULO V – A SUPERAÇÃO DO SUBDESENVOLVIMENTO E A REGIONALIZAÇÃO [195].

5.1 A análise regional [197].

5.2 Nos trabalhos do IBGE, o encontro entre *tradição* e *teoria* [202].

5.3 A regionalização e a *elegância matemática* [227].

CAPÍTULO VI – INUNDAR A HILÉIA DE CIVILIZAÇÃO? [235].

6.1 O debate em torno da apropriação técnica da Amazônia [237].

6.2 Os Planos de Desenvolvimento da Amazônia [239].

6.2.1 Um comentário sobre o programa de ação do Governo para o Território de Roraima [257].

6.3 Os estudos do BASA [263].

6.4 A fronteira de recursos [269].

CAPÍTULO VII – A MATERIALIDADE DOS PLANOS: UMA *OSTENTAÇÃO ESTATÍSTICA* [276].

7.1 As políticas regionais [277].

7.1.1 O cerrado brasileiro e o POLOCENTRO [280].

7.1.2 O Nordeste e o vale das *possibilidades e potencialidades* [285].

7.2 Os *sistemas de engenharia* [291].

7.2.1 Transportes [294].

7.2.2 Energia [301].

7.2.3 Comunicações [305].

7.2.4 Agropecuária [309].

7.2.5 Indústria [314].

7.3 A questão urbana [319].

CAPÍTULO VIII – CONSIDERAÇÕES FINAIS [338].

8.1 O rescaldo dos planos econômicos do regime militar [339].

8.2 A geografia, o planejamento e seus limites [345].

IX – BIBLIOGRAFIA [353].

9.1 Palestras e Conferências [377].

9.2 Entrevistas e Colóquios (anotações) [377].

ÍNDICE DE MAPAS

- Mapa nº 1. Projeção azimutal centrada no Brasil (segundo Golbery do Couto e Silva) [11].**
- Mapa nº 2. Compartimentação geopolítica da América do Sul (segundo Golbery do Couto e Silva) [13].**
- Mapa nº 3. Tipologia regional do Brasil – segundo Bertha Becker [149].**
- Mapa nº 4. Pólos Agro-minerais (Conforme o Programa *Polamazônia*) [187].**
- Mapa nº 5. Subsídios à regionalização: regiões agrícolas [213].**
- Mapa nº 6. Subsídios à regionalização: esquema da rede urbana brasileira [223].**
- Mapa nº 7. Subsídios à regionalização: domínios ecológicos [226].**
- Mapa nº 8. Ocupação do espaço territorial – segundo o Programa de Ação do Governo para o Território de Roraima [261].**
- Mapa nº 9. Bacia do Rio São Francisco – áreas prioritárias (segundo a CODEVASF) [288].**
- Mapa nº 10. Áreas de influência das três principais metrópoles brasileiras [327].**
- Mapa nº 11. Esquema de desenvolvimento e estrutura urbana – segundo o Programa de ação do Governo na área do desenvolvimento urbano [mapa] [331].**

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela nº 1. Brasil: taxas anuais de inflação (1956-1979) [70].

Tabela nº 2. Dimensões da economia brasileira – projeções para 1974 [75].

Tabela nº 3. Programas de Investimento – período 1972/1974 (valores em Cr\$ milhões de 1972) [78].

Tabela nº 4. Investimentos setoriais comparados (PAEG, PED e I PND) [79].

Tabela nº 5. Ano de criação de empresas governamentais [83].

Tabela nº 6. Síntese dos programas de desenvolvimento (II PND) [85].

Tabela nº 7. Artigos e trabalhos em geral publicados na *Revista Brasileira de Geografia* entre 1964 e 1975 [140].

Tabela nº 8. Distribuição dos anéis de von Thünen [167].

Tabela nº 9. Porcentagem de respostas ao Questionário CNG/EPEA; por unidades da federação [207].

Tabela nº 10. Micro-regiões homogêneas; por unidades da federação [211].

Tabela nº 11. Subsídios à regionalização: detalhamento do estudo sobre Regiões Agrícolas [214].

Tabela nº 12. Subsídios à regionalização: detalhamento do estudo sobre Transportes [216].

Tabela nº 13. Subsídios à regionalização: detalhamento do estudo sobre Atividades Terciárias [217].

Tabela nº 14. Subsídios à regionalização: detalhamento do estudo sobre Indústria [219].

Tabela nº 15. Subsídios à regionalização: detalhamento do estudo sobre Centralidade [220].

Tabela nº 16. Repartição das cidades por regiões e segundo pontuação do equipamento funcional [221].

Tabela nº 17. Subsídios à regionalização: detalhamento do estudo sobre População [224].

Tabela nº 18. Subsídios à regionalização: detalhamento do estudo sobre Domínios Ecológicos [225].

Tabela nº 19. Hierarquia Funcional Urbana [231].

Tabela nº 20. Programas integrados do II PDA e seus setores de ação [246].

Tabela nº 21. Trechos rodoviários a construir no período 1975-1979 – conforme o II PDA [249].

Tabela nº 22. Pólo Roraima: programas, projetos, recursos e órgãos responsáveis [257].

Tabela nº 23. Amazônia Legal – taxa média de desflorestamento (km²/ano) [272].

Tabela nº 24. Estabelecimentos agropecuários recenseados, segundo a propriedade das terras, a condição do responsável e grupos de área total — 1960-1985 [274].

Tabela nº 25. Indicadores em perspectiva comparativa (1963-1977) [293].

Tabela nº 26. Extensão da rede rodoviária —1952-1982 [296].

Tabela nº 27. Brasil e Região Sudeste – extensão em km das redes rodoviária e ferroviária (1971) [297].

Tabela nº 28. Extensão da rede ferroviária em tráfego — 1950-1985 [298].

Tabela nº 29. Valor, em moeda estrangeira, da importação e da exportação de petróleo bruto — 1953-87 [302].

Tabela nº 30. Potência instalada das usinas de energia elétrica — 1960-1987 [304].

Tabela nº 31. Telefones instalados no Brasil em 1969 – por regiões [308].

Tabela nº 32. Produção de tratores, cultivados e motoniveladoras — 1960-73 [310].

Tabela nº 33. Brasil – área irrigada, por grandes regiões (ha) [311].

Tabela nº 34. Área colhida, quantidade produzida e valor da produção de soja — 1952-87 [312].

Tabela nº 35. Efetivo e valor do rebanho bovino — 1950-1980 [313].

Tabela nº 36. Indicadores da produção industrial em perspectiva comparada (1971) [316].

Tabela nº 37. Índices anuais da produção industrial, segundo as classes e gêneros de indústria – 1971-2000 [317].

Tabela nº 38. Participação da população urbana e rural no Brasil [321].

Tabela nº 39. Distribuição regional das cidades brasileiras, segundo o número de habitantes, em 1970 [321].

Tabela nº 40. Regiões urbanas de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte – áreas de influência, população e densidade demográfica [325].

Tabela nº 41. Investimentos do SFH realizados [333].

Tabela nº 42. Aplicações globais previstas para desenvolvimento urbano no território nacional (inclui a participação de atividades públicas e privadas): período 1975-1979 [335].

APRESENTAÇÃO

Tendo como *objeto de estudo* as relações entre as políticas territoriais (como parte das políticas públicas do Estado) e as ideologias geográficas no Brasil dos anos que se sucederam ao golpe militar de 1964, pretende-se demonstrar de que forma (e em que medida) discursos sobre o território percorreram os principais planos governamentais do período – em especial o II PND – e como geógrafos, economistas e outros profissionais agregaram a esses discursos o conceito de planejamento, o qual atingiria o status de quase panacéia, num clima desenvolvimentista, para a *arrancada* do Brasil rumo ao *progresso técnico*. Como *método*, acata-se a idéia de que a reconstrução desses “saberes geográficos” passa por uma visão, poder-se-ia dizer, historiográfica, atenta a aspectos externos (contextuais) e internos ao discurso. Procurou-se empreender esta pesquisa tomando como base o campo *teórico* que vem resgatando nas últimas décadas, com novos conteúdos, a história do pensamento geográfico; entendido este último enquanto práticas e representações sobre o território (e acerca dele também), categoria concebida sempre relacionada à história da formação (e afirmação) do Estado em seu espaço juridicamente delimitado.

Note-se que as questões teórico-metodológicas e também sobre o objeto de estudo estão diluídas ao longo das oito partes que se seguem. Na primeira delas, procura-se rastrear as principais formulações de uma escola brasileira de geopolítica (abrindo-se parênteses a cerca do conceito de *circulação*, o qual permeou várias das elaborações territoriais nos discursos geopolíticos), contextualizando-a e relacionando-a com as diretrizes do planejamento em linhas gerais, a fim de buscar as imbricações entre o instrumento governamental e a emergência de uma burocracia técnica no contexto de um autoritarismo político.

Na segunda parte, avalia-se a formação dos economistas no Brasil – como profissionais centrais na planificação – e as linhas teóricas que os nortearam. Cabe também uma exposição dos planos econômicos propostos nos anos dos governos militares, antes, porém, demonstrando as justificativas e o próprio entendimento desses instrumentos, segundo a ótica dos economistas à testa do Estado. Posto isso, entendeu-se ser necessário um capítulo sobre a historiografia da geografia brasileira, ao menos, desde as antevésperas do golpe – tomando-se como base o XVIII Congresso da União Geográfica Internacional (1956) e avançando até o III Congresso Brasileiro de Geógrafos (1974), cujo rescaldo implica todo o ambiente de contestação, vindo com a chamada geográfica crítica. A análise das ideologias geográficas que, direta ou indiretamente envolveram-se com o pensamento econômico da época, demanda a

apresentação de três pressupostos essenciais para a geografia brasileira do período: a geografia aplicada, a geografia ativa e a geografia quantitativa. Logicamente, toda a relação de economistas e geógrafos com o planejamento – cujo raio de atuação é bastante abrangente, passando pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e pelo meio acadêmico – é um ponto central desta proposta; abrangente o suficiente para que dela se tenha selecionado e pontuado documentos de uma produção intelectual cujo fôlego exigido para pesquisa certamente acolheria um trabalho muito maior que o presente. São esses os objetivos da terceira parte do trabalho.

A quarta parte diz respeito aos diversos conceitos de polarização, avaliando-se as teorias locacionais desde suas origens, as quais bastante variadas, passam pelas teses de von Thünen, por Perroux e pelas geografias Ativa e Quantitativa. O resultado da importância desse rol teórico no Brasil pode ser atestado pela sua “adaptação” à econômica espacial brasileira e à geografia, sendo de cada qual tomado um exemplo da produção nacional.

Pela amplitude e detalhamento “técnico”, as teorias sobre região e as propostas de regionalização, enquanto conjunto de teses desenvolvimentistas através das quais se discutia a questão do subdesenvolvimento, valem um quinto capítulo, dando relevo a produções do IBGE, como o *Esboço preliminar de divisão do Brasil em espaços homogêneos e espaços polarizados*, os *Subsídios à Regionalização*, a *Divisão do Brasil em micro-regiões homogêneas* e a *Divisão do Brasil em regiões funcionais urbanas*.

Alvo favorito de toda uma imaginação geográfica, recorrente à história do Brasil, à Amazônia reserva-se a sexta parte desta pesquisa, na qual se contemplam, sobre essa região, os programas governamentais, por setores, e as reflexões sobre planejamento, produzidas tanto no âmbito da geografia quanto da economia,

Divididos entre propostas regionais e setoriais, os planos do Estado e seus desdobramentos, sobretudo, os programas específicos por região, constroem uma materialidade do planejamento, a qual, também, implica uma exposição das intenções e, ao final, dos resultados atingidos pelos governos militares quanto à “geografia material” do país: comunicações, transportes, energia; além das políticas urbanas, postas à parte, dada sua importância, inclusive, por terem sido a tônica dos trabalhos do IBGE, os quais, via de regra, subsidiaram – indiretamente – os estudos para os planos. Assim, esse aspecto espacial dos planos é matéria da sétima parte deste trabalho.

As conclusões do trabalho remetem – além do costumeiro “balanço” sobre o material trabalhado – a duas frentes julgadas importantes: os comentários

contemporâneos sobre o planejamento no período militar e sua materialidade, bem como as avaliações de geógrafos a respeito das atuações e limites da geografia da época em questão, com seu envolvimento, muitas vezes “incondicional” – como se procurará mostrar –, com o imaginário desenvolvimentista.

* * *

Em poucas ocasiões houve oportunidade de se valer aqui de métodos de entrevista. Quando feitas, não o foram por meio de questionários ou roteiros pré-estabelecidos, mas de maneira bastante informal. Não obstante, os professores com os quais se conversou têm plena ciência de que as informações por eles fornecidas seriam utilizadas nesta pesquisa, valendo, pois, as devidas menções desses colóquios.

Seguindo uma tendência normativa julgado por nós como salutar à pesquisa, nos valem aqui, quando do uso de citações literais em idiomas estrangeiros, de traduções livres, a nosso cargo.

Se esta pesquisa puder colaborar para o resgate da memória geográfica nacional, em um período particularmente obscuro de nossa história, cremos ter chegado a bom termo.

São Paulo, outubro de 2007.

PARTE I

GEOPOLÍTICA, PLANEJAMENTO E A GEOGRAFIA NO PERÍODO PÓS-64.

A OSTENTAÇÃO ESTATÍSTICA (UM PROJETO GEOPOLÍTICO PARA O TERRITÓRIO NACIONAL: ESTADO E PLANEJAMENTO NO PERÍODO PÓS-64)

CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO.

“A estratégia de integração nacional reveste-se de duas preocupações fundamentais: maior equilíbrio político-econômico entre as diversas regiões e a colocação geopolítica da interação entre utilização econômica do vasto espaço nacional, realização da vocação do Brasil como supridor de produtos agrícolas e adoção de política demográfica [definida pela] conveniência de adotar-se taxas de crescimento das oportunidades de emprego superior às da população”.

IPEA, *Brasil: 14 anos de revolução*.

Investigar a atuação do Estado como agente indutor da construção do território: esta é a meta fundamental deste texto. Porém, com que especificidades, dado que a afirmação acima é não somente óbvia como generalizante? Em síntese, buscar-se-á verificar como as políticas territoriais dos governos militares se sustentaram, no que se refere às teses de planejamento em voga, grosso modo e basicamente, entre o I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) (1971-1974) e o II PND (1975-1979); como essas políticas se espacializaram – mesmo quando meras suposições, jamais postas em prática, nunca concretizadas –; e de que maneira teriam os geógrafos (particularmente pela voz do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE]) se relacionado com o planejamento no período militar (1964-1985).

Aceita-se a concepção de que às políticas públicas correspondem ações institucionais oriundas de diversos agentes da estrutura do aparelho do Estado, visando a objetivos e fins desejados pelo poder público, e de que tais políticas poderiam se relacionar a campos econômicos (como políticas financeiras, tributárias, fiscais etc.), sociais (políticas educacionais, previdenciárias, de saúde etc.) e territoriais (MORAES, 1994, p.29-30), sendo estas percebidas como atividades estatais nas quais há “uma dada concepção do espaço” conjugada a “uma estratégia de intervenção ao nível da estrutura territorial”, bem como à existência de “mecanismos concretos” para viabilizar tais políticas (COSTA, 2001, p.13). Toma-se o período militar como aquele em que se

evidência, na história do Brasil, com maior carga, um entrelaçamento de diversos órgãos e ministérios em torno de uma concepção de espaço que, retomando velhos motes geopolíticos nacionais – como o da imperativa necessidade de ocupar e construir o território –, procurará associá-los a uma roupagem moderna, com objetivo de tecnicizá-lo, no afã de homogeneizar geograficamente o desenvolvimento econômico em âmbito nacional (via um inédito aparato técnico, gerador de uma *malha programada* [BECKER; EGLER, 1994, p.145]).

Ora, no Brasil, com o desenvolvimento tecnocientífico conhecido após a Segunda Guerra, traduzido no acelerado processo de industrialização a partir dos anos de 1950-1960 e na ânsia de construção de um mercado interno consumidor, o Estado passa a ter o exercício de sua hegemonia, “impondo no espaço nacional *uma poderosa malha de duplo controle, técnico e político*” (BECKER; EGLER, 1994, p.145); e (algo também viabilizado pela técnica) estendendo o planejamento não apenas para todos os tipos de rede (viária, bancária, urbana, de comunicação, institucional e de informação), mas também em direção a todo o espaço nacional; adquirindo, pois, *status* nacional e não mais regional, através de programas específicos (pólos e regiões-programas) que buscariam articular a região à “totalidade” (VAINER, ARAÚJO, 1992, p.25) – o que predominaria pelo menos até os primeiros sinais de desaceleração do “milagre econômico”. Nesse sentido, o planejamento (enquanto instrumento político, cuja ilusão de neutralidade propagandeada pela *tecnoestrutura*¹ deixava que dele se anteviesse tão-somente uma suposta função administrativa), como *ideologia geográfica*², servirá tanto

¹ A conceituação da burocracia à frente do Estado é bastante vasta: a tecnocracia (ou tecnoburocracia) abarca, em uma visão possível, tal como a de Luiz Carlos Bresser Pereira, um conceito classista, na medida em que seus interesses e aspirações não se confundiriam com as classes médias assalariadas dos meios urbanos. Na acepção que queremos aqui destacar, o tecnoburocrata corresponde ao funcionalismo da administração pública, mas, especialmente, àquele ligado aos órgãos e instituições em que se elaboram as políticas públicas, as quais, a partir do período militar, ganham, para sua viabilização, a contribuição justamente de profissionais cuja formação adquire dia a dia um aspecto especializado, técnico, portanto (BRESEER PEREIRA, 1982, p.9-16). Já o conceito de *tecnoestrutura* compreende, na definição de Octávio Ianni (1971, p.315), o conjunto da burocracia técnica, seus órgãos (ministérios, institutos, conselhos, comissões etc.) e os meios necessários para a execução das políticas econômicas do governo.

² Se o espaço – “resultado da ação dos homens sobre o próprio espaço, intermediados pelos objetos, naturais e artificiais” (SANTOS, 1997, p.71) – é vivido por meio de usos, imagens, e símbolos, ele ganha também representações (LEFÈVRE, 2000, p.49) que se tornam mais e mais complexas. Isto quer dizer: a “leitura” de uma sociedade sobre seu espaço é outra importante vertente para a geografia, aqui sendo a geopolítica uma das maneiras de formalização em face de uma objetividade dada. Mas o discurso sobre o espaço não tem uma única forma de representação. Projeta-se na literatura (nas artes em geral), nos ensaios políticos, nos textos jurídicos, na geografia acadêmica, nos discursos militares, entre os urbanistas etc. Enfim, delinea-se toda uma ideologia do (sobre o) espaço. Todavia, ao falar das ideologias em pauta na geografia política (ao menos como pensada tradicionalmente) e na geopolítica, põe-se em evidência o papel de um agente formulador de projetos sobre o espaço de uma nação, a saber, o Estado. Sendo tradicionalmente produtor privilegiado desse espaço político correspondente a uma Nação – o território –, o Estado vale-se de políticas territoriais, que atestam inegavelmente uma dimensão geográfica sistematizada da produção cultural de (setores) de uma sociedade; ao que se imputa freqüentemente a classificação de pensamento geográfico. É da ligação direta dessa produção cultural com a práxis política

para os próprios interesses geopolíticos do Estado, quanto para legitimar dois profissionais logo chamados para ordenar o território: os economistas e os geógrafos.

Dentro dos mecanismos da tecnoestrutura, nota-se o fortalecimento dos economistas (cuja formação, aliás, ocorria quase sempre em cursos de pós-graduação no exterior) a partir dos anos de 1960 como membros da elite dirigente, fato não por coincidência ligado à instalação do regime militar, à consolidação da formação acadêmica – muito relacionada com convênios entre o Brasil e os EUA – e à integração desses profissionais com o meio acadêmico internacional; além da consolidação de sua atuação como homens-políticos (LOUREIRO, 1997).

1.1 O projeto geopolítico brasileiro: referências teóricas e contextos.

Pode-se entender por *projeto geopolítico brasileiro*³ uma práxis formada entre ensaístas, geógrafos, militares, economistas, dentre outros profissionais, pelo menos desde a virada para o século XX, na qual verifica-se um pragmatismo de explícita intenção *ordenadora do território*, sempre pretendendo-se útil, técnico; em várias ocasiões, avesso a preocupações teóricas⁴, em outras, buscando afirmar por meio da teoria uma importância no rol das ciências.

A preocupação em dotar o território brasileiro de uma densa e vasta rede de comunicações pode ser considerada como a pedra fundamental de um protoplanejamento que ligaria ensaístas pertencentes a períodos os mais variados da República⁵. É de notar, igualmente, que essa preocupação fundou-se em propostas ora mais ou ora menos intervencionistas – embora prevalecendo o último modelo –, indicando, no tangente à própria ordenação do território, sentidos cujo grau de centralização e descentralização variou como um “movimento pendular”, ao qual um

que surge, para Moraes (1991, p.34-45), a noção de ideologias geográficas ou representações e discursos acerca da relação sociedade/espço e de suas “imagens coletivas”; relação histórica, pois, entre produção cultural e política.

³ Admite-se que, ao falar de um projeto geopolítico encabeçado, sobretudo a partir da segunda metade do século XX, pelos militares, há uma concordância conceitual com a definição de Costa (1992, p.55), segundo a qual a “geopolítica, tal como exposta pelos principais teóricos [ou seja, a *geopolítica clássica*], é [...] um subproduto e um reducionismo técnico e pragmático da geografia política, na medida em que se apropria de parte de seus postulados gerais, para aplicá-los na análise de situações concretas interessando ao jogo de forças estatais projetado no espaço”. Essa geopolítica clássica poderia relacionar-se ao que contemporaneamente se entende por geoestratégia, ou a “argumentação geográfica aplicada à condução da guerra e/ou à organização do dispositivo de defesa” (FOUCHER, 1991, p.37).

⁴ Note-se que, a um discurso pré-concebido, adicionaram-se frequentemente formulações do contexto teórico europeu, sem maiores preocupações com a própria coesão dessas fontes, gerando o que Machado (2001) nomeia como um “discurso frouxo”.

⁵ Ou mesmo do Império, se lembrarmos das propostas de Tavares Bastos (BOMFIM, 2000), dentre outros, e dos projetos viários (SOUZA NETO, 2004).

ideólogo do regime militar como Golbery do Couto e Silva classificara como as “sístoles e diástoles da federação brasileira” (CAMARGO, 1996, p.304).

A questão da centralidade da capital federal, a geopolítica das fronteiras, a redivisão territorial e a questão da implementação de redes de transportes seriam os “grandes temas” da geopolítica nacional, menos voltada à projeção do país que à decantada questão da “coesão interna” (MIYAMOTO, 1985). A dicotomia – *relativa no Brasil da primeira metade do século XX* – entre a “academia” e os militares resultou numa apropriação das teses mais relacionadas a Ratzel e a Kjellen por parte, em verdade, não de acadêmicos propriamente ditos (no caso da geografia, sua institucionalização ocorre somente na década de 1930), mas de autodidatas e ensaístas, tais quais Elysio de Carvalho, Everardo Backheuser e Delgado de Carvalho, somente para citar os que escreveram na época em questão e beberam da fonte tanto de geopolíticos europeus – notadamente Mackinder –, quanto de diversos geógrafos – Ratzel, Vidal de La Blache, Camille Vallaux. No contexto nacional, esses geopolíticos referem-se a nomes situados desde a virada para o século XX, como os de Euclides da Cunha, Graça Aranha e Alberto Torres, até autores que escrevem – *grosso modo* – ao longo das décadas de 1930 e 1940 (ou mesmo já nos anos cinquenta), como os de Oliveira Vianna, Azevedo Amaral, Gilberto Freyre etc.

Esses autores, tidos como baluartes do pensamento político brasileiro da época, influenciaram inequivocamente os militares, com a diferença que Mário Travassos, Golbery do Couto e Silva etc. receberam – principalmente no que tange à explicação da relação “poder/território” – uma influência mais direta da visão cartográfica e “umbilical” do mundo, de nítida matriz mackinderiana. Estes autores inseridos numa linhagem castrense (ou bastante próximos a ela, em geral por afinidades ideológicas) formariam uma *escola brasileira de geopolítica* (VLACH, 2002/2003), que, abraçando o sonho de “Brasil Potência” e se inaugurando nos anos de 1930, ainda se encontraria em atividade em plena década de 1990⁶.

Se Golbery do Couto e Silva possui um peso central nessa *escola*, sua originalidade maior deve ser creditada a Mário Travassos. Seu projeto seria “centrado não na unidade interna [...], mas na repercussão externa do movimento de integração

⁶ Uma leitura de manuais da Escola Superior de Guerra e de textos de autores como Therezinha de Castro já seria suficiente para embasar esta afirmação. Essa autora (CASTRO, 1999, p.17-25) compara a geografia política a uma descrição estática da paisagem, enquanto a geopolítica – a geografia do planejamento – seria dinâmica. Igualmente, Castro (1995, p.12) valoriza os velhos elementos do Poder Nacional, tidos por ela como superfície territorial, continuidade territorial, acesso direto e amplo ao alto-mar, recursos naturais e estratégicos essenciais, população (em termos quantitativos), densidade demográfica adequada (intermediária), homogeneidade racial etc.; condições que só seriam “preenchidas por dois países – a China e o Brasil”.

interna” (Penha, 1993, p.34), valendo-se de uma inegável influência das escolas geopolíticas alemã, norte-americana e inglesa, da qual claramente tomará a teoria do *heartland*, de Mackinder, transpondo-a à realidade local, na qual se põe como tema-chave a oposição Brasil/Argentina – traduzida no antagonismo das bacias do Prata e Amazônica⁷; o que repercute por anos, não somente através das formulações de Couto e Silva, mas, igualmente, da Escola Superior de Guerra e, quase contemporaneamente a Travassos, nas políticas territoriais do Estado Novo⁸.

Quanto aos produtos da *escola geopolítica brasileira* do pós-guerra, seu carro-chefe será, de fato, a *Geopolítica do Brasil*, de Golbery, composta de ensaios escritos fundamentalmente na década de 1950⁹. Tal obra nada mais seria que o pano de fundo para as teses esguianas de segurança nacional¹⁰. Haveria nas propostas do autor um sentido realista e liberal-conservador de permanência de um estado de guerra e da liberdade *instrumental*, pois “afeita aos domínios estatais e não à sociedade”, ao que se juntava uma reivindicação contraditória do papel do Brasil como líder do Terceiro Mundo (ou, como potência média regional), ao mesmo tempo em que o país era nitidamente situado no conjunto de nações que deveriam estar subordinadas à esfera de influência dos Estados Unidos (FERREIRA, 1988, p.4/7-9)¹¹.

⁷ Na acepção de Travassos (1935, p.10/18), os dois principais atores da América do Sul já se oporiam apenas tendo em vista suas posições geográficas no continente, no seio do qual conviveriam os dois antagonismos mencionados. Enquanto o Atlântico estaria próximo dos grandes pólos da economia mundial da época, o Pacífico restaria isolado. Por isso, países como Peru, Chile ou sem saída para o mar, como a Bolívia, teriam de voltar-se *obrigatoriamente* para o Atlântico, como única via eficaz de escoamento econômico. Ora, a divergência principal entre “nós” e o “outro lado do Prata” estaria exatamente neste ponto: ambos os países abertamente deveriam se enfrentar no sentido de capturar para si os países andinos da América do Sul, ampliando, assim, sua influência pelo continente. Como quer o autor, este antagonismo teria tudo para acirrar-se no século XX: a Argentina estaria, nos anos de 1930, em “vantagem”. Daí a urgência em tomar as rédeas de ação do Brasil face ao continente; ainda mais pelo fato de que, na Amazônia, tudo estaria ainda por ser feito. Ao mesmo tempo em que lamenta a carência de uma rede viária brasileira, enxerga, o autor, o “sistema de forças” geopolíticas argentinas em seu sistema ferroviário *coesos*, de “caráter concêntrico”, tendo, por isto, sido capaz de esticar seus tentáculos por todo o coração do continente sul-americano. Mas esta polarização seria absolutamente “artificial”: em seu detrimento, a Amazônia apareceria como “natural” zona potencialmente polarizadora de toda a América Andina, graças à direção oriental que tomaria sua bacia, a partir de nascentes andinas (TRAVASSOS, 1935, p.30). Do que se depreende que o desenvolvimento do Brasil setentrional – no sentido da ocupação territorial efetiva e da concretização de um plano viário (sobretudo hidroviário, entenda-se bem) – seria imperativo para provocar um “equilíbrio em favor da vertente atlântica da América do Sul”.

⁸ No Estado Novo, a *marcha para o oeste* ganha o formato de verdadeira Campanha Oficial, quando o governo incentiva, sob o manto da defesa do patrimônio territorial, a ocupação, a colonização e o povoamento do *hinterland*, fazendo-o por meio da Propaganda Oficial, do incentivo a agremiações, como a “Cruzada Rumo ao Oeste”, e de leis de incentivo à criação de colônias agro-industriais com base na pequena propriedade. Em termos práticos, a partir de 1941, implantaram-se apenas seis colônias, das quais a principal foi a Colônia Agrícola de Goiás (DINIZ FILHO, 1993, p.115-146/181-186).

⁹ Por uma questão prática relativa ao acesso à obra, tivemos de nos valer de duas edições: a original (SILVA, 1967) e uma edição em língua espanhola (SILVA, 1978).

¹⁰ Que, convém lembrar, construir-se-ia sobre o virulento ideário do “inimigo interno”, o que se pode atestar no discurso marcadamente anticomunista na política e nos quartéis brasileiros.

¹¹ Subordinação a qual se opõe ao ponto de vista de Travassos, muito menos afeito a essa submissão do Brasil em relação aos EUA.

Sob o ponto de vista teórico, Couto e Silva faz uma distinção entre a “geopolítica-geografia”, da “escola francesa, fiel à ciência geográfica e à tradição possibilista de Vidal de La Blache” e também de Vallaux e Brunhes, e a “geopolítica-política”, a partir das leituras de Kjellen, Mackinder, Haushofer, Mahan, dentre outros¹² (SILVA, 1967, p.27; 1978, p.198)¹³, propondo a seguir – sem deixar de citar, também, a Ratzel (cuja leitura, assim, como aquela a respeito de La Blache, é, confessadamente, inspirada em Oliveira Vianna) – uma geopolítica que somente teria validade, note-se bem, como uma “geopolítica brasileira”, enquanto “fundamentação geográfica” da política. Sendo o Estado-Nação “o organismo político soberano na atual etapa de evolução do mundo”, não apenas a geopolítica se poria como “núcleo doutrinário fundamental”, como só teria validade sendo “nitidamente brasileira, atenta às aspirações e realidades nacionais” (SILVA, 1978, p.198/302).

Na visão de Silva (1967, p.90), o território brasileiro careceria de eixos para constituição geopolítica de seu território e de sua área geopolítica de soldadura; noutras palavras, de meios de circulação¹⁴ e de políticas de ocupação do território que lhe dessem maior coesão, enfraquecendo sua natural permeabilidade. Esses eixos¹⁵, pois, deveriam unir as cinco grandes regiões naturais do Brasil: a Ilha Amazônica (a região anaecúmena por excelência do país, a qual esperaria, como todas as zonas mortas e passivas, por sua “valorização real” [SILVA, 1967, p.35]; que, não obstante, ocuparia 2/3 do território nacional), a Península Nordeste, a Península Sul, a Península Centro-

¹² Embora o autor estabeleça uma confusa (e equivocada) distinção entre três escolas geopolíticas: a escola francesa da “paisagem política” – com Whittlesey e Hartshorne [*sic*]; a escola da “ecologia política” – com White, Renner e Van Valkenburg; e a própria “escola organicista” – com Kjellen e Haushofer (SILVA, 1978, p.56-58). Dernwent Whittlesey e Hartshorne, *ambos norte-americanos*, teriam escrito, mais sob os auspícios do primeiro, contando com a colaboração do segundo, um artigo [*The German Strategy of World Conquest – 1942*] criticando a Geopolitik alemã, reconhecendo, porém, a importância dos estudos relativos à ligação entre o “meio geográfico” e as sociedades (ANTONSICH, 2005). Se a filiação de Kjellen e Haushofer a geopolítica é mais explícita (Wight, 1985), a escola da ecologia política ganha, hoje em dia, acepções ligadas, efetivamente, à questão ambiental nas relações internacionais (RIBEIRO, 2002), os autores citados por Golbery associavam tal “escola” à questão das fontes de energia e dos recursos naturais como elementos de segurança nacional; conforme explica – e endossa amplamente as teses de G. Do C e Silva, trabalho recente publicado pela Eceme (Escola de Comando do Estado-Maior do Exército) (U. C. BONFIM, 2005).

¹³ Ainda que esses autores fossem tidos por Silva (1967, p.28-32) menos como geopolíticos que como estrategistas, no caso, algo próximo da noção de *geoestratégia* dada por Foucher (1991, p.37) enquanto “argumentação geográfica aplicada à condução da guerra e/ou à organização do dispositivo de defesa”; embora, na verdade, toda a *argumentação* de Golbery não fosse mais que uma análise das condições de preparação do Estado para *defesa e segurança* através – para falar contemporaneamente – de *políticas territoriais*.

¹⁴ Como escreve (SILVA, 1967, p.39), “tanto na posição como no espaço, influi decisivamente [...] um fator capital – a circulação – pois esta é que vincula os espaços políticos internos ou externos, que conquista, desperta e vitaliza o território, que canaliza as pressões e orienta as reações defensivas e que dá significação correta à extensão, à forma [e] à situação [do território]”, sendo, noutras palavras, o espaço (sua extensão e sua forma), a posição e a *circulação* os conceitos geopolíticos básicos na visão do autor.

¹⁵ Ou “linhas de articulação”, as quais se dividiriam entre *periféricas* (marítimas ou fluviais) e *direitas* (SILVA, 1978, p.140).

Oeste e o Núcleo Central – delimitado, *grosso modo*, pelo *triângulo* São Paulo-Rio de Janeiro-Belo Horizonte, “área geopolítica” a partir da qual se daria a articulação com o Nordeste e, no caso, com a Amazônia a partir do eixo que viria a se constituir através da rodovia Belém-Brasília (SILVA, 1978, p.152).

Para atingir tais finalidades, o autor (SILVA, 1967, p.48) proporia uma medida, aliás, bastante recorrentes ao longo da história do pensamento geográfico brasileiro, consistindo na articulação entre das regiões litorâneas no Brasil e na ocupação dos vazios demográficos. Na terminologia específica de Golbery, dir-se-ia: articular a “base ecumênica”, ou seja, o Nordeste e o Sul (núcleos marginais) ao núcleo central do país; impulsionar o avanço populacional em direção noroeste e – na sua conhecida expressão – “inundar de civilização a Hiléia amazônica”. É de notar que Golbery se atém a certas transformações as quais teriam de ser realizadas para atingir os objetivos desejados. No entendimento do próprio autor,

Para a afirmação de tão ingente tarefa, contamos com uma população jovem, elevado ritmo de crescimento e apreciável grau de homogeneidade. O que precisamos a todo custo quanto antes deter é o êxodo rural desordenado, vinculando o homem à terra do interior pela pequena propriedade, reduzindo o retardo cultural que opõe o sertão à cidade, e diversificando em bases mais sólidas nossa economia (SILVA, 1967, p.48).

Percebe-se claramente o posicionamento do autor em relação a uma política de contenção de mão-de-obra para os setores ditos secundário e primários, não obstante o Brasil encontrar-se, já nos anos de 1950, numa fase de grande tendência de urbanização. Apesar disso, o desenvolvimento econômico, como já ficou claro em outras passagens do autor, seria básico para a projeção externa e coesão interna do Brasil e, sem lugar a dúvidas, esse desenvolvimento se daria substancialmente pela atividade industrial.

Em termos de projeção externa, a geopolítica do autor não somente procura inserir o Brasil no contexto bipolar como satélite privilegiado dos EUA (tanto pelo fato de o país necessitar do “Ocidente” – leia-se, Estados Unidos – como, também, por uma necessidade que a civilização ocidental teria face ao Brasil, pretensiosamente, uma *potência regional de relevância*, na acepção de Golbery), como também localizá-lo no *umbigo do mundo* (ver mapa nº 1).

Mapa nº 1. Projeção azimutal centrada no Brasil (segundo Golbery do Couto e Silva).

Fonte: SILVA, *Geopolítica do Brasil*, p. 79.

Tomando em um sentido geral os Objetivos Nacionais Permanentes (ONP), como Democracia, Integração Nacional, Integridade Territorial, Integridade do Patrimônio Nacional, Paz Social, Progresso e Soberania (GURGEL, 1975, p.75-76; E. R. de OLIVEIRA, 1987, p.79) etc., G. do C. e Silva (1967, p.77) lhes acrescentará a premência da defesa da independência política, da garantia do “sentido federativo” e da autonomia municipal para o país, da integração “efetiva de todo o território nacional”, do “fortalecimento da estrutura econômica” e, bem de acordo com sua visão hobbesiana do mundo¹⁶, a necessidade de manter – fosse qual fosse o preço – a prevalência do Brasil no contexto sul-americano. Conforme suas palavras, a “manutenção do *status quo* territorial na América do Sul, contra quaisquer tendências revisionistas ou a formação de blocos regionais, políticos ou simplesmente econômicos, que possam vir a constituir

¹⁶ É bem transparente a visão hobbesiana do autor (SILVA, 1967, p.7), ao associar o surgimento do Estado (que afirmaria sua “vontade onipresente sobre o destino de todos os [seus] súditos”) como provedor da segurança – individual e coletiva – frente às “fontes profundas do Medo”. Haverá, pois, em Golbery, um problema posto em relação aos limites do sacrifício à liberdade em nome da segurança.

ameaça à própria paz do continente” (SILVA, 1967, p.77)¹⁷, indica bem um sentido de fortalecimento do território brasileiro para afirmação do país sobre a América do Sul, cuja compartimentação geopolítica (**ver mapa nº 2**), compreenderia (afora o Núcleo Central e o Nordeste brasileiro) “a área geopolítica continental da Amazônia americana”, a noroeste, indo desde o Peru até a Guiana Francesa, e a “área geopolítica continental platense-patagônica”, o cone-sul, abrangendo não apenas o sul do Brasil, como a Argentina, o Chile e o Uruguai (SILVA, 1978, p.155). O mais relevante, porém, seria quanto a uma área localizada entre essas duas grandes unidades de compartimentação. Como escreve Golbery, “indecisa entre as atrações provenientes das duas grandes [regiões] dinâmicas do Amazonas e do Prata, há uma nítida área geopolítica continental de soldadura que abarca a área geopolítica brasileira de Mato Grosso e de Guaporé (atual estado de Rondônia), e também o Paraguai e a Bolívia” (SILVA, 1978, p.155).

¹⁷ Fique claro que não é uma posição de Golbery contra a formação de blocos comerciais e/ou econômicos na América do Sul ou na América Latina, mas sim, contra aqueles que atentassem para sua obsessiva idéia de segurança. Nesse sentido, um bloco que satisfizesse os limites e pretensões dos países do continente – claro que especificamente ao Brasil – necessitaria para sua consecução de uma unidade continental, de um maior desenvolvimento econômico e, sobretudo, de “um sistema adequado de circulação em toda a América do Sul” (SILVA, 1978, p.163). Verifica-se aqui uma ligação entre escritos de Golbery e certos conceitos de Gottmann ligados à questão da *circulação*.

Mapa nº 2. Compartimentação geopolítica da América do Sul (segundo Golbery do Couto e Silva).

Fonte: SILVA, *Geopolítica do Brasil*, p.91.

Nota-se, em suma, que a diminuição da *porosidade* territorial brasileira seria fundamental para um posicionamento ao mesmo tempo de integração e de proteção das fronteiras do país face à América do Sul, principalmente, para amenizar os antagonismos, sobre o quais, aliás, o autor trabalha com interpretações acerca do *heartland* sul-americano (e a necessidade de o Brasil capturá-lo), já apontados por

Mário Travassos. Nesse sentido, a opinião de Silva (1978, p.162) a respeito da *atitude* do Brasil frente à América do Sul é bastante clara, pois, conforme escreve,

Do ponto de vista de possíveis antagonismos que [...] poderão surgir entre Estados do continente, estimulados pela própria dinâmica de tensões naturais ou por motivos de outra ordem, é certo que o Brasil nunca deverá ignorá-los, intervindo para preveni-los, limitá-los ou apaziguá-los e, se for possível, para fazê-los cessar, dentro do objetivo fundamental de assegurar a paz, reforçar a unidade continental e manter o *status quo*.

Uma decorrência fundamental da análise do autor sobre a geopolítica brasileira para o continente sul-americano seria fazer o Atlântico prevalecer sobre o Pacífico, pois é na projeção sobre aquele oceano que estaria um dos grandes canais de circulação, portanto, de afirmação geopolítica do Brasil no hemisfério sul. E pela própria configuração territorial do país, tal projeção se daria, sobretudo, a partir da região natural do Nordeste, esse “amplo e inigualável porta-aviões que permitirá aos comboios norte-americanos” acesso à África e à Europa de modo a preservar a segurança da travessia oceânica, justamente “na parte mais estreita e, portanto, menos vulnerável do Atlântico” (SILVA, 1967, p.53)¹⁸.

Ora, a projeção do Brasil em direção ao hemisfério sul se daria, inicialmente, mediante uma política de aproximação com os (então) recém-independentes países africanos; claro, no sentido de afastá-los da órbita “comunista”. Ademais, todo o olhar geopolítico do autor em direção ao Atlântico estaria justificado pela permeabilidade e conseqüente necessidade de se voltar a leste – a partir do Nordeste, frise-se bem – uma vez que o Pacífico se constituiria em um “inigualável fosso”, sendo, pois, uma proteção natural também reforçada pela “muralha” dos Andes (SILVA, 1978, p.216).

Para finalizar esse esboço sobre a *Geopolítica* de Golbery do Couto e Silva, pode-se citar os seus objetivos, a partir de como o próprio autor assim os considerava, ou seja,

[uma] geopolítica de integração e valorização espacial [...] de expansionismo em direção ao interior e também de projeção pacífica para o exterior [...] de contenção ao largo das fronteiras [...] de participação na defesa da civilização ocidental [...] de colaboração continental [...] de colaboração com o mundo subdesenvolvido [e] de segurança ou [de] geoestratégia nacional perante a dinâmica [...] dos grandes centros externos de poder (SILVA, 1978, p.166).

* * *

¹⁸ Se a *projeção marítima* de Golbery evidenciava um realismo político bem ao estilo das teses de Mahan – segundo as quais os EUA teriam seu Destino Manifesto projetado para o Pacífico, é interessante notar que a política externa brasileira – notadamente a partir dos governos militares [sobre o autor norte-americano vejam-se os trabalhos, dentre inúmeros que descrevem e analisam suas teorias, de Costa (1992), Mello (1999), Sodré (1989) e Wight (1985)] – também se voltou para tal projeção.

Estariam aí, portanto, os alicerces que justificariam o sentido interventor do Estado. Inegavelmente, um clima golpista permeou os anos aparentemente liberais em que, sob o signo na era de ouro do capitalismo, o Brasil urbano parecia confiante nos rumos de seu futuro. Exemplo, pois, desse ambiente de incerteza dos rumos políticos pode ser notado durante o conturbado agosto de 1954. Na véspera do suicídio de Vargas, surgia o “Manifesto à Nação”, assinado um grupo de generais, exigindo a renúncia do Presidente. E foi por meio de arranjos nos bastidores militares – no caso, entre a cúpula do Exército e os setores da Força Aérea simpáticos a Carlos Lacerda – que por pouco não se veria uma antecipação do golpe militar em dez anos, vindo, afinal, a tomar posse o então vice-presidente Café Filho, garantindo a continuidade constitucional que permitiu a ocorrência das eleições de outubro de 1955, dando a vitória a Juscelino Kubitschek. Nesse ínterim, novamente as forças armadas intervêm, desta vez, porém, com o “golpe preventivo”, desencadeado pelo general Lott, para garantir a posse de JK, pois a pressão contrária à sua posse era forte da parte de grupos ligados à ESG. Apesar de perenes ameaças golpistas, o governo JK transcorre em relativa ampliação democrática, resultado, em parte, de uma habilidade política em neutralizar os setores mais à direita. As insurreições militares ocorrem em episódios como os de Jacareacanga e Aragarças.

Contudo, certos fatos que tiveram lugar a partir de 1958 – como o reatamento das relações diplomáticas com a URSS e o rompimento com o FMI (em 1959) – contribuiriam para que, pouco a pouco, o ideário político autoritário ganhasse corpo.

As relações do Brasil com os EUA indicam muitas das tensões da época – radicalizadas certamente com, poder-se-ia dizer, a “importância simbólica” da Revolução Cubana: desde o rompimento de JK com FMI (por presumíveis incompatibilidades entre as políticas econômicas austeras do Fundo e os pedidos de financiamento pretendidos pelo governo brasileiro para viabilizar projetos sugeridos pelo Plano de Metas, contexto em que o ISEB¹⁹ teria influenciado JK por meio de sua opinião a respeito dos interesses do Fundo Monetário Internacional em preservar as

¹⁹ O Instituto Superior de Estudos Brasileiros, criado em 1955 (e extinto pelo golpe militar) e posteriormente subordinado ao Ministério da Educação e Cultura, foi, a partir do governo Kubitschek, um órgão mais empenhado em dar uma coesão ideológica a esse governo que em formular diretrizes de planejamento (BESSA, 1994). Interessante notar um “diálogo” que se pode estabelecer entre o ISEB e a ESG – em contraposição à qual o próprio ISEB fora criado (BIDERMAN, 1997, p.17) –, conforme conceitos elaborados por esta, como os de segurança nacional e objetivos nacionais permanentes, seriam não refutados, mas sim, retrabalhados, considerando-se, pois, que o desenvolvimento capitalista geraria um maior sentido para a “política de segurança nacional”. Associava-se assim a viabilidade de uma “revolução industrial brasileira” – *necessariamente democrático-burguesa* segundo os estruturalistas – a uma política de segurança menos geopolítica que econômica, capaz de garantir internamente as condições para o intervencionismo estatal – ver Guerreiro Ramos (1957).

desigualdades entre os países subdesenvolvidos e as nações ricas e industrializadas) até a configuração da Aliança para o Progresso (lançada por Kennedy dentro do quadro da “Operação Pan-Americana” com supostos objetivos de incentivar o desenvolvimento econômico, bem como mudanças estruturais e políticas na América, em março de 1961 e oficializada no mesmo ano a partir da reunião de cúpula interministerial realizada em Punta Del Este) e o golpe de 1964²⁰.

Os quase vinte anos de regime *liberal* no país, pois, foram permeados por momentos de tensões e distensões entre interesses políticos premidos mais pela reflexão de como fazer concessões a setores da sociedade que passam a reivindicar seu direito à voz do que por reais intenções de construir uma democracia sólida. Por essa brecha, surge a prática populista: a tensão entre os arranjos das elites e o atendimento de certas solicitações que não gerassem um descontentamento das classes trabalhadoras urbanas, que pudessem exasperar o quadro político.

Mas o clima de golpe começaria a se tornar nebuloso a partir de 25 de agosto de 1961, com a renúncia de Jânio Quadros. A vacância do cargo é preenchida por Ranieri Mazzilli, presidente da Câmara dos Deputados, mas logo se estabelece uma tentativa militar de veto à posse do vice, João Goulart por parte dos ministros militares de Jânio: Odílio Denys, da Guerra; Grün Moss, da Aeronáutica e Sílvio Heck, da Marinha (FAUSTO, 2001, p.443).

No plano econômico, o período Goulart assinala um impasse no processo de substituição de importações. Em consequência, articulam-se grupos sociais nacionais (intérpretes do capitalismo internacional, aos quais se vinculavam direta ou indiretamente),

Por trás destas crises políticas da década de 1950, que se repetiram no início da década de 1960 com a renúncia de Jânio Quadros e a posse de Goulart, revelava-se o esgotamento do modelo econômico e o processo de transformação e desenvolvimento do capitalismo brasileiro, que, como economia periférica, refletia as transformações do capitalismo internacional. Em agosto de 1961, quando Jango

²⁰ O governo norte-americano passou por diversos níveis de relacionamento com o Brasil. De uma cooperação esperançosa, anterior ao rompimento com o FMI, chegar-se-ia a uma *espera angustiada* (marcada por um suposto *temor* acerca do crescimento do Partido Comunista do Brasil e de *agitações esquerdistas* – movimentos que não escapariam aos olhos da CIA), trajetória que ganharia negatividade da parte dos EUA principalmente após a renúncia de Jânio Quadros e a ascensão de Goulart, culminado com a vitória do presidencialismo sobre o parlamentarismo (CAMPOS, 1994, p.360/418-420/466/516/537). Para alguns dos ideólogos do regime de 1964, a Aliança para o Progresso seria um programa global de desenvolvimento, segundo o qual cada Estado membro atuaria livremente no referente a: desenvolvimento de infra-estrutura, industrialização, desenvolvimento agrícola, reformas estruturais e investimentos sociais. Em suma, “sendo a Aliança para o Progresso baseada em programas nacionais [caberia] a cada governo decidir que proporção [de capital desejaria] dedicar aos investimentos sociais comparativamente aos econômicos” (Roberto Campos, *Carta do Embaixador do Brasil em Washington ao senador Juscelino Kubitschek sobre a Aliança para o Progresso – dezembro de 1962* [1962], *apud* CAMPOS, 1994, p.1346-1352).

assumiu o governo, os sintomas visíveis desta crise formavam uma moldura inquietante para a sua administração e criavam um clima propício para a insatisfação social. O Brasil já não conseguia as grandes taxas de desenvolvimento e a inflação crônica entrava em elevação aguda com tendência a atingir e superar a marca dos 100% anuais. Havia déficit do tesouro e desequilíbrio no balanço de pagamentos. A dívida externa aproximava-se dos três bilhões de dólares. Neste quadro conjuntural negativo, tanto Goulart quanto seus adversários perceberam a necessidade de mudanças, detectando a falência do modelo econômico (DICIONÁRIO HISTÓRICO-BIOGRÁFICO BRASILEIRO).

No embate – que se acirraria nos anos seguintes – entre setores conservadores e legalistas, para evitar o fim da ordem constitucional, desfechou-se uma precária *solução de compromisso* durante o Governo Goulart. A UDN e o PSD articularam no Congresso pela adoção da emenda constitucional que instituiu o regime parlamentarista no país, o que assinalava, se não um golpe militar, um golpe político contra a Carta de 1946, que ficaria conhecido como “golpe branco”, pois “retirava a eleição do presidente da República do âmbito popular, transferindo-a para [a] Câmara Federal” (TOLEDO, 1989, p.18-19). A experiência parlamentarista durou de setembro de 1961 a janeiro de 1963, sucedendo-se três conselhos de ministros²¹, que tiveram de arcar com as consequências econômicas e financeiras da fracassada administração Jânio Quadros. A experiência parlamentarista sofreu, em sua curta existência, pressões dos mais variados segmentos da sociedade, inclusive, do próprio governo e de políticos que ambicionavam por cargos em ministérios. Sucintamente, foram essas pressões que levaram à saída de Tancredo Neves. Em pleno segundo gabinete, presidido por Brochado da Rocha, um político de perfil reformista, ligado ao PSD, a inviabilidade do parlamentarismo se salientaria. Começava “a se comprovar a falsidade de um regime que não [tinha] condições de subsistir, já que a dualidade de poder entre o Gabinete e o Executivo [tornava] a situação do País cada vez mais incerta politicamente” (CARONE, 1985, p.186)²².

Goulart via-se espremido entre o radicalismo de esquerda e de direita.

Com seu raio de ação limitado pelo regime parlamentarista, o governo tinha como única perspectiva de longevidade manter inalterada sua base política, firmada no acordo PSD-PTB. Mas a natureza da crise e os métodos pretendidos pelo governo para combatê-la exigiam medidas que romperiam esta aliança. Incluía-se aí, como exemplo mais expressivo e controvertido, a reorganização do sistema fundiário,

²¹ Quando caiu Tancredo Neves, em junho de 1962, o primeiro a ser indicado foi San Tiago Dantas, nome, porém, rejeitado na Câmara Federal. O nome do presidente do Senado, Auro de Moura Andrade, também foi derrotado, vindo a ocupar o cargo de primeiro-ministro, afinal, Brochado da Rocha, depois substituído por Hermes Lima.

²² Diante dessa situação, o gabinete Brochado da Rocha obteve do Congresso a autorização para a antecipação do plebiscito – originalmente marcado para 1965. Em 23 de janeiro de 1963, Goulart voltou a obter plenos poderes. Mas punha-se um problema essencial: saber se o sistema presidencialista daria conta da crise econômica e financeira, das tensões sociais e da crise política que desgastavam-no perante a opinião pública (TOLEDO, 1989, p.41).

cujos interesses estavam garantidos pelo PSD. Entre os aliados do governo foi natural, também, que as Ligas Camponesas — organizando os trabalhadores do campo — vissem com desconfiança a ação oficial no setor em virtude do acordo com o PSD dos coronéis latifundiários (DHBB).

Assim, às tentativas golpistas dos anos de 1950, somou-se o fracasso de, novamente pela via militar, impedir a posse de Goulart. Mas, por isso mesmo, vários setores políticos, principalmente ligados à UDN, ampliam suas relações tanto com os setores militares, quanto com setores do empresariado auto-identificados como “modernizadores”, laço esse, entre políticos, militares e empresários cada mais estreitados no “combate” às Reformas de Base de Goulart.

No período de pouco mais de um ano, houve radicalizações ideológicas à esquerda e à direita, permanecendo o governo quase sempre em um impasse.

À esquerda, desde 1963, além da atuação política representada pelo PCB, PC do B, POLOP (Política Operária) etc., o sindicalismo brasileiro mostrava-se em rumo crescente no engajamento nas lutas partidárias, sendo o próprio Comando Geral dos Trabalhadores (CGT) nascido de movimentos grevistas²³.

Contudo, para Gildo Marçal Brandão (1997), em um clima de valorização da questão nacional no Brasil, após a 2ª Guerra, teria havido um prejuízo do debate em torno da democracia, ordem cujo questionamento parecia pouco provável após a derrocada do fascismo. Nesse sentido, haveria de se distinguir a configuração de duas esquerdas no país: uma, *positiva*, com interpretações diagnósticas – se bem que com finalidades diferentes – próximas àquelas da CEPAL ou do ISEB, que considerava o estabelecimento do capitalismo pleno no Brasil – ou seja, da industrialização – como condição indispensável aos complementos superestruturais necessários ao encaminhamento de um modelo socialista; outra, *negativa*, que para Brandão, inclusive, teria advogado a luta armada apenas de forma “reativa” aos acontecimentos de 1964. Note-se que, se, por um lado, alguns setores das esquerdas nacionais davam-se conta de que, de uma forma bem particular, as transformações burguesas já se haviam realizado, por outro, setores mais influenciados pelas teses leninistas da III Internacional partilhavam das teses “etapistas”, considerando que a via socialista decorreria depois que o processo de industrialização plena – logo, de pleno capitalismo – tivesse se completado; daí muitas vezes um apoio quase irrestrito a qualquer meio que levasse à industrialização. Decorre disso, muitas vezes uma visão simplista e ingênua segundo a qual a burguesia nacional teria uma incontestável vocação democrática e nacionalista e

²³ Entretanto, há uma hipótese segundo a qual muitos movimentos grevistas teriam recebido um apoio tácito dos militares, numa manobra visando a fomentar, perante a opinião pública, o “perigo comunista” (TOLEDO, 1989, p.76).

que, em nome desses princípios, estaria ao lado das classes populares no combate a seus dois maiores “inimigos”: o latifúndio “feudal” e o imperialismo (MANTEGA, 1985, p.140-141).

Já à direita, empresários, militares e frações da Igreja Católica reuniram-se basicamente em torno do IBAD – Instituto Brasileiro de Ação Democrática – e do IPES (Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais)²⁴, do qual Golbery do Couto e Silva foi um dos principais articuladores²⁵.

Conforme Dreifuss (1981), o IBAD (Instituto Brasileiro de Ação Democrática) surgiu em 1959, como grupo anticomunista cujo financiamento se daria a partir de contribuições de empresários brasileiros e norte-americanos, agindo o Instituto por meio da manipulação dos rumos do debate econômico, político e social do país através da ação publicitária e política, inclusive valendo-se de programas radiofônicos e da mídia em geral. Já o IPES (ou IPÊS), foi fundado em 2 de fevereiro de 1962, no Rio de Janeiro, resultando da fusão de grupos de empresários organizados no Rio e em São Paulo.

O acirramento nos debates sobre as chamadas ‘reformas de base’ – agrária, bancária, urbana, universitária e tributária, promovidas pelo governo Goulart – incitou nos membros do IPÊS a percepção de que o país marchava inexoravelmente para o comunismo e que cabia aos ‘homens bons’ a interrupção desse processo. Dessa forma, o instituto promoveu intensa campanha anti-governamental. Associando as propostas do governo ao comunismo, a entidade utilizou os mais diversos meios de comunicação na defesa da ‘democracia’ e da livre iniciativa. Publicou artigos nos principais jornais do país; produziu uma série de 14 filmes de ‘doutrinação democrática’, apresentados em todo o país; financiou cursos, seminários, conferências públicas; publicou e distribuiu inúmeros livros, folhetos e panfletos anticomunistas [...] O IPÊS também atuou no financiamento de outras entidades contrárias ao governo Goulart, tais como os Círculos Operários carioca e paulista, a Confederação Brasileira de Trabalhadores Cristãos, a Campanha da Mulher pela Democracia (Camde) do Rio, a União Cívica Feminina de São Paulo, o Instituto Universitário do Livro, e o Movimento Universitário de

²⁴ Acreditava-se que em fins de 1963 cerca de 70% da liderança da FIESP se ligava ao IPES/IBAD, cujos recursos viriam de industriais brasileiros e estrangeiros (de empresas como Coca-Cola, Esso, Texaco, Shell, Ciba, Schering, IBM, Souza Cruz, membros da *aristocracia* rural, companhias de seguros e de publicidade e, inclusive, da CIA). Em 1962 abriu-se uma CPI para investigar o IPES/IBAD, a qual acabou extinguindo este último (TOLEDO, 1989, p.86-87).

²⁵ A própria política externa defendida pelo IPÊS era muito inspirada em Golbery. Baseava-se na crítica à “política externa independente” dos governos Jânio Quadros e João Goulart, considerando que o Brasil deveria fortalecer seus laços – inclusive comerciais – com os países “afinados” cultural e ideologicamente ao contexto histórico-geográfico ocidental, rechaçando relações com países do Leste Europeu, por exemplo, vistos como deslocados da realidade do *ocidente* (IPÊS, 1963, p.33-34). Segundo alguns comentadores (VIGEVANI, 2006), para os núcleos nacionais ideologicamente sintonizados com o esse autoritarismo modernizador (desde a UDN, o IPÊS, as formulações de Golbery etc.), e mesmo para o próprio governo norte-americano, a política externa de Goulart era vista como um movimento pelo qual o Brasil caminhava para se tornar, política e ideologicamente, um país apartado da “lógica ocidental”, propenso, pois, à *infiltração comunista*. Não obstante, para o IPÊS (1963, p.33-36), mesmo esses laços comerciais cabíveis com o mundo ocidental somente deveriam interessar ao Brasil, numa atitude considerada como realista, se as trocas comerciais se constituíssem em um “complemento econômico necessário” ao país.

Desfavelamento. O IPÊS-RJ auxiliava igualmente a Associação de Diplomados da Escola Superior de Guerra (PAULA, s/d)²⁶.

Secundariamente, pulularam grupos paramilitares e anticomunistas, como o Movimento Anticomunista e a Cruzada Libertadora Militar Democrática. A ação política dessas organizações – grupos de trabalho, intelectuais, burocratas e especialistas em áreas diversas – tinha ligação direta com os militares, como no referido financiamento dado pelo binômio IPES/IBAD ao Movimento Sindical Democrático, à Frente da Juventude Democrática, à Campanha da Mulher pela Democracia etc. (DREIFUSS, 1981)²⁷.

A questão crucial para o governo Goulart foi, em seus derradeiros momentos, a maneira como reagiu perante antigas reivindicações das praças das forças armadas, uma vez que a Carta de 1946 lhes vedava os direitos de serem eleitos²⁸. Em setembro de 1963, o STF impediu a posse de dois sargentos eleitos. Como consequência, sargentos da Marinha e da Aeronáutica se rebelaram em Brasília. Ora, o episódio dos marinheiros revoltosos foi duplamente humilhante para a oficialidade: os marinheiros presos foram levados a quartéis do Exército e, quando libertados, carregaram aos ombros dois almirantes tidos como de esquerda. Como resultado, ocorreu a demissão do Ministro da Marinha, substituído pelo almirante Paulo Mário da Cunha Rodrigues, próximo ao PCB e que estava na reserva fazia aproximadamente 5 anos (GASPARI, 2002, p.50). Meses depois, em solenidade às praças, João Goulart manifesta abertamente seu apoio aos sargentos e subtenentes. Não haveria, neste caso, uma solução “à Jacareacanga” ou “à Aragarças”. Antes, anistiar-se oficiais; agora, um suporte a militares de baixa graduação soava, não somente como quebra de hierarquia, mas, no clima interno de ebulição política, associada aos tempos de Guerra Fria, como uma “subversão” de grupos que na realidade faziam justas reivindicações. Conforme notaria Sodré (*apud* KUHLMANN, 2004, p.3), talvez se tais direitos clamados pelo “baixo clero” militar fossem atendidos, não se chegaria ao grau de radicalização a que se atingiu.

De mão atadas, Goulart assistiu de surpresa ao movimento ocorrido na madrugada de 1º de abril de 1964. Às portas da Academia Militar das Agulhas Negras

²⁶ Segundo o DHBB: “um esforço monumental foi feito para derrotar o governo eleitoralmente. O empresariado nacional e internacional com interesses no Brasil injetou através do Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD) uma grande soma de dinheiro na campanha eleitoral. Este apoio financeiro a candidatos indicados pelo IBAD, somente em dólares, segundo cálculos do então embaixador americano Lincoln Gordon, ‘pode ter chegado a cinco milhões’”.

²⁷ Talvez o ápice desses movimentos civis de perfil autoritário tenha ocorrido com a “Marcha da Família com Deus pela Liberdade”, reunindo perto de 200 mil pessoas na capital paulista em 19 de março de 1964, *resposta* ao Comício de 13 de março, o Comício da Central do Brasil, o qual significou o último ato populista do governo Goulart.

²⁸ Ao contrário dos oficiais, que não somente podiam ser eleitos como reassumir suas funções militares após seus respectivos mandatos.

(em Resende-RJ), encontraram-se Amaury Kruel (Comandante do II Exército e, de início, vacilante em relação à deposição de Goulart) e Moraes Âncora (Comandante do I Exército). Para ambos, o I Exército se renderia e o general Costa e Silva assumiria (conforme proposta de Kruel – que tinha Castelo Branco como desafeto) o Ministério da Guerra (GASPARI, 2002, p.108). A essa altura, porém, os dois exércitos já haviam se encontrado com as tropas conspiradoras vindas de Minas Gerais, chefiadas pelo general Olympio Mourão Filho. No campo institucional, se a posse de Ranieri Mazzilli seria inconstitucional enquanto Goulart estivesse no país, este, ao ver-se pressionado pelo avanço de tropas de Curitiba em direção a Porto Alegre (aonde, em vão, Leonel Brizola tentava manter a ordem legal), deixaria em definitivo o país, se refugiando no Uruguai; de onde não mais voltaria.

[...] em busca de uma nova base de alianças capaz de interromper e alterar sensivelmente o modelo de desenvolvimento econômico-social sustentado por Goulart. Para isto foi preciso forçar a ruptura constitucional e, posteriormente, estruturar um Executivo forte e repressivo capaz de desmontar as organizações sociais, culturais e políticas que traduziam a demanda dos sindicatos, grupos de esquerda e setores nacionalistas civis e militares. Desmobilizados estes agentes, implementaram-se as políticas de arrocho salarial e de concentração de renda e capital (DHBB).

Formulados a partir do Estado, mas não pelo Estado, os Objetivos Nacionais logo se confrontaram com uma séria questão de *legitimidade*. O que quer dizer: na falta de correspondência entre a sociedade e o grupo que assumiu a coordenação política a partir de abril de 1964, verificou-se, justamente na implementação de um regime de ampla autonomia política – em que aos militares interessava concretizar seus próprios interesses – um vazio, à medida que deixava de existir um núcleo hegemônico que imprimisse à sociedade a marca de suas idéias; noutras palavras, abriu-se uma crise de hegemonia no Estado²⁹, visto não haver possibilidades de o núcleo de poder encontrar um suporte válido na sociedade (FERREIRA, 1988, p.21; E. R. de OLIVEIRA, 2005, p.3). Nesse sentido, as Forças Armadas se arvoraram como grupo coeso capaz de preencher as funções de *partido*; porém, uma *organização* partidária “incapaz de arregimentar a opinião pública”, a não ser pela “rudez das baionetas”, arma que impingiu à sociedade o reconhecimento que o governo tinha de si, concebendo o

²⁹ Crises hegemônicas, segundo interpretações gramscianas, típicas de Estados afirmados por meio de *revoluções passivas*, nas quais o elemento “unificador da teoria e da prática” política (GRUPPI, 1978, 71-73) – o *partido político* (ou, no caso do regime militar, o “partido fardado” em si) – ideologicamente afirma-se por meio coercitivos, conseguindo exercer sua legitimidade apenas “sobre grupos sociais aliados ou neutrais” (BELLIGNI, 2002, p.580). Indo além, Martins (1988, p.117) recorda que, mais que a supremacia das classes dominantes sobre as subordinadas, a hegemonia representa o domínio (movido pelos interesses de uma ou mais classes) social do “modo de produção capitalista”, o qual, porém, encontra limites em sociedades nas quais não há – mesmo que em sentido instrumental – a força política e a competitividade democrático-partidária de setores da burguesia.

Exército como seu *partido fardado* (FERREIRA, 1988, p.19-21), ou, como “verdadeiro partido político da burguesia” (POULANTZAS, 1976, p.28). A fraqueza do regime militar residiu, assim, nas contradições internas dos blocos de poder, inclusive, no âmbito das próprias forças armadas, permanecendo um caráter *gelatinoso* (no sentido gramsciano) na sociedade, o que contribuiu para, a contestação desse “partido”, a partir de certo ponto, pelas próprias frações da burguesia que lhe haviam apoiado, destacando a convergência conjuntural e tática dos interesses de setores desta burguesia com as massas³⁰.

Assim, se seria esperada do governo de 1964 uma revolução conservadora que colocasse as classes médias a serviço do processo político, viu-se, ao invés, a solidificação de um regime reformista; no qual, ao elogio à democracia liberal, punha-se contraditoriamente o reforço do Executivo combinado à quase extinção da Federação (FERREIRA, 1988, p.14)³¹.

1.2 O projeto geopolítico brasileiro: Estado e sociedade.

Todo o ideário militar gerado a partir das décadas de 1940-1950, na Escola Superior de Guerra³², o qual tem sua continuidade nas linhas de ação dos governos militares, é devedor de uma linhagem interpretativa da história nacional – indubitavelmente autoritária – para a qual, em síntese: faltaria ainda uma *maturidade político-social* no país para a implantação da democracia, juntamente com a noção de que a tão alardeada (e tão vinculada ao planejamento) *promoção do desenvolvimento econômico* correspondia estritamente à consolidação e expansão das relações capitalistas (MARTINS, 1988, p.115).

Com a sociedade brasileira inevitavelmente marcada pelo escravismo, haveria a necessidade de um autoritarismo instrumental³³ que, se tem sua origem nas discussões

³⁰ Esse processo contribuiu, no limite, para os sinais de uma “abertura”, na qual, porém, as burguesias saíram politicamente reforçadas em relação às massas (POULANTZAS, 1976, p.47/54).

³¹ Contradição advinda – para Ferreira (1988, p.16) – do “espírito liberal” dos militares da geração de Golbery; associado, porém, à mentalidade castrense e “na afirmação da liberdade como início e não [como] fim”. Ora, não deve causar nenhum estranhamento a existência de um viés liberal conjugado ao autoritarismo militar de Golbery, cuja concepção de Estado se firma na idéia de um *mal necessário* (o qual distingue liberalismo de anarquismo) e que nada possui de semelhante a uma noção de igualdade, sendo, pelo contrário, um liberalismo em que deve ser dada, isso sim, uma *garantia de oportunidades iguais para capacidades desiguais* (BOBBIO, 1986, p.15/27/30).

³² A Escola Superior de Guerra (ESG) foi criada através da Lei nº 785, de 20 de agosto de 1949.

³³ Por “autoritarismo instrumental”, conceito que alguns imputam a Oliveira Vianna (W. G. dos SANTOS, 1998, p.34), pode-se entender enquanto noção segundo a qual, sendo as instituições liberais inadequadas a uma dada realidade política, um “sistema político autoritário” deve ser instituído, até que essa sociedade tenha as condições básicas para receber as instituições democráticas – sem restrições. Um claro exemplo de *autoritarismo instrumental* – ao menos como discurso – é dado pelo jurista Miguel Reale (*apud* BOMFIM, 2006), quando, ao definir seu conceito de *democracia integral*, caracteriza-o como “o regime em que o Estado, nas mãos das elites culturais, cria todas as condições necessárias ao

entre federalismo e unitarismo, acaloradas já no Império, ganha reforço com os ideólogos de Estado³⁴, que se destacam no contexto de crítica ao liberalismo e ao federalismo da República³⁵, quando, passando pela crítica republicana ao federalismo de Sílvio Romero³⁶, forma-se o alicerce, com Alberto Torres e Oliveira Vianna, sobre o qual se constrói um ideário segundo o qual caberia às elites conduzir os rumos da sociedade. Transformações no cenário político nacional, advindas com o transcorrer da Segunda Guerra, com a institucionalização acadêmica de diversas áreas do conhecimento – sobretudo a partir da década de 1930 – e com uma modernização profissional dos militares, levam a que novos atores se somem aos antigos ideólogos do Estado, aos antigos ensaístas, em geral, autodidatas, advogados, jornalistas etc., sendo que as teses de muitos destes não serão deixadas de lado (sobretudo, as de Oliveira Vianna) por essa “nova elite” que, tanto na prática, quanto nas formulações políticas, reivindicará para si um lugar no cenário nacional. No caso dos militares, uma série de acontecimentos, como o contato com a realidade militar alemã (origem emblemática dos *jovens turcos*), o questionamento sobre a influência francesa no exército³⁷, o

livre desenvolvimento das capacidades individuais, para alargar cada vez mais o círculo da classe dirigente, à procura do ideal político que é o governo do povo pelo povo”.

³⁴ De acordo com Lamounier (1997, p.356-357): “A ideologia de Estado [...] pode ser vista como uma construção intelectual que sintetiza e dá direção prática a um clima de idéias e de aspirações políticas de grande relevância nas últimas décadas do século XIX e na primeira metade” do século XX, sendo, em suma, “um sistema ideológico orientado no sentido de conceituar e legitimar a autoridade do Estado como princípio tutelar da sociedade”.

³⁵ Conforme escrevemos (BOMFIM, 2000, p.77-78): “A tese sobre a inadequação das instituições liberais à realidade social brasileira constituiu um debate freqüente no pensamento conservador brasileiro, numa tradição que – *grossa modo*, do Segundo Reinado ao Estado Novo – inclui nomes como Visconde de Uruguai [...], Sílvio Romero, Alberto Torres, Oliveira Vianna (em grande medida *herdeiro* do pensamento de Uruguai) e Azevedo Amaral, só para citar seus principais formuladores. Um completo distanciamento entre a ‘norma’ (o direito formal, presente nas nossas Constituições, como a de 1891) e a ‘realidade nacional’, desde o Brasil Colônia marcada por uma cultura autoritária e individualista, seria o principal argumento contra as teses liberais, as quais só seriam compatíveis como as sociedades essencialmente democráticas, como as anglo-saxônicas e norte-americanas. Nesse sentido, uma sociedade autoritária, escravocrata, altamente hierarquizada, de mentalidade individualista, sem nenhum espírito público, em agressiva dissonância em comparação às sociedades onde haveria maior progresso político (Inglaterra e EUA), não poderia ser regida por instituições que exigissem dos cidadãos uma consciência social e política mais apurada. Para esses autores, encaminhar as instituições nacionais nesse rumo seria não apenas distorcer a realidade brasileira, mas agravar seus problemas, na medida em que se chegaria sempre a resultados totalmente diferentes daqueles pretendidos. Em não existindo uma sociedade liberal, não poderia haver um sistema político liberal. Portanto, a ‘receita’ para corrigir esses males estaria na construção de um sistema político autoritário, sustentado por um Estado Forte, o qual deveria estar nas mãos das elites”.

³⁶ No caso, através da obra intitulada *A bancarrota do regime federativo no Brasil*, de 1912. Sobre as tensões do federalismo na República Velha, pode-se ver o texto de Carvalho (1996).

³⁷ A relação dos militares brasileiros como as forças armadas alemãs e francesas é controversa: repudiando o caráter *bacharelesco* na formação militar nacional, de influência francesa, alguns jovens oficiais (os “jovens turcos”) retornam da Alemanha, onde tiveram contato com novas estratégias e tecnologias de guerra, dispostos a modernizar as forças armadas brasileiras. Porém, tanto a derrota da Alemanha na 1ª Guerra, quanto o malogro militar francês logo ao início da 2ª Guerra, fazem com que, cada vez mais, os militares brasileiros vejam como “modelo”, a ser seguido, aquele implementado pelas forças armadas norte-americanas. Ver: Soares (2006).

tenentismo³⁸, dentre outros, despertará o ideal de a corporação castrense assumir uma postura política, em um ambiente sabidamente *poroso*; repleto de vazios, de quase ausência de mobilização política da sociedade; daí o reforço que tal realidade dava a um *controle oligárquico* sobre a política, respaldando discursos a favor de um intervencionismo estatal a cargo das elites³⁹. Fossem ou não fardadas.

Deve-se notar, entretanto, que, entre as elites fardadas, havia notórias divisões; algumas delas traduzidas em um diferencial de posturas observadas no Clube Militar (tido como um reduto mais *nacionalista*)⁴⁰, o grupo ligado à revista *Defesa Nacional*⁴¹ e aquele relacionado à Escola Superior de Guerra, a qual, se não foi logicamente fonte única de formulações geopolíticas, representou um de seus mais significativos núcleos. A despeito dessas diferenças, o fato é que os oficiais, principalmente os do exército, “se consideravam [...] como uma elite modernizadora e usavam [de suas publicações] como uma assembléia para discussão e análise contínuas dos acontecimentos políticos” (MADDISON, 1993, p.37).

Porém, pelo seu papel de divulgadora das doutrinas militares intervencionistas junto a segmentos das “elites não-fardadas”, a ESG acabou tendo uma repercussão maior na formação de uma ideologia interventora no Brasil que o núcleo nacionalista do Clube Militar. Embora a influência direta das teses da ESG sobre os governos militares deva ser vista com bastante cautela – haveria sempre um exagero tanto na supervalorização quanto na subestimação dos resultados alcançados pelas teses esguianas, ainda que seja inegável seu papel como “instrumento de relação orgânica entre setores militares e [...] setores das classes dominantes” (E. R. de OLIVEIRA, 1987, p.58-60) –, o prestígio de tais formulações conheceu um declínio após os governos de Castelo Branco e de Costa e

³⁸ Sobre as principais características do tenentismo, pode-se ver – dentre uma série de trabalhos – o texto de Forjaz (1977), para quem os *tenentes* estariam ligados a reivindicações *liberais* e às classes médias urbanas, e o de Fausto (1978), que relativiza essa ligação do tenentismo às chamadas classes médias. Sobre a trajetória política dos *tenentes*, deve-se notar que, depois de uma forte disputa pelo poder com as oligarquias estaduais durante o Governo Provisório (1930-34), quando conseguem arrebatar cargos nas *interventorias*, após a Constituição de 1934 o movimento radicalizaria suas propostas: desalojados do poder, os tenentes se dividiriam, à direita, aproximando-se da Ação Integralista Brasileira, ou à esquerda, aproximando-se do Partido Comunista do Brasil e, principalmente, da Aliança Nacional Libertadora (CAMARGO, 1981, p.132-140).

³⁹ Claro, é tema controverso o pertencimento dos militares a frações das *elites* ou a segmentos das chamadas “classes médias”. Fosse qual fosse a origem social dos militares, porém, o fato é que nos anos em questão evidenciava-se uma clara vinculação da corporação aos interesses dos setores dominantes (Ianni; Nun, *apud* SOARES, 2006). Segundo dados colhidos por Stepan (*apud* MADDISON, 1993, p.37), em meados da década de 1960, uma pequena expressão do oficialato do exército brasileiro provinha de “classes proletárias” ou de famílias ricas; sendo quase 50% do efetivo oriundo ou de famílias já ligadas aos meios militares ou relacionadas à burocracia do Estado.

⁴⁰ O Clube Militar, com sede no Rio de Janeiro, foi fundado em 26 de junho de 1887. Mantém a entidade ainda hoje a publicação regular da *Revista do Clube Militar* (a qual se encontrava, em 2006, em seu número 421), lançada em novembro de 1926.

⁴¹ Publicação lançada em 1918, por iniciativa, dentre outros do futuro Presidente da República Eurico Gaspar Dutra, tendo sua origem ligada ao grupo dos chamados “jovens turcos”.

Silva. Se os entusiastas da Escola não se furtaram em afirmar que desde os primórdios já havia, nas proposições da ESG, a idéia do planejamento da “vida brasileira” como mecanismo fortalecedor do potencial do país (GURGEL, 1975, p.36), os planos militares assumiriam um nítido caráter pragmático. Porém, certo é que todo esse ideário – resumidamente, a idéia de *segurança nacional*⁴², a visão do Brasil como virtual potência, a necessidade de dinamizar sua economia e de ocupar seu território na totalidade etc. – permeará as decisões e intenções contidas nos planos do regime militar. Ainda que não sendo mais que um centro de estudos, os bancos da ESG funcionaram como laboratórios de onde saíam pelo menos uma reformulação de um projeto importante e historicamente recorrente, o do “Brasil-Potência” (Miyamoto, *apud* FIGUEIREDO FILHO, 2001, p.4-5), e uma concepção igualmente importante, a dos *Objetivos Nacionais Permanentes* (ONP), para cuja consecução, inclusive, um nome teria exercido influência considerável: o de Golbery do Couto e Silva. *Grosso modo*, desdobramentos temáticos ligados à “autodeterminação” do Brasil, à “integração nacional” e à sua “prosperidade e prestígio”, tais como questões de soberania nacional, integração nacional (questão, aliás, que seria considerada por cerca de 1/3 dos efetivos oriundos das academias militares como o tema principal dentre as “prioridades oficiais” do governo Médici [GURGEL, 1975, p.159-160]) e unidade nacional (nos moldes federativos), afirmação da “democracia” e projeção internacional – por meio de uma ativa política externa – compunham esses objetivos (FIGUEIREDO FILHO, 2001, p.25; GURGEL, 1975, p.50/158-159).

Refletindo inquietações de recorte bastante *realista* (ou seja, embebidos pela atmosfera de temor de acirramento do embate entre os Estados)⁴³, a Escola Superior de Guerra pode ser vista como um produto de aspirações de segmentos militares, muitos deles oriundos da experiência da Força Expedicionária Brasileira (FEB) na Segunda Guerra, os quais, do contato com as forças armadas norte-americanas, assumiriam a visão segundo a qual a aceleração do desenvolvimento econômico, imprescindível para a modernização do próprio Exército, somente seria possível mediante um ordenamento natural da sociedade, para o qual se encaixaria perfeitamente a questão da “doutrina de

⁴² O conceito de *segurança nacional* estava intrinsecamente ligado à questão do desenvolvimento, variando nos meios militares a percepção segundo a qual o primeiro deveria ser consequência do segundo ou se deveria ser sua condição. Contemporaneamente, sugere-se, por vezes que, sendo interdependentes, Defesa e Segurança, dizem respeito, respectivamente, a estruturas e condições de um Estado preservar sua integridade territorial, e a garantias de manutenção da ordem democrática e das liberdades civis (DELGADO, 2003, p.3).

⁴³ Não por coincidência fora assinado nessa época (em janeiro de 1947) o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), sob os auspícios norte-americanos.

segurança nacional”⁴⁴, tese que, se não foi posta em prática no interregno 1949-1964, impregnou o pensamento geopolítico brasileiro das décadas de 1950 e 1960.

A chamada configuração doutrinária da Escola Superior de Guerra se desdobraria, basicamente, em três instrumentos: Política Nacional, Poder Nacional e os Objetivos Nacionais⁴⁵ (GURGEL, 1975, p.83). Englobando concepções particulares sobre Nação – a “sociedade [...] sedimentada pelo longo cultivo de tradições, costumes, língua, idéias, vocações, vinculada a determinada espaço de terra e unida pela solidariedade criada pelas lutas e vicissitudes comuns” e cujos elementos básicos seriam o homem, a terra e as instituições – e Estado – “a entidade de natureza política, instituída em uma Nação, sobre a qual exerce controle jurisdicional”, a *Política Nacional* seria, tendo como fins segurança e desenvolvimento, um dos pressupostos do conceito esguiano de Doutrina de Segurança Nacional, ou “o conjunto de conceitos [...] princípios gerais, processos e normas [...] que permitem orientar os estudos, a formulação e o desdobramento da Política de Segurança Nacional” (GURGEL, 1975, p.62-69). Já o Poder Nacional compreendia os meios – econômicos, políticos, militares, sociais, geográficos, industriais, diplomáticos, demográficos etc. – dispostos por uma nação para “alcançar e/ou manter [o poder] interna e externamente” (GURGEL, 1975, p.83-84).

Em que pese o emprego de terminologias diversas, é de se notar uma influência muito intensa sobre as teses esguianas do *realismo* nas relações internacionais, cuja formulação encontrava-se bastante em voga nos meios militares e diplomáticos norte-americanos⁴⁶.

Cumprir lembrar, o “clássico” da Teoria das Relações Internacionais, *Política entre as Nações*, de Hans Morgenthau, foi publicado em 1948, ou seja, um ano antes da

⁴⁴ O Conselho de Segurança Nacional (CSN) foi criado pelo artigo 162 da Constituição de 1937. Extinto em 2005 (Decreto 5.584, de 18 de novembro) sofreu significativas alterações através do Decreto-Lei 348, de 4 de janeiro de 1968, quando maiores poderes lhe foram conferidos. Ver <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=193223>>

⁴⁵ Os *Objetivos Nacionais*, visando à *conservação*, ao *equilíbrio* e ao *progresso* da “comunidade nacional”, dividem-se em *Objetivos Nacionais Atuais* (ONA) e *Objetivos Nacionais Permanentes* (ONP). Para Gurgel (1975, p.70), a “constatação dos interesses e das aspirações em determinado estágio de evolução nacional é traduzida por Objetivos Nacionais [...] que são, em última análise, os interesses e as aspirações mais relevantes da comunidade nacional”; ou “a tradução” desses mesmos interesses pertinentes ao “grupo nacional, considerando sua [...] sobrevivência”, bem como as condições básicas para tanto: autodeterminação, integração e prosperidade; conforme definição de Golbery do C. e Silva (1978, p.292).

⁴⁶ No contexto da Guerra Fria, ou mesmo nos anos em que o conflito mundial ainda se desdobrava, o termo Geopolítica ganha evidência nos meios diplomáticos e nos manuais militares norte-americanos, sendo, na opinião de Foucher (1991, p.25-27), uma “interpretação espacial do conflito [...] Leste/Oeste”, não sendo mais que uma Geoestratégia de fundo mackinderiano. Como é sabido, a ESG foi criada sob forte influência do *National War College* norte-americano (criado em 1946), sem negar a importância, para a formação militar brasileira, da *École Supérieure de Guerre* francesa, que muito difundiu, como modernização das Forças Armadas, o conceito de Estado-Maior, adotado pelo Brasil a partir dos anos de 1930, como resultado da Missão Militar Francesa que esteve no país nas décadas de 1920 e 1930.

fundação da Escola Superior de Guerra. Nesse sentido, não há como não identificar, nos esquemas esguianos que compõem os critérios de Poder Nacional⁴⁷, uma semelhança muito significativa com as definições de Morgenthau. Para os doutrinadores da segurança nacional, há toda uma preocupação, em relação ao referido conceito, quanto a aspectos de ordem econômica, diplomática e militar. E em todos esses itens há sempre um lugar para a valorização, seja do meio, seja do território, sejam dos recursos naturais, seja da própria dimensão continental do país, como fatores fundamentais para atingir os tão propalados Objetivos Nacionais (GURGEL, 1975, p.94-135). O mesmo se lê em Morgenthau (1997 [1948], p.177-235), tanto em seus conhecidos seis princípios do realismo político⁴⁸ – muito aplicáveis às teses esguianas, – quanto em relação aos elementos que o autor destaca na composição do Poder do Estado (fatores estáveis e outros sujeitos a mudanças contínuas), como a geografia⁴⁹, os recursos naturais (fator “relativamente” estável), os recursos alimentares, as matérias-primas⁵⁰, o potencial industrial⁵¹, a preparação militar, a população (vista como aspecto qualitativo)⁵², o caráter nacional, o moral nacional, a qualidade da diplomacia⁵³, e, por fim, a qualidade do governo.

Os militares trabalharam com esses elementos enquanto condicionantes essenciais para o crescimento e desenvolvimento do Estado, no fundo, em uma perspectiva de que equipar o território e, supostamente, preparar a população nele

⁴⁷ Para Golbery do C. e Silva (1978, p.186-187), por exemplo, dentre os elementos componentes do Potencial Nacional (conforme denomina) seriam as *estratégias* política, militar, psicossocial econômica.

⁴⁸ Os *Seis Princípios do Realismo Político* estabelecem resumidamente: a) “a política [...] governada por leis objetivas [originadas] na natureza humana”; b) o interesse político “definido em termos de poder”, ou a noção segundo a qual a própria diferenciação de poder entre os Estados inviabilizaria um tratamento igualitário e universal; c) o conceito de Poder enquanto “categoria universalmente válida [não sendo] influenciada por circunstâncias nem de tempo nem de lugar”; d) a *consciência* acerca “da inelutável tensão entre o princípio moral e os requisitos de uma política de sucesso”; e) o *direito* de todas as nações “a apresentar [suas] próprias aspirações particulares como fins morais universais”; f) a pluralidade da *natureza humana*, o que leva a se considerar a necessidade – para análise – da autonomia das diversas esferas (política, econômica, moral etc.) (MORGENTHAU, 1997, p.6-25).

⁴⁹ Não há dúvidas, Morgenthau (1997, p.179-182) entende por geografia algo bastante vulgarizado, dizendo respeito, basicamente, a dois aspectos: à *posição* do Estado no tabuleiro de xadrez dos Estados e à dimensão do território em uma visão de viés bastante determinista.

⁵⁰ Matérias-primas cujo controle, “em tempo de paz e de guerra”, seria fundamental para a potência nacional de um Estado; sobretudo, no pós-guerra, controle sobre produção, exportação e importação de petróleo (MORGENTHAU, 1997, p.186-192).

⁵¹ Para Morgenthau (1997, p.195-196), mais que a questão nuclear, seria a total auto-suficiência em termos industriais que caracterizaria as superpotências do pós-guerra, sendo, pois, o potencial industrial elemento fundamental para a distinção entre as *grandes* e *pequenas* potências.

⁵² Sobre a questão populacional, Morgenthau mostrava-se favorável a uma contenção do crescimento demográfico de países subdesenvolvidos, pressuposto neo-malthusiano amplamente endossado pelos planejadores no período militar.

⁵³ Segundo o autor: “Dentre todos os elementos que concorrem para determinar a potência de um estado, o mais importante, ainda que instável, é a qualidade da diplomacia. Todos os outros fatores são, por assim dizer, as matérias-primas a partir das quais se compõe a potência nacional [...]. A gestão dos negócios externos de um estado por parte dos diplomatas em tempo de paz é comparável à estratégia e à tática dos líderes militares em tempo de guerra” (MORGENTHAU, 1997, p.223).

fixada, corresponderia (numa visão notoriamente hobbesiana e orgânica, em que o Estado surge como “totalidade anterior e superior às suas partes” [BOBBIO, 1986, p.32-33], inibindo quaisquer distinções entre a vida pública e a privada) a dar condições a esse mesmo Estado de estar apto ao enfrentamento militar no sistema anárquico das relações internacionais⁵⁴.

Porém, não apenas aos militares caberia *preparar*, a seu favor, a *população* e sim a uma elite *orgânica*⁵⁵, coesa, para a qual a própria Escola Superior de Guerra teria o papel de difusão de um mesmo conjunto de normas, valores e ideologias, enquanto as *massas* seriam tidas como um conjunto passivo, o qual, se bem *orientado*, não representaria nem traria nenhum perigo aos desejos do Estado⁵⁶. Conforme os preceitos da ESG, às elites sempre couberam os movimentos decisivos da história brasileira; por isso, o papel da Escola Superior seria formar frações desta classe que estivessem em consonância com os ideais de segurança nacional para que, por meio de sua “educação”, se pudessem formar os segmentos da tecnoburocracia necessários às “exigências de um desenvolvimento acelerado” – condição, como comentado, para viabilizar o enfrentamento nacional em caso de um conflito armado (GURGEL, 1975, p.74-75).

Sob essa convicção acerca do caráter “orgânico” de uma elite composta por militares, empresários, burocratas, administradores, entre outros, haverá, ao longo da década de 1950, a *cristalização de uma ideologia interventora* (SOARES, 2006).

Se houve um declínio da utilização do conceito de geopolítica nos meios europeus no pós-guerra, não apenas o termo continuou a ser, como assinalado, difundido entre certos meios norte-americanos, como, no caso brasileiro, tanto endossaria a tese de Vlach (2002/2003) a respeito de uma *escola brasileira geopolítica* (na qual se fundem, às visões tradicionais da geopolítica, os referenciais dos ensaístas citados, notoriamente antiliberais e autoritários)⁵⁷, que não teria se abalado com as associações em geral feitas entre a

⁵⁴ Ou a percepção de que a ordem internacional seria estruturada à maneira de um oligopólio, no qual os Estados mais poderosos a determinariam (ARON, 2002, p.154).

⁵⁵ Não apenas uma elite *orgânica*, num sentido “durkheimniano”, concebida como um corpo ideologicamente coeso, em que as dissensões seriam tidas como *anomalias* (associadas ao comunismo para o grosso da elite brasileira), mas também na confirmação de um pensamento, para recordar Sergio Bagú (1970, p.20-21), de que os fenômenos sociais seriam regulares e de que o processo histórico conduziria necessariamente ao *progresso*, sempre num “campo de observação” coincidente com aquele aceito como pertinente à “sociedade ocidental” (como na leitura de Golbery do Couto e Silva [1967, p.53], segundo a qual a afirmação geopolítica do Brasil contribuiria também para um fortalecimento da civilização ocidental [leia-se Estados Unidos, para Golbery] contra “o imperialismo comunista de origem exótica”; sendo, aliás, o antagonismo ocidente/oriente [EUA/URSS] tido pelo autor como o mais importante ao tempo em que escreve).

⁵⁶ Na definição de Golbery do Couto e Silva (1967, p.11), a “capacidade [das elites] em sensibilizar e atrair as massas; em arrastá-las docilmente sob sua liderança eficaz [...] dá bem a medida [...] de seu poder criador [traduzindo] os interesses e aspirações, ainda informes, que flutuam imprecisos na alma popular”.

⁵⁷ Não seria insistência recordar que, conforme Carvalho (1996), todos os ensaístas antiliberais e autoritários, de Sívio Romero a Francisco Campos, de Oliveira Vianna a Azevedo Amaral, eram claramente

geopolítica e os interesses nazi-fascistas, quanto demonstraria que, para cumprir as metas de adequar o Poder Nacional alardeado pela Escola Superior de Guerra, pelo Clube Militar etc., haveria que se associar mais e mais o controle militar sobre o território a uma clara necessidade de seu ordenamento – entrelaçando-se, pois, geopolítica e planejamento. Na síntese de Foucher (1991, p.27), a persistência do rótulo “geopolítica” nos meios militares latino-americanos serviu como base da doutrina de segurança nacional,

[...] visando a ancorar os regimes autoritários [desses países] na esfera de influência dos Estados Unidos, combatendo todas as expressões políticas democráticas e progressistas, suspeitas de fazer o jogo [cubano] Em certos casos, a organização do território foi empregada como meio de gestão das contradições sociais: o exemplo mais célebre seria a abertura de frentes pioneiras na Amazônia brasileira pelo regime militar, como meio de responder às pressões sociais [como as da Região Nordeste].

Assim, em nome desse interesse comum pelo ordenamento territorial (e, depois da Segunda Guerra, pela superação do subdesenvolvimento), houve lugar, no Brasil, para um ecletismo, para a convergência dos mais variados paradigmas teóricos, percorrendo a *modernização*⁵⁸, ao longo de décadas, diversos conteúdos, cujo escopo não deixava de estar permeado por uma premente ideologia geográfica. Um ideário no qual, em certo sentido, se inseriria o próprio conceito de Estado, cuja concepção contemporânea evidentemente não poderia prescindir, para sua existência, de um ordenamento jurídico “dentro de limites de determinado território” (WEBER, 1967/1968, p.56), elemento estatal *essencial*, ao qual somam-se outros pressupostos tais como população e autoridade (RAFFESTIN, 1993, p.22-23) ou todo um arcabouço institucional⁵⁹. Todo Estado induz a um processo de apropriação de uma porção do espaço e de uma configuração material recobrando-o, que resulta em seu território enquanto *espaço político* (MORAES, 2002, p.57-9). Nesses termos,

defensores de um ordenamento estatal em que as prerrogativas do federalismo deveriam ser, no mínimo, restringidas.

⁵⁸ Essa *modernização* pode muito bem ser interpretada como um projeto em que se concebeu o “pensar o Brasil” mesclando abordagens históricas e sociológicas com a “abordagem geográfica do território” (MACHADO, 2001, p.335). Sem dúvida, e pelo próprio processo de transformação material e estrutural de porções do Centro-Sul do país, desde os anos de 1920-1930 ganham força reflexões que, a despeito de seu aspecto difuso e ideologicamente instável, apontam ao menos para um ponto de contato: a questão do *atraso histórico* do país e sua solução por meio de uma *revolução passiva*, na qual a elite, intelectualizada ou não, mas cada vez mais *burocratizada*, assume para si o papel de guia de uma nação de baixa tradição política da sociedade civil (LAHUERTA, 1997, p.93-114).

⁵⁹ Conforme escreve Becker (1988, p.103): “O Estado sempre se vinculou ao espaço por uma relação complexa que, no curso de sua gênese, mudou e atravessou pontos críticos. Momentos cruciais nessa relação foram: a produção de um espaço físico, o território nacional [e] a produção de um espaço social (e) político [...]”. Para Max Weber (1967/1968, p.56) – cuja definição de Estado é bastante perpassada pela dualidade entre *poder* e *violência*, deve-se “conceber o Estado [...] como uma comunidade humana que, *dentro dos limites de determinado território* – a noção de território corresponde a um dos elementos essenciais do Estado – reivindica o monopólio do uso da violência física”.

A peculiaridade espacial da unidade estatal nasce do fato de ter cada Estado, como cenário de seus atos, uma parte individual e concreta da ecúmena. Traços essenciais dos caracteres do Estado aparecem assim condicionados pela peculiaridade das fronteiras geográficas e do caráter individual do território delimitado por elas (HELLER, 1968, p.179).

Portanto, é fundamental salientar que essa relação foi durante muito tempo analisada, seja pela geografia “clássica”, seja pela ciência política (e pela geopolítica, inclusive), ou mesmo pela Nova Geografia, de maneira a ver no Estado o único agente do qual emanava o poder político e a conseqüente organização territorial. Daí a preferência, conforme Raffestin (1993, p.17), em falar menos de uma geografia política que de uma “Geografia do Estado”, haja vista que, de um ponto de vista do contexto brasileiro, por um longo período, compreendido entre os anos de 1920 e 1930, o golpe de 1964 e mesmo a fase final do desenvolvimentismo, já em plena década de 1980, há a marca de um projeto geopolítico de modernização, cuja gestão coube a um Estado plenamente centralizador (BECKER, 1988, p.110).

1.3 À sombra da proteção do Estado (uma geografia da circulação).

Ao lado da pretensa sofisticação matemática que economistas (principalmente) e geógrafos conduziram ao longo das décadas de 1960 e 1970 (pelo menos), um sustentáculo geopolítico, produzido, sobretudo, nos meios militares, valeu-se de toda uma imaginação geográfica e de uma recorrência teórica menos relacionadas àquilo que se pensava em termos de ordenamento estatal na época – como o planejamento geoeconômico – que a referências – mesmo quando indiretas – da geografia *clássica*. Assim, se essa geopolítica seguiu as trilhas de autores como Ratzel, Vallaux, La Blache etc., torna-se quase desnecessário dizer – a não ser a título de uma análise das teorias geográficas envolvendo o tema em questão – que a toda a *escola geopolítica brasileira* (VLACH, 2002/2003) coube, mais que explicitamente, a circulação como assunto basilar da geografia política. Pretende-se, pois, rastrear algumas das considerações acerca da circulação, da maneira ao menos como foi trabalhada pela geografia, até o ponto no qual os construtores da geopolítica brasileira (deixe-se claro, não se faz alusão aqui somente aos militares) a analisaram, ou seja, *grosso modo*, de Ratzel até Gottmann.

Golbery do Couto e Silva retrata bem essa ênfase na circulação como elemento da geografia política.

[...] tanto na posição como no espaço, influi decisivamente [...] um fator capital – a circulação – pois esta é que vincula os espaços políticos internos ou externos, que conquista, desperta e vitaliza o território, que canaliza as pressões e orienta as reações defensivas e que dá significação correta à extensão, à forma [e] à situação [do território] (SILVA, 1967, p.39).

Noutras palavras, seriam conceitos geopolíticos básicos para o autor: o espaço, como extensão e forma, a posição e a circulação (SILVA, 1978, p.303), conceito este cujas premissas baseavam-se para o próprio Golbery, não apenas, mas com ênfase destacada, em considerações de Jean Gottmann, quem refutou, para o estudo do território, a leitura dos recursos naturais como determinantes da “capacidade política” de um Estado (GOTTMANN, 1952, p.160). Este autor valorizou ao máximo, ao invés, a questão da interdependência espacial dos fenômenos no século da velocidade e dos transportes de massa.

A preocupação central dos geopolíticos brasileiros e dos tecnoburocratas, em relação às políticas territoriais, passava pela construção de vias de circulação e pela exploração, à exaustão, dos recursos naturais, desde a mineração até o uso do solo. Ora, em todos esses aspectos está presente a questão da técnica. O próprio conceito de recurso natural, como valor de uso que uma riqueza natural adquire perante as necessidades de certo grupo social⁶⁰, já traria à baila o conceito de circulação, pois a produção – exatamente para adquirir significado econômico – exigiria movimento, contato, deslocamento e troca social. O conjunto de recursos naturais à disposição de um Estado resulta menos de condições como clima, solo etc., que das técnicas à sua disposição (GOTTMANN, 1952, p.162-163)⁶¹ – observação que Ratzel já havia feito, ao considerar que a “inferioridade” de muitos países (como aqueles de economia agro-exportadora e/ou extrativista) se ligaria, substancialmente, à sua “imperfeição” de comunicações (HÜCKEL, 1906/1907, p.410).

Desta maneira:

Os recursos [naturais] exercem [...] uma influência sobre a política pela forma como são distribuídos. O poder político de uma nação dependerá [pois] das condições de deslocamento no espaço [e essas] condições se relacionarão em grande parte [...] com a organização da circulação [...] e com as técnicas em geral (GOTTMANN, 1952, p.187).

De acordo com Jean Gottmann (1952, p.187), as “técnicas [seriam] o conjunto de meios que uma comunidade [disporia] para escapar às condições físicas do meio local”, formulação, aliás, bastante próxima às de Arnold Toynbee, ao estabelecer um

⁶⁰ Um recurso natural somente se caracteriza como tal quando uma riqueza encontrada na natureza passa a ter valor econômico, por conseguinte, implicando uma valorização dos lugares. Ver Moraes (1994, p.35).

⁶¹ Gottmann (1952, p.163) escreve que “é preciso a um Estado, para conservar seu poder econômico durante um lapso de tempo prolongado, poder ajustar e reajustar constantemente e às vezes profundamente os aspectos técnicos [...] de sua economia. Compreende-se assim o esforço de alguns [Estados] para variar seus recursos [bem como] o esforço de outros para adquirir meios de troca os mais permanentes. Compreende-se assim que o poder fundado sobre o controle do comércio, das rotas, das posições dos cruzamentos [e] dos meios de comunicação tenha-se revelado mais rentável e [...] estável que o poder fundado sobre a exploração de uma riqueza natural do solo ou do subsolo”.

parâmetro de escalas de civilização, as quais se estabeleceriam de acordo com o nível de domínio técnico sobre o meio⁶².

O progresso acelerado dos transportes e das comunicações expandiu as relações de cada comunidade civilizada com regiões cada vez mais numerosas, longínquas, exóticas: a economia de cada país [estaria] mais e mais imbricada em uma rede complexa de relações econômicas e financeiras exteriores, tendo planos e programas elaborados [e] fundamentados sobre um sólido conhecimento dos recursos, das necessidades [e] das condições de troca existentes em diversas regiões do mundo (Gottmann, *apud* PHILIPPONNEAU, 1960, p.220).

Deriva daí um aspecto do conceito de circulação para além de sua dimensão econômica. Claro está que não apenas Gottmann (1952, p.215) observou que, em um sentido político, a circulação deslocava “homens, exércitos e idéias” e, em um senso econômico, deslocava “mercadorias, técnicas [e] capitais”.

Já em suas *Leis do crescimento dos Estados*, propostas mais de cinquenta anos antes dos escritos de Jean Gottmann, Ratzel assinalava os aspectos políticos presentes nas *trocas* entre os povos, ainda que alguns de seus críticos vissem, em tal postura, uma recusa à abordagem de questões econômicas (HÜCKEL, 1906/1907, p.405). Na opinião de Becerril (1994, p.166), Ratzel teria sido o primeiro geógrafo “a construir uma aproximação teórica coerente sobre a circulação, na qual o determinismo não mais representava uma explicação”, mas, ao contrário, levava à “evolução técnica e política do homem”⁶³.

Sendo essencialmente *culturalistas* e estabelecendo relativizações *civilizacionais*, as “leis” do geógrafo alemão pontuariam – nas relações entre povos – o papel político do comércio e das comunicações, que, se precederiam a política, lhe seguiriam o “mesmo caminho e nunca [poderiam dela] se separar profundamente” (RATZEL, 1990, p.184).

Observa-se a partir desta constatação o estabelecimento de uma nítida hierarquia: todos os povos possuiriam um caldo cultural, mas muitos estariam fadados a não serem

⁶² Tal distinção entre cultura e civilização teria sido recepcionada, no Brasil, na primeira metade do século XX, principalmente a partir de influências de Spengler e Berdiaeff. Foram vários os ensaístas brasileiros que estabeleceram como fim máximo destas duas categorias o domínio da natureza pelo homem, com a diferença que cultura seria um estágio anterior à civilização, e prepararia o seu surgimento, poder-se-ia dizer. Assim, enquanto o processo cultural seria aquele de incorporação do homem à natureza, o processo *civilizatório* seria visto como uma espécie de aproveitamento do mundo, por meio da técnica, e que estaria concretamente “expresso nas organizações políticas, econômicas, sociais, no direito, nas ciências aplicadas [e] nas grandes realizações da geografia humana” (Afonso Arinos de Melo Franco [1936], *apud* BOMFIM, 2001, p.29).

⁶³ No caso, tanto Ratzel, quanto Vidal de La Blache contribuíram para dar um tratamento *político e econômico* ao conceito de circulação, retirando-o de um enfoque, poder-se-ia dizer, mais ligado à geografia física, ou a aspectos físicos, tratamento que poderia bem remontar a séculos. Vidal de La Blache, por exemplo, associou a características do meio natural a influência exercida pelos diferentes “gêneros de vida” no “progresso técnico das civilizações”, o qual implicaria, dentre outros desdobramentos, no desenvolvimento do comércio entre os povos (LA BLACHE; MARTONNE, 1922, p.211-212).

civilizados; uns apenas dominariam, com sua cultura, a natureza de forma subjetiva, outros, com sua civilização a sobrepujariam de forma objetiva. Aqueles, os “povos primitivos”, estes, os “povos civilizados”; distinção claramente análoga à de Ratzel entre *povos naturais* e *povos culturais/civilizados*, já explícita em seu aforismo segundo o qual *as dimensões do Estado crescem com sua cultura*, pois, assim “como a área do Estado cresce com sua cultura, vemos também que, nos estágios inferiores de civilização, os povos estão organizados em Estados menores” (RATZEL, 1990, p.178). Em síntese, a civilização seria um complemento da cultura; ou (poder-se-ia dizer), a cultura realizada pela técnica. Deriva daí também a acepção bastante conhecida de que a necessidade de espaço seria diversa entre os povos. Um comentador contemporâneo a Ratzel observara que neste método estava contida a importância de “pesquisar para cada povo, para cada gênero de cultura, para cada estágio de civilização, o [seu] espaço necessário e suficiente”; pois, complementando a questão, uma “população se [tornaria] mais densa à medida que se [elevasse] em civilização” (RAVENEAU, 1892, p.337-338).

Além do mais, as duas últimas leis trariam, em seu bojo, o conceito de circulação, pois, não somente os “primeiros estímulos ao crescimento espacial do Estado [viriam] do exterior”, como a “tendência geral para a anexação e fusão territoriais [transmitir-se-ia] de Estado a Estado, e [cresceria] continuamente [em] intensidade” (RATZEL, 1990, p.190-192)⁶⁴. Em suas formulações, repletas de metáforas organicistas, Ratzel, ao considerar a fronteira enquanto “órgão periférico do Estado [,] suporte e [...] fortificação de seu crescimento”, não deixou de salientar as relações que esta periferia do organismo travaria com outros corpos estatais (RATZEL, 1990, p.184). Como ponto nodal, os Estados lutariam, pois, “pela delimitação de posições politicamente valiosas”. Neste tom,

Uma parte fundamental da tendência de crescimento dos Estados, freqüentemente inativa por longo tempo, deriva do cercamento de localidades politicamente vantajosas, pois, dado que o crescimento político consiste de movimento, ou melhor, da reunião de inumeráveis movimentos, o Estado considera vantajoso anexar aquelas regiões naturais que favorecem o movimento (RATZEL, 1990, p.187).

Ora, se o espaço e o tempo seriam categorias básicas no desenvolvimento dos grupos humanos, a circulação não seria mais que uma das formas desse movimento histórico – no tempo e no espaço –, cuja importância estaria em seu papel precursor na

⁶⁴ Sobre este tópico, Ratzel (1990, p.192) afirmou: “Com uma avaliação crescente do seu valor político, a terra adquiriu influência cada vez maior como medida de poderio político e como espólio nas lutas de Estado”, havendo, pois, impulsos históricos para a configuração de Estados sempre maiores; o que não se reduz à dimensão, mas se relaciona também com a posição ou as vantagens de recursos naturais desses “organismos” estatais.

formação dos Estados, implicando em consequências políticas, estratégicas e de organização do território pelos mecanismos estatais. Para o geógrafo alemão (Ratzel, *apud* HÜCKEL, 1906/1907, p.403), a circulação, pois, é “o movimento no espaço de pessoas e objetos em regiões ou pontos determinados, com o objetivo de equilibrar [...] por trocas [...] os recursos [...] naturais [...] entre os homens”.

É evidente, nas considerações acima expostas, a preocupação da geografia política – assimilada de pronto pela geopolítica – com as vantagens ou desvantagens que o fator posição traria a um Estado. Voltemos a recordar Golbery: para o geopolítico brasileiro, o Estado, ao fortalecer os eixos de circulação do Brasil, contribuiria para a soldadura das cinco grandes *regiões naturais* do país (“Ilha Amazônica”; “Península Nordeste”; “Península Sul”; “Península Centro-Oeste”; “Núcleo Central”); o que também proporcionaria o imaginado desempenho do Estado brasileiro como potência, na medida em que, sobretudo, Nordeste e Norte desempenhariam – por causa de suas respectivas posições – funções primordiais para a projeção nacional no continente sul-americano e por todo o Hemisfério Sul⁶⁵. Ao buscar aprofundar as fontes que Golbery teria bebido de Gottmann, vale dizer que para este:

[...] a “posição geográfica de um [...] território, aspecto central devido às suas consequências políticas, resulta [da] circulação. Não surpreende que um exame dos fatores físicos em geografia política nos tenha levado a concluir que freqüentemente essas características agem através de seus efeitos sobre a circulação. Admitindo que existe um determinismo de relações espaciais, é preciso classificar a circulação em primeiro lugar dentre os fatores determinantes” (GOTTMANN, 1952, p.215).

Em um contexto um pouco mais recuado historicamente, em relação ao de Golbery do Couto e Silva, Mário Travassos também se voltou para a importância da circulação e da posição geográfica, no caso, fundamentado principalmente em considerações políticas de Camille Vallaux, as quais, inclusive, estavam bastante próximas às de F. Ratzel. Sinteticamente, Travassos deveria nitidamente a Vallaux sua análise geopolítica sobre a dinâmica da zona de contato entre mar e terra, o espaço litorâneo – área estratégica chave na cena política mundial –, o qual abrigaria duas divisões fundamentais, as *costas de dispersão* e as *costas de condensação*; aquelas, o espaço litorâneo de população rarefeita; estas, o espaço litorâneo com população densa;

⁶⁵ Logicamente, a análise acerca da *posição geográfica* dos Estados é um debate de longa data, desde Ratzel ou Vallaux. A título de ilustração, podem-se citar tanto o caso de Sanguin (1977, p.148) e sua consideração sobre a vulnerabilidade política dos Estados sem saídas marítimas (1977, p.148), como o de Foucher (1991, p.37-40), com sua consideração sobre a importância estratégica da posição de determinados Estados no cenário mundial, sobretudo, daqueles situados nas fronteiras das regionalizações mais comumente traçadas tanto entre o meio acadêmico como fora deste; por exemplo, regionalizações como ocidente/oriente, norte/sul etc., que não estariam incorretas ao avaliar as condições – e isso em termos históricos também – de certos *Estados-limítrofes*, como Ucrânia, Turquia, Afeganistão, os antigos Estados da Península Itálica etc.

espaços, porém, cuja *espessura*, sempre, dependeria dos graus de interpenetração entre os dois domínios: terra e mar, caracterizando um espaço litorâneo, pois, “Um litoral não é uma simples linha [mas] uma zona fronteira entre o domínio marítimo e o domínio terrestre” (VALLAUX, 1908, p.25-27)⁶⁶. Para além dessas considerações feitas acima, Travassos (1935; 1942) também tinha, como tema central de suas preocupações, a circulação, fator crucial (é evidente) em sua política de transportes para o Brasil e em sua geopolítica de valorização estratégica da Amazônia, no cenário sul-americano, em detrimento da influência então exercida pela Argentina. Certamente, evidenciava-se nessa abordagem menos o *papel econômico* da circulação que o seu *papel político*, destacado por Ratzel e também, por exemplo, por Vidal de La Blache, ainda que com um peso menor em relação à temática da “guerra” e do domínio político do espaço se comparado a Ratzel e Vallaux. Feita tal relativização, para La Blache:

Um sistema de caminhos supõe um desenvolvimento político avançado, no qual os meios de comunicação estão combinados entre si, tanto para assegurar ao Estado o livre emprego de seus recursos e de suas forças, como para [viabilizar sua] concorrência [com outros Estados] em relação às vias gerais de comércio (La Blache *apud* VALLAUX, 1914, p.269-270)⁶⁷.

É de se notar que, conforme complementava Vallaux (1914, p.287-288), cuja opinião, segundo a qual a circulação se dava principalmente entre trocas (de idéias, de pensamento etc.), era muito próxima à de Ratzel⁶⁸, um sistema de caminhos seria “essencialmente” uma “obra dos Estados complexos”. Aliás, no que tange ao “progresso” do Estado, este se realizaria ou através do aumento de sua extensão territorial “às expensas de seus vizinhos”; ou pela sua “unificação interior” (VALLAUX, 1914, p.324). Ora, no Brasil, desde os geopolíticos e, também, desde as primeiras experiências de planejamento, considerando dentre estas algumas propostas efetuadas ainda ao final do Estado Novo, todo um rol de *ideologias geográficas* condicionava o progresso e o desenvolvimento econômico nacionais a cargo de um Estado que, tomando as conceituações de Vallaux, teria, dia a dia, de se tornar mais complexo, equivalendo dizer: ter como meta o incremento técnico de sua burocracia e, como consequência, no referente às políticas territoriais, a criação de um suporte

⁶⁶ Ainda relacionada com Vallaux estaria a distinção – utilizada por Travassos (1942, p.93/112) – entre “países continentais”, “países marítimos” e países do “tipo continental misto”; tipo este em que variaria ora o predomínio das “forças continentais”, ora o das “forças marítimas”, surgindo o Brasil, assim, como o “mais complexo dos países sul-americanos”, pela extensão de sua costa e variedade de seu espaço litorâneo.

⁶⁷ Citação feita por Vallaux de *Tableau de la géographie de la France* (1905), de Paul V. de La Blache.

⁶⁸ Como escreve C. Vallaux (1914, p.272): “a circulação [...] tem um caráter político [...] mesmo quando se propõe a fins puramente econômicos [pois ela] é [tanto] uma das manifestações exteriores da atividade do Estado, quando se propõe a transmitir o pensamento e a vontade coletiva sobre todos os pontos de um território [como] quando põe em movimento, para fins de ataque e defesa, a riqueza nacional e as forças militares”.

igualmente técnico para o território. Isto implicava o planejamento e a execução – como nos tempos do regime militar – de mega-projetos de conexão de vazios territoriais ao núcleo geopolítico do Estado; envolvendo, pois, não apenas o que se podia entender, mais grosseiramente, como circulação (rede de transportes), mas, sim, a presença, no território, de fluxos pelos quais o Estado fosse capaz de afirmar, muitas vezes mais que seu poder econômico, seu poder político, ou mais, geoestratégico. Mais uma vez lembrando Vallaux (1914, p.291), a via econômica nasceria apenas depois de constituída politicamente e a circulação tão-somente prosperaria *à sombra da proteção do Estado*.

Pois bem, no Brasil dos anos 1960 isso estava em concordância com os projetos militares de expansão de vias de transporte e da fronteira agrícola, bem como com as políticas fortalecedoras do Executivo central, tal como ocorrido durante o período militar. Pois (ainda para Vallaux), a coesão política de um Estado integrado do ponto de vista de suas redes, dotava-o de uma possibilidade (ao menos em tese) de comprimir suas tendências centrifugas – algo bastante recorrente no Brasil republicano, pelo menos a partir da queda da Primeira República –, pois uma ampla circulação no interior de um Estado sublinharia seu caráter unitário e centralizado (se assim fosse seu ordenamento estatal) e, se este fosse federativo, contribuiria para manter mais “firme o edifício de sua federação” (VALLAUX, 1914, p.307).

A apropriação das idéias de Vallaux e Ratzel – para se restringir aos dois geógrafos da virada para o século XX – por escritores políticos que partilhavam de uma visão realista das relações internacionais, tendo o mundo como *cenário geográfico* onde se desdobrariam os interesses dos Estados⁶⁹, evidencia o quanto o caminho da geografia política à geopolítica, explicitado ainda mais a partir das concepções de Mackinder e Kjellen, *não significou uma separação* (a partir do veio comum ratzeliano) entre ciência e ideologia⁷⁰, mas sim, a construção de dois campos interdependentes e interpenetrantes do pensamento geográfico, orientados, respectivamente, pelas concepções de Ratzel e de Mackinder; ambas as formulações, entretanto, sintetizadas numa clara acepção: a da história baseada na casualidade geográfica⁷¹, entendida como conjunto formado pelo

⁶⁹ Definição, numa ótica realista, muito próxima à de Raymond Aron (2002, p.264), para quem a geopolítica seria uma dimensão “privilegiada” da análise da política internacional, combinando “uma esquematização geográfica das relações diplomático-estratégicas com uma análise geográfico-econômica dos recursos, e uma interpretação das atitudes diplomáticas em função do modo e de vida e do meio”.

⁷⁰ Em oposição, por exemplo, ao que entenderia Werneck Sodré (1989, p.54).

⁷¹ Na relação da antropogeografia com a história, Ratzel (*apud* MORAES, 1990a, p.84) repudia a noção da geografia como *ciência auxiliar* da história, pois – citando Kant – “A geografia está na base da história [...] porque os fatos históricos devem [...] ter um elemento ao qual se referir”; *postura que seria refutada por Fèvre* (1991, p.25-34 [excerto de *A Terra e a Evolução Humana*, originalmente publicada em

meio ambiente, o espaço, a posição, o relevo, o clima e os recursos naturais da base territorial (MELLO, 1999, p.27/35) de uma coletividade qualquer.

Antonio C. R. Moraes (1990a, p.9) lembra os três grandes campos de pesquisa da geografia ratzeliana: a *geografia física*, a *biogeografia* e a *antropogeografia*; concebidos “como estudos sintéticos (que buscam relações entre fenômenos diversificados) e explicativos (capazes de gerar leis), que, por sua vez, subdividir-se-iam em variadas geografias especiais – tópicas e descritivas”. Quanto ao objeto da antropogeografia:

[...] também apresentaria uma tríplice repartição. O tema mais fundamental da indagação dos geógrafos seria o da questão da influência que as condições naturais exercem sobre a humanidade, ou, em outras palavras, das condições que a natureza impõe à história. De acordo com Ratzel, a diversidade das condições ambientais explicaria, em grande parte, a diversidade dos povos, pois o substrato da humanidade seria a Terra, onde as sociedades se desenvolveriam em íntimo relacionamento com os elementos naturais (MORAES, 1990a, p.9).

Ultrapassando as críticas mais conhecidas à geografia política de Ratzel (as raízes no darwinismo social e o *determinismo geográfico*⁷²), tida como *mistificação científica*, o essencial de sua proposta foi “responder às preocupações, das quais os geógrafos universitários declinaram, dos dirigentes do aparelho de Estado prussiano”, apresentando-lhes “uma solução em que a ciência e a política não se [excluiriam, estabelecendo] as bases de uma tecnologia espacial do poder do Estado”, que deveria tornar-se ferramenta para os políticos, cuja tarefa seria a de instrumentalizá-la (KORINMAN, 1987, p.12). Essa instrumentalização conhece, em Mackinder, sua matriz, sendo posta na ótica de relações entre estratégia, poder e território (com todas as limitações enumeradas), cujos desdobramentos têm sido, amiúde, atualizados (MELLO, 1999). O conteúdo político – ou se for preferível, *geopolítico* – da geografia da circulação ratzeliana abarca também, de certa forma, o debate entre poder marítimo e poder terrestre: Ratzel dá um destaque maior à circulação como “fenômeno terrestre” (ponto de vista que Hettner já criticara no final do século XIX), em que os continentes

1922]), quem advogava por uma *geografia modesta* – voltada à análise das paisagens –, apegada às relações das “sociedades humanas [...] com o meio geográfico atual”; a região, pois, muito mais resultado da história que da geografia.

⁷² De fato, Ratzel teria sido um crítico do determinismo simplista, considerando, assim, que as condições naturais não seriam o motor da história (MORAES, 1990a, p.10). Interessante notar que, em se falando dos geopolíticos e ensaístas brasileiros, a atitude frente às concepções do geógrafo alemão eram ambíguas. Para Golbery do Couto e Silva (1967, p.28-29), mesmo que a geografia de Ratzel se inserisse numa visão *monista* (interpretação, aliás, absolutamente idêntica à de Miguel Reale; ou seja, a constatação de que a geografia ratzeliana se inseriria em uma compartimentação das ciências típicas do século XIX e, portanto, superada [BOMFIM, 2006]), seria um erro ver no autor da *Antropogeografia* o portador de um determinismo radical, sendo, as concepções ultras-organicistas, muito mais identificadas com Kjellen, por exemplo.

seriam as “grandes regiões naturais da circulação” (HÜCKEL, 1906/1907, p.405)⁷³, mas se deparou, no contexto em que escreveu, com o crescimento das comunicações e do comércio marítimos; levando-o a reivindicar, para a Alemanha, possessões marítimas estratégicas que a igualassem à Inglaterra, cujo poder marítimo em muito estaria fundado nas comunicações – falava-se, no caso, dos cabos submarinos – e taticamente apoiadas por uma série de domínios insulares britânicos espalhados pelo mundo.

Ora, não teria sido, inclusive, essa preocupação fundamentalmente estratégica por parte de Ratzel, que salientaria o tão falado aspecto *imperialista* de sua obra, às expensas (supostamente) de preocupações econômicas – tal como já sugeriria Hückel (1906/1907, p.12-14)? Entretanto, não se esqueça do forte conteúdo político-econômico perpassando o pensamento geográfico no início do século XX, sempre com um conteúdo de afirmação dos nacionalismos: seja em Bowman (1928, p.466-468) e sua defesa do expansionismo norte-americano no Pacífico; seja em La Blache (1994 [1917], p.79) e sua argumentação histórico-regionalista sobre a legitimidade da Alsácia e da Lorena, soldadas após a Revolução Francesa, como partes integrantes do território desse país; seja em Mackinder (MELLO, 1999) e sua política de isolamento da Alemanha e da União Soviética, vistas como ameaças ao poder britânico.

Os geopolíticos brasileiros incorporaram, portanto, formulações desse pensamento geográfico, repleto de alusões nacionalistas e realistas, e trataram, pois, de adequá-las às intenções do Estado brasileiro, de cujas esferas de poder alguns dos geopolíticos nacionais estariam bem próximos, desde a Escola Superior de Guerra, com seus conceitos de inegável repercussão, inclusive entre uma gama variada de intelectuais, do Instituto Superior de Estudos Brasileiros à Associação dos Geógrafos Brasileiros e até os planos militares. Dentre esses, o Plano Decenal (para 1967/1976), o I e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (BRASIL, 1971a; 1974) tinham, na circulação, um conceito-chave, desdobrado em metas incluindo redes de transporte, de comunicação e indução de fluxos para consecução de equipamento do setor terciário e pólos de desenvolvimento, conceitos que, adotando metodologias sugeridas pelo IBGE e pelo EPEA (IBGE, 1967)⁷⁴, formam a espinha dorsal do planejamento militar, no que

⁷³ As “grandes regiões naturais da circulação” compreenderiam um lugar de origem, a região de passagem e a região terminal. Para Ratzel, conforme houvesse uma expansão das vias de circulação, formar-se-iam novas regiões terminais (HÜCKEL, 1906/1907, p.408), o que resultaria – literalmente – em um alargamento dos espaços de circulação de um Estado.

⁷⁴ Originalmente instituído em 1964, por iniciativa de Roberto Campos, como Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (EPEA), cujo coordenador seria o futuro Ministro do Planejamento João Paulo dos Reis Velloso, o órgão se voltava para o acompanhamento de medidas e propostas governamentais. Posteriormente, o Decreto 60.457, de 13 de março de 1967, instituiu o Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA). Por fim, a partir de 17 de maio de 1990, mediante Decreto 99.260, a entidade

toca, em suma, ao entendimento da circulação enquanto elemento de aparelhagem técnica do território, da qual os planos não se furtaram em apresentar soluções, ainda mais quando mergulhadas na euforia desenvolvimentista do “milagre econômico” e na eficácia teórico-metodológica do planejamento.

1.4 Por que e para quem planejar?

Uma formulação para as questões acima deve ser construída a partir da própria noção do que seja o plano em si, tendo em vista sua ligação com duas esferas que têm, historicamente, extrema relação com a construção do conceito de planejamento⁷⁵: a política e a administração.

A necessidade de racionalizar a política econômica para além de um simples jogo de mercado, o alarme provocado pelas crises cíclicas de desemprego e a urgência de um crescimento econômico mais dinâmico (MINDLIN, 2001, p.12-15) levaram as economias capitalistas à formulação de objetivos dados, tendo como base um modelo, um diagnóstico em aberto, cuja abrangência podia variar imensamente, e cuja fixação de objetivos transpunha o campo administrativo, para atingir o nível das decisões políticas (CARDOSO, 2001, p.162)⁷⁶.

Entendido “enquanto instância de ajuste entre políticas públicas e interesses territorializados” (EGLER, 2001, p.210), o planejamento, afora uma ou outra experiência pioneira, adquire expressão no cenário imediatamente posterior à Segunda Guerra, quando, perante economias européias arruinadas o anticomunismo da Doutrina Truman será respaldado financeiramente pelo Plano Marshall, o qual, com recursos administrados pela Organização Européia de Cooperação Econômica (OECE)⁷⁷, injetará, em tais economias, milhões de dólares, atrelados a um “pacote” incluindo a criação do Fundo Monetário Internacional (FMI), do Banco Internacional de

passou a denominar-se Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, com a atribuição de elaborar estudos, análises e pesquisa nas áreas econômica e social brasileiras <<http://www.ipea.gov.br>>.

⁷⁵ Definindo um conceito preliminar de planejamento, pode-se enquadrá-lo na peculiaridade (indicada por Lefebvre [2000, p.436]) de o Estado – via seus órgãos burocráticos e políticos – intervir no espaço e dele se servir instrumentalmente para atingir todos os níveis e todas as instâncias econômicas da sociedade.

⁷⁶ “É [...] no contexto [...] de uma sociedade que para sobreviver e expandir-se tem que planejar, mesmo no caso das economias capitalistas, que o planejamento se apresenta como um tipo definível e variado de ‘resposta’ política e técnica para o desafio das sociedades industriais de massas” (CARDOSO, 2001, p.170).

⁷⁷ A OECE foi a base da futura Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), criada em 1961.

Reconstrução e Desenvolvimento (Bird)⁷⁸, do Acordo Geral de Tarifas e Comercio (GATT)⁷⁹ da própria Organização das Nações Unidas.

Mas essa instância necessitava de outro pressuposto fundamental: a configuração de uma engrenagem viabilizadora de seu funcionamento. Sobretudo na virada para o século XX, a economia industrial ganha uma complexidade que, conforme Weber (*apud* CARDOSO, 2001), impõe a necessidade de, para o funcionamento de sua própria máquina administrativa e de suas instituições, alargar o quadro de funcionários especializados; noutras palavras, ampliar a burocracia moderna, a qual não apenas ajudou a reforçar uma participação cada vez maior do Estado na economia (o que foi endossado pelas teorias keynesianas) como se alimentou de sua própria superioridade técnica para assegurar seu desenvolvimento (WEBER, 1944, p.730).

Sob outro ponto de vista, a questão da burocracia dá maiores subsídios a uma das questões acima postas: para quem se planeja? Ou: “‘quem planeja os planejadores’?” (CARDOSO, 2001, p.168). Sem pretender esgotar o assunto, é possível identificar, no planejamento, algumas “ramificações” importantes. Identificada de pronto à política econômica soviética, na qual, cedo, uma instância burocrático-estatal buscou se fortalecer por meio de políticas de racionalização da produção e do consumo (TRAGTENBERG, 1967)⁸⁰, a planificação diversifica-se também a partir das concepções de Keynes ([1936], 1983), e suas críticas às crises cíclicas de demanda, produção e consumo, às quais uma economia estaria sujeita, sem uma política econômica da parte do Estado.

Igualmente, há de se destacar políticas como as do New Deal e da CEPAL. Inclusive como consequência de que as próprias corporações antecipariam, de certa maneira, a economia planejada, ao preconizar a racionalização da produção (TRAGTENBERG, 1980, p.16) e que o empresariado norte-americano, principalmente aquele ligado a essas corporações, começava, no início da década de 1930, a requerer alguma forma de planejar a economia nacional através de associações classistas (SCHLESINGER JR, 1988, p.88-89), com uma filosofia do intervencionismo estatal na qual o governo deveria ter a responsabilidade e o poder para o emprego e a estabilidade, o New Deal foi uma resposta à impotência dos líderes políticos norte-americanos frente

⁷⁸ Organismos esses criados durante a Conferência de Bretton Woods (1944).

⁷⁹ Constituído a partir da Conferência Econômica de Havana, em 1947, em 1995 o GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) deu lugar à Organização Mundial do Comércio – OMC.

⁸⁰ Tendo um caráter parasitário, favorável à instrumentalização e ao ordenamento da autoridade estatal, o aparato burocrático (tal como posto por Marx, Lênin e Trotski) se estabeleceu, na Rússia pós-1917, como uma camada social destinada a organizar as condições de dominação, mas sendo subordinada a essas mesmas condições, compondo-se, pois, como camada recrutada nos coração da própria sociedade civil; especificamente, nos sindicatos e nos quadros partidários (LEFORT, 1971; TRAGTENBERG, 1967).

à Crise de 1929. Nos chamados “cem dias”, correspondentes ao início do governo de Franklin D. Roosevelt, priorizaram-se reformas intervencionistas visando à “reorganizar, um a um, os aspectos da vida econômica americana” (SCHLESINGER JR, 1988, p.16). No bojo de tais políticas, o Executivo e o Congresso norte-americanos aprovaram, dentre outras, as seguintes medidas: Emergency Banking Act; Economy Act; abandono do padrão-ouro; criação do Tennessee Valley Authority Act (exemplo embrionário de planejamento regional) e a instituição do Programa industrial.

Já a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe, com sua ideologia, segundo a qual, tendo como pano de fundo a acepção de que “a base do subdesenvolvimento estaria vinculada à heterogeneidade do processo de difusão do progresso técnico entre países periféricos e centrais”, via na substituição de importações implementada por um Estado interventor “a única forma de romper a desproporcionalidade entre as taxas de crescimento das economias subdesenvolvidas em relação às economias mais avançadas” (BESSA, 1994, p.22-23).

No Brasil, na caracterização de um capitalismo tardio⁸¹, muito vinculado ao setor agro-exportador, como motor de acumulação, e dele dependente tecnologicamente para substituir importações (MELLO, 1984), o Estado toma para si o papel do indutor do processo de modernização – intrinsecamente ligado à industrialização⁸². Essa modernização, guiada pelo Estado e seus planos compostos em variados níveis de profundidade, coube não a uma participação da sociedade civil, dado nosso “quadro geral de baixa informação política” (CARDOSO, 2001, p.172), mas a uma burocracia propensa a pensar, na vacuidade de um discurso de fortalecimento do Estado-Nação, a referida modernização às expensas da questão social; papel político sem dúvida *moderno*, porém, pleno de vínculos com tradições elitistas e autoritárias⁸³.

Se o afã de modernização pela via do Estado é vivido, no Brasil, desde a crítica à República Velha, ou seja, no mínimo desde os anos de 1920 e 1930, o projeto geopolítico estatal ganha forma tão-somente no governo de Getúlio Vargas,

⁸¹ 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, p.177).

⁸² “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, p.18).

⁸³ Referimo-nos à condição de uma *modernização conservadora*, um movimento excludente em relação às forças democráticas e populares (GRAMSCI, 1975, p.113-120) – o que, na temática do planejamento, teve vínculos com concepções políticas nas quais a “questão social” passou ao largo.

notadamente durante o Estado Novo⁸⁴, quando se opera uma *preparação do aparelho do Estado para execução do planejamento*.

Palazzo (*apud* CADERNOS NAE, 2004, p.76-78), sugere uma periodização do planejamento no Brasil, desde os planos setoriais até o planejamento de caráter macroeconômico, destacando, em sua primeira fase (1934-1945), essa preparação⁸⁵, marcada pelo planejamento centrado no DASP⁸⁶. Para o mesmo autor, o período compreendido entre 1946-1956 é marcado pelas primeiras tentativas de implantação de órgãos de planejamento⁸⁷.

Já os anos entre 1956-1963 marcam o planejamento inserido “numa concepção abertamente desenvolvimentista” (CADERNOS NAE, 2004). Nesse intervalo, considera-se, amiúde, como marco na história do planejamento no Brasil, o Plano de Metas (1956). Contudo, se para Lafer (2001, p.49) o plano do governo JK “foi um caso bastante bem-sucedido” neste campo em tela, para Moraes (1994, p.19), embora tal 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 infra-estruturas requeridas pelo crescimento industrial”.

Elaborado sob orientação de Roberto Campos e Lucas Lopes, através de trabalho conjunto do BNDE e do Conselho Nacional de Desenvolvimento, e contando com a

⁸⁴ Não obstante, incrementou-se de tal forma o setor estatal no Brasil desde Vargas até o regime militar, que, em 1974, as cinquenta maiores empresas brasileiras pertenceriam ao Estado.

⁸⁵ Algumas intenções do Estado Novo, como a busca de implementação da Marcha para o Oeste e a criação – ainda na década de 1930 – do IBGE e do Conselho Federal de Comércio Exterior, entre outras, são testemunhos do início de uma ação interventora do Estado.

⁸⁶ O DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público, previsto pela Constituição de 1937 e criado em 30 de julho de 1938) era um órgão diretamente subordinado à Presidência da República e objetivava organizar e racionalizar o serviço público do país, através 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); por sua vez, 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. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. “FORMULAÇÕES DO DASP – NOTA EXPLICATIVA”).

⁸⁷ Esse protoplanejamento quase sempre apontava para diagnósticos liberais, privativas e internacionalizantes; constituindo propostas estruturadas “mais freqüentemente em torno de grandes objetivos econômicos e [...] formuladas para atender necessidades de estabilização econômica ou de desenvolvimento regional [...]” (CADERNOS NAE, 2004, p.75). Como exemplos, citam-se: o Plano Salte (1949-1953, abandonado em 1952); o Plano Nacional de Reaparelhamento Econômico (Plano Lafer – 1951-1953); a Missão Abbink (Comissão Técnica-Mista Brasileira-Americana de Estudos Econômicos, chefiada por John Abbink e Gouveia de Bulhões, de 1948, a qual se constituiu num diagnóstico dos “pontos de estrangulamento” da infra-estrutura do país à época); a Comissão Mista Brasil-EUA (1951-53); a criação da SUDENE e da SPVEA; o projeto da CIBPU (Comissão Interestadual da Bacia do Paraná –Uruguai; iniciativa federalista, na atuação em conjunto dos estados de Mato Grosso, Goiás, Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul); a criação do Conselho Nacional de Economia, pela Constituição de 1946; do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico ([BNDE] 1952 – e, nesse contexto, a instituição da Comissão BNDE-CEPAL, em 1953) etc. (BRASIL [MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO – Marcos do Planejamento Público no Brasil – 1947-2000.], p.12-13; GARDIN, 2002; LAFER, 2001, p.29-30; PONTES, 1983).

participação de técnicos com experiência acumulada na Comissão Mista Brasil-Estados Unidos⁸⁸, na Comissão CEPAL-BNDE⁸⁹ e na Fundação Getúlio Vargas, o Plano de Metas pode ser considerado de relevo na política econômica brasileira menos pelos seus resultados que pela forma com que, fixando objetivos de acordo com os recursos disponíveis, trouxe uma roupagem menos empírica ao planejamento, na medida em que, quando de sua confecção, já se contava no país com condições internas ligadas à capacidade técnica, ao apoio da opinião pública e a certo crédito da concepção do planejamento como instrumento independente da política (PONTES, 1983). Prevaleceu a seu respeito, entretanto, o caráter indicativo comum a outros planos, faltando-lhe a característica de planejamento global no que tangia aos objetivos estabelecidos. Havia escopos traçando metas para setores da economia; mas o êxito de suas indicações dependia fundamentalmente da resposta da iniciativa privada (principalmente) ou de outras esferas governamentais – que não os órgãos diretamente ligados à elaboração do plano (PONTES, 1983, p.94-95). Para isso, contribuiu sobremaneira para a entrada de capitais estrangeiros, que muito beneficiaram a indústria automobilística, alçando-a quase à condição de símbolo de uma época de rápido incremento industrial do país, a SUMOC (Superintendência da Moeda e do Crédito)⁹⁰, atuando pouco antes do início do mandato de JK, e cujas instruções 70 (1953) e 113 (1955) instauraram, respectivamente, a reforma cambial, a fim de melhorar a capacidade de exportação de produtos brasileiros e garantir prioridade para as importações de bens essenciais, e medidas para facilitar a importação de equipamentos⁹¹.

⁸⁸ A Comissão Mista Brasil-EUA foi instalada em 1951, como assessoria técnica para o Plano Nacional de Reparelhamento Econômico, cujo financiamento ocorreu por meio de um acordo do governo brasileiro com o norte-americano, através de capitais do Eximbank (Banco de Importação e Exportação dos EUA) e do BIRD (Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento). Dados obtidos no Cpdoc/FGV <http://www.cpdoc.fgv.br/dhbb/Verbetes_HTM/1023_1.asp>.

⁸⁹ O contato do BNDE com a CEPAL gerou a formação de um grupo misto, dirigido por Celso Furtado, cujo produto final, o relatório (Esboço de um programa de desenvolvimento para a economia brasileira – período de 1955-1962) foi a base do Programa de Metas do governo JK. Deve-se lembrar também que o acordo do BNDE com a CEPAL propiciou aos técnicos brasileiros uma base teórica que impulsionaria a função do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico como órgão “diretivo da política de investimentos da economia nacional”. Dados obtidos no Cpdoc/FGV <http://www.cpdoc.fgv.br/dhbb/Verbetes_HTM/1023_1.asp>.

⁹⁰ Criada em 1945 pelo Banco do Brasil, a Superintendência da Moeda e do Crédito exercia, até a criação do Banco Central do Brasil, através da Lei nº 4.959, de 31 de dezembro de 1964, a autoridade sobre o controle monetário do país, “tendo a responsabilidade de fixar os percentuais de reservas obrigatórias dos bancos comerciais, as taxas do redesconto e da assistência financeira de liquidez, bem como os juros sobre depósitos bancários. Além disso, supervisionava a atuação dos bancos comerciais, orientava a política cambial e representava o País junto a organismos internacionais”. (BANCO CENTRAL DO BRASIL, *História do BC*) <<https://www.bcb.gov.br/?HISTORIABC>>.

⁹¹ O Plano mostrou uma de suas principais limitações conforme ampliou o setor de bens de produção da economia em prejuízo ao de bens de consumo. Na medida em que o setor de bens de consumo duráveis era implantado e seu excedente utilizado para autofinanciamento – que incluía importações, evidentemente – impedia-se sua própria maturação (F. de OLIVEIRA, 1977, p.85); cuja consequência mais imediata foi a disparada da dívida externa. Promoveu-se, igualmente, segundo premissas bem

Desta feita, a instrumentalização do território empreendida pelo plano do governo JK teria servido como uma base – tarefa que, por si só, não seria de pouca monta – de intervenção do Estado (BESSA, 1994, p.62), a qual, entretanto, efetivamente ocorreria apenas a partir do final da década de 1960. Ou seja, a experiência do Plano de Metas levou à percepção de que o êxito do planejamento estaria na utilização de todo um aparato administrativo, e não mais de um ou outro órgão isolado (PONTES, 1983, p.114) – mesmo porque foi a partir de então que o planejamento federal, anteriormente desenvolvido pelo Ministério da Fazenda e pelo DASP, passou a ser executado pelo BNDE-Conselho de Desenvolvimento. Mas as efetivas aplicações dessas constatações viriam posteriormente.

Em conseqüência, o Plano Trienal (1963-65), este sim, poderia ser encarado como o primeiro exemplo de planejamento global no país, pois buscava inter-relações de setores diversos da administração pública⁹². Para sua viabilização, foi criado o Ministério Extraordinário do Planejamento, através da Lei Delegada nº 1, de 25 de janeiro de 1962, tendo como primeiro titular Celso Furtado. O *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social* inegavelmente sofreu os impactos do período de turbulência política no qual vigorou, quando se assistia a um impasse na economia brasileira, com a ampliação do processo inflacionário e os questionamentos face às futuras possibilidades do modelo desenvolvimentista (basta lembrar que o crescimento do PIB, que em anos anteriores fora da ordem de 7%, cai abruptamente a apenas 0,6% em 1963, enquanto a taxa de inflação atinge a casa dos 90% em 1964). Se o Programa de Metas esteve mais voltado às necessidades de infra-estrutura, o Plano Trienal se concentrou principalmente na problemática dos desequilíbrios econômicos (e sociais) regionais.

Segundo análise da Presidência da República,

[o Plano Trienal] partia [...] do modelo de ‘substituição de importações’ e da noção de que ‘os desequilíbrios estruturais’ da economia brasileira poderiam justificar uma elevação persistente no nível de preços, de conformidade com alguns dos pressupostos da teoria estruturalista (CADERNOS NAE, 2004, p.89).

Textualmente, o próprio Plano confirmava a opção pelo modelo de substituição de importações e a adoção de medidas bem ao gosto das teses desenvolvimentistas; por exemplo, a percepção de que a inflação acompanharia necessariamente o

características do estruturalismo, o crescimento econômico combinado à inflação (que era, por assim dizer, utilizada de forma *instrumental*) (SINGER, 1985, p.53).

⁹² Para Moraes (1994, p.19), “Tal plano fundamenta-se numa orientação do pensamento cepalino, que tinha por base o estímulo à formação de um mercado interno dinâmico e efetivamente nacionalizado, o que requeria reformas de base na estruturação da economia brasileira”.

desenvolvimento econômico (PONTES, 1983, p.148-149). No conturbado momento político em que foi apresentado, inclusive como *exigência externa* para que se viabilizasse a ajuda financeira norte-americana, via Aliança para o Progresso e FMI, o Plano acabou padecendo de críticas tanto da direita (que pôs restrições às limitações de crédito), quanto da esquerda, que nele não via quaisquer medidas contra a “espoliação das massas” em favor dos interesses dos capitais estrangeiros (PONTES, 1983, p.132-133). Assim, fatores (os quais certamente alimentaram a inflação) como o grande dispêndio governamental para a constituição das folhas de pagamento; as pressões decorrentes do aumento dos preços dos serviços públicos (quase todos antes subsidiados); a queda da liquidez do setor privado; o déficit governamental e a expansão do crédito; e falha da política antiinflacionária (que atuaria somente sobre a expansão do crédito), constituíram alguns dos motivos do fracasso do Plano Trienal.

Alguns observadores imputam esse fracasso à *atitude política* do governo Goulart, reformista por um lado, mas vacilante em relação àqueles que detinham os mecanismos de poder⁹³, comprovando tal perspectiva através de dados estatísticos – pois o período pós-62 representaria um freio à *euforia* econômica da fase entre 1957-61. Nesse tom, é importante ressaltar a existência, na literatura especializada, de uma ampla abordagem sobre o *desenvolvimentismo*. Esquemáticamente, pode-se interpretá-lo como certa orientação econômica que reivindicava um sentido de intervenção estatal na constatação de que a especialização de certas economias em produtos primários significava uma deterioração cada vez maior dos termos de intercâmbio (de preços/ganhos) em relação a países industrializados, do que se deduzia como consequência a premência da industrialização para a periferia (CARDOSO, 1995, p.34-35; SAES, 2006).

Mas a indagação recorrente na época era: teria encontrado o processo de substituição de importações o seu ponto máximo de expansão na virada para a década de 1960 ou a economia brasileira teria se deparado com uma crise cíclica? Noutras palavras: *tratava-se de uma crise estrutural ou conjuntural?* Para diversos autores

⁹³ “A inconsistência na utilização dos instrumentos de política econômica [resultou] em grande parte [...] da atitude política [do Governo Goulart], pois, embora arriscasse uma política reformista e sendo basicamente apoiado por áreas vinculadas ao movimento trabalhista de então, não pretendia cair na ojeriza daqueles que, de fato [...] detinham os mecanismos de poder. Quando se instala uma política antiinflacionária, o uso [de] instrumentos [...] como a contenção de crédito, aumento de impostos, suspensão de subsídios [etc.], exige do Governo não só a consistência na sua utilização mas também um poder coercitivo que esteja à altura de impô-los à coletividade. O Governo Goulart, além de usar inconsistentemente os meios de que dispunha, mantinha-se no poder à custa de um equilíbrio de forças bastante instável e, desta forma, não pretendendo hostilizar as forças que, em princípio, procurava representar, não tinha condições de impor sua vontade às demais. Por isso [...], quando se recusava a controlar os aumentos aos trabalhadores [...] não tinha também condições de estendê-los às demais classes, que pressionavam o Governo no sentido da expansão monetária” (MACEDO, 2001, p.66).

(LOUREIRO, 1997, p.83-84), nesse sentido de intervenção do Estado, haveria basicamente duas correntes. Uma à direita, identificada com os *monetaristas*, com alguns de um viés bastante liberal (SAES, 2006), que poderia ser tida como *autoritário-modernizante* (capitaneada por Eugênio Gudin, Octávio de Gouveia Bulhões, Roberto Campos, Mário Henrique Simonsen etc.); outra, à esquerda, identificada como *estruturalista* ou *funcional-capitalista*, com Celso Furtado, Inácio Rangel, Maria da Conceição Tavares, Francisco de Oliveira, André Gunder Frank, Fernando Henrique Cardoso etc.⁹⁴ (BIELSCHOWSKY, 1996, p.137; LOUREIRO, 1997; RICHES, 1975, p.109-111; SAES, 2006).

Porém, o grande divisor de águas, exemplo da íntima relação que cada dia mais as esferas do *planejamento* e da *política* adquiriram, foi certamente o golpe na virada de 31 de março para 1º de abril de 1964. Durante os vinte e um anos subseqüentes, o planejamento, pela primeira vez, adquiria um caráter de ambicionar objetivos mais globais; período, pois, do (pretensão) “modelo brasileiro” (Palazzo, *apud* CADERNOS NAE, 2004, p.78)⁹⁵.

Mas quais seriam as características básicas do planejamento durante o período militar? Ora, a consequência mais visível das pressões, com as quais as elites políticas depararam-se, foi, além da tendência de regimes autoritários atingirem o poder, a mistificação político-ideológica de que – agora sob um regime no qual a *militarização*

⁹⁴ Se é claro que entre os desenvolvimentistas autoritários a virada para os anos de 1960 representaria a estagnação de um modelo fundado somente no binômio “crescimento econômico/redistribuição de renda” – sem se ater para o fato de que o mercado consumidor mais significativo no Brasil era o de alto poder aquisitivo (SIMONSEN; CAMPOS, 1976, p.13) –, mesmo entre aqueles referidos como estruturalistas surgiu uma polêmica quase interminável. A título de exemplificação, pode-se contrapor uma leitura como a de André G. Frank (1966, p.141) – para quem, ao bloqueio da “rápida exaustão do mercado interno” na política de substituição de importações se somaram condições estruturais que fortaleceram a *satelitização* do Brasil aos países centrais, reforçando a dependência e a “lógica do desigual desenvolvimento do sistema capitalista” (algo mais tarde reinterpretado de acordo com a *teoria da dependência*, que via a relação centro-periferia de acordo com a “articulação estrutural” de interesses de classes nas economias centrais com as classes dominantes locais dos países subdesenvolvidos [CARDOSO, 1995, p.19; CARDOSO; FALETTO, 1970, p.28]) – às interpretações de Paul Singer (1985, p.9) e de Maria da Conceição Tavares (1973, p.13-22), segundo as quais não só a queda das taxas de crescimento entre 1962 e 1967 não seria um sinal de esgotamento econômico, como uma reconcentração de poder e renda, permitindo um “salto” para o período seguinte. Segundo essa autora (TAVARES, 1973, p.17-18), entre 1964 e 1967 houve modificações institucionais de vulto no setor público e no mecanismo de financiamento externo – como o “saneamento empresarial”, a compressão salarial, as alterações no sistema financeiro, e o fortalecimento das relações Estado-empresas transnacionais – que permitiram à “economia brasileira [...] voltar a crescer em novas condições de financiamento, mantendo, aparentemente, o mesmo padrão estrutural de crescimento, apenas mais acentuadamente desequilibrado e concentrador”. Importante notar também que, para Tavares (1973, p.21-22), a *teoria da dependência* teria baixo poder analítico, ao não avançar para além da questão – já apontada pela CEPAL – da crítica ao *modelo primário-exportador*.

⁹⁵ Para encerrar a tipologia do autor (Palazzo, *apud* CADERNOS NAE), o quinto período do planejamento no Brasil se iniciaria a partir de 1988, com a “introdução, pela [nova] constituição [...], dos planos Plurianuais, os quais não só se voltariam para novas e urgentes temáticas, como seriam constituídos de maneira a haver uma continuidade de objetivos entre um governo e outro”.

*da burocracia*⁹⁶ se alargaria por um tempo que, aliás, ultrapassaria a própria “abertura” – mais do que nunca o comando político-econômico poderia ser resolvido pelo instrumento eficaz e administrativo; um puro racionalismo, capaz de resolver os problemas nacionais de forma “neutra” (amparado pelo discurso da conhecida tese da neutralidade da técnica) (RATTNER, 1974, p.143-144). Tal *êxtase técnico* levou a burocracia instalada à frente da tecnoestrutura a pensar que a simples transferência de tecnologia dos países desenvolvidos para o Brasil redundaria – *necessariamente* – no desenvolvimento nacional. É exatamente num contexto com tais características – muitas externas ao quadro nacional – que será imputada ao planejamento a condição de verdadeira panacéia.

Ora, se no Brasil a própria formação estatal está associada à orientação geopolítica, à garantia de soberania nacional vinculada à “integração nacional” (a qual, inclusive, induziu à ocupação do território no sentido de “coincidir” Estado e Nação) como um dos pilares, nos governos militares, da segurança nacional, justamente nesse momento, no qual tal doutrina se põe como um dos alicerces do novo regime de caráter deveras centralizador, é que surgem planos caracteristicamente globalizantes e integradores.

Nas palavras de Cataia (2006):

Com o golpe militar de 1964 e a conseqüente centralização do poder político no executivo federal o projeto geopolítico militar pôde ser colocado em prática. O Brasil arquipélago, ou seja, o território não-integrado, passa a ser o foco das políticas territoriais do Estado autoritário, que redesenhará o mapa político-econômico nacional. A Doutrina de Segurança Nacional e seus corolários, os Objetivos Nacionais Permanentes, fixam a integração do território como o objetivo maior dos militares. Ecumenização e integração territorial passam a ser o eixo estruturador do planejamento autoritário e centralizador⁹⁷.

Assim, de 1964 a 1966 foi proposto o PAEG (Plano de Ação Econômica do Governo), em 1970, as “Metas e Bases para a Ação do Governo” e, entre 1968 a 1970,

⁹⁶ Essa militarização compreenderia ao menos três manifestações diversas (MATHIAS, 2004). Enquanto simples ocupação de postos civis por membros das Forças Armadas, esse processo jamais poderia ser creditado como prática exclusiva do regime pós-1964. Assim, o cerne dessa militarização relacionar-se-ia mais à difusão de ideologias castrenses – como a geopolítica “clássica” – por meio de políticas governamentais e à condução da política nacional pelas mãos de um “partido fardado”, a partir do momento em que as instituições militares assumiram funções vedadas a segmentos da sociedade incapazes de se organizar politicamente, devido às circunstâncias da ditadura (FERREIRA, 1988, p.19).

⁹⁷ Do ponto de vista econômico, este projeto expressaria de maneira inegável o pilar entre capital nacional (produzindo bens não duráveis), o capital estrangeiro dominante e o Estado (gerando bens de produção), a conhecida “tríplice aliança” (EVANS, 1980; BECKER, EGLER, 1994, p.82-88), associação estabelecida nos anos “JK”, mas ampliada após 1964, consolidando um modelo de capitalismo tardio (MELLO, 1984), fundado numa estratégia de desenvolvimento associado (IANNI, 1971, p.307-308) à grande potência capitalista na lógica bipolar. Repleto de evidentes contradições, esse modelo garantiria, porém, a presença de maciços investimentos estrangeiros no Brasil, cujo Estado asseguraria mecanismos de atração de capitais, mediante a construção de uma ordem interna de aparente estabilidade e uma propaganda eficiente de um mercado consumidor potencial e em expansão.

foi a vez do Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED)⁹⁸, complementado por planos setoriais e regionais (Programa de Integração Nacional [PIN]) – dirigido decisivamente ao Nordeste e à Amazônia – PROTERRA (Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agropecuária do Norte e do Nordeste), PROVALE (Programa Especial para o Vale do São Francisco), PRODOESTE (Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste), PRORURAL (Programa de Assistência ao Trabalhador Rural], PIS (Programa de Integração Social) etc. (CADERNOS NAE, 2004, p.99-100; SIMONSEN; CAMPOS, 1976, p.48/65).

Mas, nas palavras de Moraes (1994, p.21), “a iniciativa mais completa nesse sentido vem com o Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), que conheceu duas versões, o I PND (1972-1974), o II PND (1975-1979)” e ainda uma versão de nº III, agendada para o quinquênio 1980-1985, porém, não mais que uma “mera peça de retórica”. Em nenhum outro período da história brasileira recente, a idéia de desenvolvimento econômico-social tenha se revestido de um caráter eminentemente territorial como nos anos que se sucederam a 1964. Equipar o território através de planos ambiciosos, cuja intenção era coordenar os passos da produção do espaço nacional, fez parte do planejamento estatal desse período da história brasileira.

Enfim, nos anos dos governos militares, exacerbou-se a política estatal pela via de uma geopolítica revestida tecnicamente e aplicada por intermédio do planejamento do território.

Se o regime de 1964 “representou um exemplo cabal de complementaridade entre uma concepção tecnocrático-economicista e uma visão geopolítico-militar do desenvolvimento nacional” (Marcelo J. L. de SOUZA, 2001, p.100), cabe investigar os seus pressupostos e a maneira pela qual ocorreram rupturas e continuidades teóricas e práticas nas políticas territoriais concebidas pelos governos dos generais.

É sobre o conteúdo geral dos principais documentos do planejamento propostos durante o regime militar e seus arcabouços teóricos – em termos econômicos – que se discutirá no Capítulo seguinte.

⁹⁸ Além do Plano Decenal (1967/1976), que nunca sairia do nível abstrato.

CAPÍTULO II – PROPOSTAS E PLANOS ECONÔMICOS NO PÓS-64.

“Ao invés da discussão ideológica, o Brasil parece ter escolhido o caminho da cooperação pragmática”.

Mário Henrique Simonsen; Roberto Campos, *A Nova Economia Brasileira*.

Na antevéspera do golpe militar, no ano de 1963, o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES), notório propagandista da modernização autoritária brasileira, propôs, através de seus Grupos de Estudos e Doutrinas (baseados notadamente em São Paulo e no Rio de Janeiro [CAMPOS, 1994, p.662]), um chamado “exame da opinião pública” contendo 23 reformas como resposta às Reformas de Base e ao Plano Trienal de Goulart (7 reformas políticas [do Legislativo, do Executivo, do Judiciário, uma reforma administrativa – *que inclusive previa a vinculação do IBGE ao Ministério do Planejamento* –, reforma de política externa e reforma eleitoral], 7 sociais [agrária, trabalhista, de participação nos lucros das empresas, de seguridade social, de reforma educacional, reforma habitacional e de saúde pública – essas últimas, aliás, de corte claramente neomalthusiano, propugnando a contenção da explosão populacional e do êxodo rural] e 9 econômicas [monetária e bancária, tributária, orçamentária, de legislação antitruste, de legislação sobre o capital estrangeiro, de institucionalização do mercado de capitais, de reforma da política de comércio exterior, de criação de uma política relativa aos serviços de utilidade pública e uma política de uso dos recursos naturais – que deveriam ser os *alicerces da riqueza e da segurança do país*]) (IPÊS, 1963, p.106).

Redigido – dentre outros – por Dênio Nogueira (economista da FGV), Jorge Oscar de Mello Flores, Glycon de Paiva, Mário Henrique Simonsen e Golbery do Couto e Silva (CAMPOS, 1994, p.662/685), o documento partia do princípio de que, para um país “em transição”, pressionado por uma “explosão populacional”, haveria de se pensar se a democracia não deveria ser “abandonada” em nome do “progresso”, questão à qual o Instituto respondia alegando, como base de sua reforma política, que tal regime somente seria viável após uma elevação do “nível cultural do povo”, para que então lhe fosse devolvido o voto livre (IPÊS, 1963) – evidentemente, numa interpretação das mais corriqueiras sobre a tradição política brasileira do autoritarismo instrumental. Quanto à reforma agrária, o Instituto preconizava a criação de uma “classe média rural”, apoiada na pequena propriedade familiar, desde que “sem prejuízo [...] à grande empresa agrícola”; na opinião do IPÊS, a única forma de trabalho no campo capaz de assegurar um alto nível de produtividade e as “condições de trabalho convenientes”. Propunha-se igualmente a criação

de um Estatuto da Terra, agrupando minifúndios, aproveitando terras devolutas e eliminando latifúndios improdutivos, mas (repare-se bem) somente aqueles mais próximos dos centros de consumo, mantendo, pois, a retórica da fronteira a conquistar – a Amazônia, certamente (IPÊS, 1963, p.44-46)¹.

Pois bem: com a ascensão dos militares ao poder, combinaram-se os elementos necessários para a organização do território nacional segundo convenções como as acima anotadas, muitas delas de evidente caráter geopolítico, as quais, principalmente a partir do início dos anos de 1970, encontraram as condições de aplicabilidade técnica e instrumental, através de um planejamento equacionado na linguagem prática e burocrática das concepções geoeconômicas – ao menos da maneira pela qual elas foram lidas pela tecnoestrutura no poder.

A retórica castrense necessitava tanto de vias já definidas – os *planos* em si –, quanto de um efeito de antemão tido como multiplicador, para o qual o fortalecimento do Executivo, enquanto esfera prioritária de decisão (pelo autoritarismo do governo e sua tendência a dar a esse Poder a fatia privilegiada de controle do planejamento), em prejuízo a quaisquer vozes dissonantes, fosse no Legislativo, fosse entre a sociedade civil, abria aos organismos (BIRD, FMI etc.) e aos capitais internacionais o projeto geopolítico em construção.

A crença no efeito multiplicador do crescimento pelo território em velocidade estatisticamente avassaladora era evidente para os membros da tecnoestrutura nacional.

Optar pelo desenvolvimento implica a aceitação da idéia de que é mais importante maximizar o índice de desenvolvimento econômico do que corrigir desigualdades sociais. Se o ritmo de desenvolvimento for rápido, a desigualdade pode ser tolerada e controlada com o tempo. Se o índice de desenvolvimento cair em decorrência de incentivos inadequados, praticar a justiça distributiva transforma-se em participação na pobreza. Obviamente, isso não quer dizer que se deva deixar sem controle os instintos predatórios que ocasionalmente se acham presentes em certos setores capitalistas. Isso significa meramente, dentro do nosso estágio de evolução cultural, que a preservação de incentivos para o crescimento da produção deve ter prioridade sobre medidas que visem a sua redistribuição (Roberto Campos, *apud* DREIFUSS, 1981, p.46).

Ora, o muro de contenção dessas desigualdades sociais seria, de fato, a *ostentação estatística* de um crescimento acelerado, ocultando os conflitos nos números e na retomada e fortalecimento da ideologia nacionalista (a despeito de uma política francamente aberta à

¹ É importante acrescentar que a proposta acerca do Estatuto da Terra, oficializada por Castello Branco era muito coincidente com o documento do IPÊS, ressaltando-se o aspecto de reforma visando menos a um modelo coletivista e “ineficaz” que a uma “modernização capitalista das relações no campo”, a qual se somavam as reivindicações por uma abertura de frentes de colonização e, para corrigir as distorções fundiárias do país, pela “tributação progressiva [das terras improdutivas como] remédio eficaz” (CAMPOS, 1994, p.685).

penetração dos capitais internacionais, como se sabe) de onipresença do Estado sobre o espaço nacional em nome da segurança nacional².

2.1 As linhas gerais do pensamento econômico ligado ao planejamento no Brasil.

Desde a década de 1930, sob influência de autores como Manoilescu (autor de *O Século do Corporativismo*, editado no Brasil em 1938), já surgira um embrião do futuro nacional-desenvolvimentismo de Vargas. Constatava-se, então, o “intercâmbio desigual” no comércio internacional entre os países exportadores de matérias-primas e os industrializados.

Essa constatação [dos intercâmbios desiguais] influenciou enormemente as novas elites, induzindo-as à inevitável correlação [...] entre organização e industrialização [no que se funda] as origens do nacionalismo desenvolvimentista [...] Azevedo Amaral, quem elaborou o prefácio e traduziu o livro de Manoilescu, foi dos primeiros a compreender [...] a necessidade de trocar o modelo econômico do sistema agro-exportador, liberal, com olhos para o exterior, por [um modelo] de desenvolvimento industrial, autônomo, com visão para dentro [Assim a] influência de Manoilescu alcançou também o centro das indústrias de São Paulo e líderes como Roberto Simonsen (Aspásia CAMARGO, 1996, p.322).

Para a autora citada, as idéias de Manoilescu exerceriam grande impacto sobre a obra de Prebisch, extrapolando, pois, os anos de 1930, para *projetar-se sobre a economia da América Latina do pós-guerra*, através da CEPAL. Em linhas muito genéricas, os textos da CEPAL consideravam que a importação de tecnologia à industrialização implicaria a geração de divisas através do incremento das exportações – desde que, em sua pauta, adquirissem cada vez mais peso, os produtos manufaturados. Nessa reorientação do eixo econômico nacional, antes voltado para fora, fundado no setor agro-exportador, o capital estrangeiro haveria de atuar como poupança externa, cuja necessidade seria decrescente, até que o Brasil atingisse uma captação de recursos – e tecnologia – suficiente para se auto-impulsionar (MANTEGA, 1985, p.39-40). As teses da Comissão voltavam-se para uma retórica de mudanças estruturais na sociedade brasileira, destacando, em seu discurso, a importância de redefinir a *estrutura e a produtividade* agrária, elevar os patamares salariais das classes trabalhadoras, catalisar o processo de urbanização do país (confundido, muitas vezes, como sinônimo de *progresso e desenvolvimento*, quando significava, na realidade, a liberação de mão-de-obra do campo para as atividades mais voltadas ao setor secundário), destacar o

² No período em questão, “a integração do território foi usada como um recurso simbólico para a construção do Grande Brasil e, neste contexto, a ocupação da Amazônia tornou-se prioritária. Em outras palavras, as políticas para a integração do território visaram à remoção dos obstáculos materiais e ideológicos à expansão capitalista” (BECKER, EGLER, 1994, p.144).

apelo ao capital estrangeiro para promover a industrialização – principalmente sob forma de empréstimos – e, ainda, buscar conduzir o “desenvolvimento nacional” por meio da coordenação do Estado; metas que, em síntese, constituiriam, pois, o *desenvolvimento* (CARDOSO, 1995, p.15-16; MARTINS, 1993, p.24).

O que hoje parece bastante evidente foi, na década de 1950, uma postura inovadora, sintetizada, pois, na constatação das desigualdades do modo de produção capitalista nos países periféricos e naqueles industrializados; do que se consubstanciou, justamente, a elaboração teórica do conceito de subdesenvolvimento, do qual as teorias desenvolvimentistas propuseram-se a fazer, basicamente, duas linhas de interpretação (a partir das quais se observariam outras nuances): uma análise “faseológica” desse fenômeno e outra, que o interpretava como uma “etapa não necessária” na formação das economias capitalistas. Apesar de a orientação teórica sustentada por uma visão bastante teleológica ser muito mais clara entre a primeira linha de interpretação (Francisco de OLIVEIRA, 1977, p.11), tanto uma quanto outra nutriam uma idéia segundo a qual o subdesenvolvimento era resultado da *persistência* de um capitalismo inacabado, e não de suas próprias contradições (MANTEGA, 1985, p.42).

Conforme Cardoso; Faletto (1970, p.91), “A expressão econômica dessa situação social manifesta-se através das políticas de consolidação do mercado interno e de industrialização”. O incremento da população urbana não foi acompanhado pelo aumento proporcional da oferta de empregos gerados pela industrialização, formando-se, ao invés, *sociedades urbanas de massas* baseadas em economias insuficientemente industrializadas. Essa conjugação entre a *presença das massas* e a gênese de uma economia industrial diferenciada deu suporte ao período inicial do chamado desenvolvimento para dentro. Foi quando tomou corpo a política de substituição de importações, com o aproveitamento e incremento da base produtiva para atender à demanda interna de bens de consumo e bens intermediários, devido especialmente à carência de divisas e também às dificuldades de importação. Sobretudo a partir da década de 1950, formam-se outros tipos de vínculos de dependência externa a prenciar o controverso “esgotamento” e a entrada em um novo ciclo de substituição de importações. Aportaram, pois, investimentos estrangeiros feitos nos setores orientados para os mercados internos dos países subdesenvolvidos, trazendo outras limitações – e outras possibilidades – ao desenvolvimento.

Mas o tom de alarme, acerca da estagnação da economia brasileira, no início da década de 1960, relacionou-se, mais do que a uma crise econômica estrutural, a uma

conjuntura que, em termos políticos, correspondeu aos limites do populismo³. Tais demarcações proporcionaram a passagem de um modelo mais ligado ao desenvolvimentismo, em voga na década de 1950, para o modelo de desenvolvimento “associado-dependente”, sobretudo, na medida em que há um esgotamento do processo de substituição de importações, o qual passava a exigir outros arranjos políticos (CARDOSO; FALETTTO, 1970, p.107).

Na síntese de Paul Singer (*apud* MANTEGA; REGO, 1999, p.68), para além da simples idéia de exploração dos países *periféricos* pelos *centrais*, haveria confluências e divergências de interesses entre as classes dominantes nos países ricos e pobres, atestando um relacionamento desigual, permeado por tentativas das elites do “terceiro mundo” em obter o máximo possível de vantagens dessa relação, daí se falar, por exemplo, em desenvolvimento desigual e associado. Se no período de formação do mercado interno ainda poderia haver relações mais ou menos estáveis entre nacionalismo e populismo, à medida que houve uma diferenciação da economia capitalista ocorreu, igualmente, uma crise dos grupos populistas em um momento que antecedeu à ascensão de uma organização política representativa de outras parcelas das classes dominantes (CARDOSO; FALETTTO, 1970, p.114), ou seja, da fração que apoiaria ou participaria do golpe militar de março de 1964⁴.

O “manejo do território” associado à difusão de crescimento, por exemplo, respondia a um período de expansão econômica tipicamente fordista (BENKO, 2002, p.153/157), no qual o próprio processo de modernização da economia mundial passava por uma seletividade espacial do capital. Combinou-se, pois, à instalação das transnacionais em determinados países, algumas condições internas muito relacionadas ao autoritarismo. Tratava-se de uma nova relação de dependência (sobretudo, em relação aos EUA), na qual países marcados por um “atraso” no processo de industrialização foram envolvidos por um

³ Poder-se-ia considerar – dentre uma gama de análises – o populismo como o *bloco histórico* (ou seja, um processo de articulação entre classes sociais – falando-se aqui, sobretudo, das classes trabalhadoras, cujas pressões foram justamente o mecanismo que pôs em xeque a práxis populista – sob um certo consentimento de um grupo dominante) “dentro das condições particulares do Brasil”, nas quais se percebia “a integração e a articulação de diferentes classes sociais sob a liderança de um bloco de poder oligárquico-industrial” (DREIFUSS, 1981, p.40-43).

⁴ Segundo Octávio Ianni, sendo as práticas populistas o instrumento através do qual, no Brasil, as “massas” tiveram maior participação na vida política do país, sobretudo, no 2º governo Vargas e no governo JK, conforme se exasperam suas reivindicações – as quais põem dilemas aos próprios governos populistas, em si contraditórios, como os de Jânio Quadros (um líder udenista) e João Goulart –, os setores dominantes reagem, não só cooptando as classes médias, mas, principalmente, ajustando e aprimorando suas relações de dependência, no clima da Guerra Fria, com os EUA, o que se efetiva plenamente após o golpe (IANNI, 1968).

processo, que se consolida nos anos 60, de exploração de capitais e controle direto da mão-de-obra. Ora,

[...] isto implica a reprodução das relações de produção capitalista no próprio seio dos países dependentes, onde, de um modo crescente, a força de trabalho é subjugada e corresponde, ao mesmo tempo, a uma prodigiosa socialização dos processos de trabalho e a uma internacionalização acentuada do capital em escala mundial (POULANTZAS, 1976, p.12).

Como consequência, houve a emergência, nesta relação centro-periferia, de uma nova fração da burguesia, cuja relação de dependência para com o capital internacional deu-se de acordo com uma “articulação estrutural” de interesses de classes nas economias centrais com as classes dominantes locais (CARDOSO, 1995, p.19; POULANTZAS, 1976, p.35). Política de industrialização, com concentração e centralização de capitais, e alto grau de dominação e exploração das massas populares pelas classes dominantes internas e externas deram o tom da modernização em regimes autoritários. Ora, essa característica pôde ser notada à medida que o capital estrangeiro valeu-se da situação interna autoritária, marcada pela repressão sobre a classe operária e as massas (POULANTZAS, 1976, p.22).

O esgotamento do modelo político praticado de Vargas a Goulart (mesmo que ainda disfarçado pela euforia desenvolvimentista), a inflação (com conseqüente desestímulo à formação de poupança e a investimentos de longo prazo), o endividamento e as dificuldades no balanço de pagamentos do país haviam posto a descoberto a pequena possibilidade de os governos de Jânio Quadros e João Goulart continuarem conciliando ideologia nacionalista e imposição do “capitalismo associado”. Mais precisamente, se houve um esgotamento político em sustentar o desenvolvimentismo, tal como praticado até então, essa mesma forma, como foi alimentado no Brasil o boom industrial, apontaria conseqüências e mudanças que seriam implementadas e recicladas pelos governos militares. Ora, tal situação evidenciava, na confirmação de um modelo dependente, o qual ganharia força a partir de 1964, a problemática questão, no Brasil, de uma lógica capitalista utilitária – tal qual deveria se consolidar no país – com os traços oligárquicos predominantes no país (a idéia de que, mesmo as práticas desenvolvimentistas mais “progressistas”, jamais teriam deixado de lado um certo autoritarismo).

Para Martins (1993, p.22-23), o próprio desenvolvimentismo acentuaria traços autoritários particulares à “experiência cultural e patrimonial brasileira”. Se esse pacto apresentava sua porção inovadora, continuaria, em certo sentido, sendo uma experiência permeada por um processo autoritário e excludente, pois “dependente das ações de um

Estado onisciente, que dispensava a participação [das classes trabalhadoras em geral] na definição dos ideais [de] cidadania [e] modernidade”.

Não se pense que, necessariamente, as diversas correntes desenvolvimentistas encastelavam-se em pólos contrapostos⁵. O sentido de intervencionista abrangia desde monetaristas e autoritário-modernizantes (Gudin, Campos, Simonsen) até estruturalistas (BIELSCHOWSKY, 1996, p.137; LOUREIRO, 1997; RICHES, 1975, p.109-111; SAES, 2006)⁶. Ao invés, a defesa do intervencionismo muitas vezes não significaria mais que 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, p.203). Ainda mais: seria apressado associar de forma estrita os liberistas à direita e os intervencionistas à esquerda. Para além dessa simples e suposta dualidade, apresenta-se uma problemática que pode, ao menos, ser previamente elucidada 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 (que justificariam a intervenção estatal) 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 européias 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.

Deve-se lembrar que as teses surgidas a partir dos anos de 1960, revisando pontos essenciais do modelo de substituição de importações, inserem-se em um contexto de perda de eficácia dos modelos de inspiração keynesiana. Se, por um lado, a bases

⁵ É óbvio, há uma vasta gama de economistas que, direta ou indiretamente, envolveram-se, antes ou depois do golpe militar, com a administração pública. Esquematicamente, podem-se citar: os economistas ligados à origem do BNDES, como Ocátvio Gouveia de Bulhões e Roberto Campos, aqueles cuja formação remete ao IBRE (Instituto Brasileiro de Economia), os quais formavam o chamado Grupo da FGV, com nomes como os de Dênio Nogueira, Mário Henrique Simonsen, Alexandre Kafka e Isaac Kerstenetzky; os economistas da USP, como Delfim Netto, Ruy Aguiar da S. Leme; aqueles ligados à Cepal e ao ISEB, como Celso Furtado, Ignácio Rangel, Guerreiro Ramos e Francisco de Oliveira; os profissionais do curso BNDE-CEPAL, tais como Antonio Barros de Castro, Carlos Lessa e Maria da Conceição Tavares; e grupos à esquerda na Universidade de São Paulo, em torno de Paul Singer, e na Unicamp, relacionada a João M. Cardoso de Mello. Ver: *Conversas com Economistas Brasileiros I* – Biderman, C, et al (org.), 1997 e *Conversas com Economistas Brasileiros II* – Mantega, G; Rego, J. M. (org.), 1999.

⁶ Ver Capítulo anterior, item 1.4

desenvolvimentistas haviam sido apropriadas pelos defensores de um “modelo brasileiro” associado, tal como concebido por Roberto Campos, Mário Henrique Simonsen, Delfim Netto etc. e que, note-se bem, pouco teriam a ver com os teóricos da dependência – como Fernando Henrique Cardoso –, por outro lado, foi entre autores oponentes, historicamente, à política econômica adotada pelo regime militar que surgiram apreciações do desenvolvimentismo em face de uma conjuntura na qual o “milagre econômico” – e sua rápida decadência – e a não superação dos problemas cíclicos da economia e do próprio desemprego (a despeito do extraordinário crescimento do capitalismo pelos anos de 1950 e 1960) impuseram um forte desprestígio no valor explicativo da idéia de que o subdesenvolvimento pudesse ser pura e simplesmente varrido da periferia, verificando-se, afinal, que não se cumpriria o esperado desenvolvimento do subdesenvolvimento.

Entretanto, coube aos defensores desse “modelo brasileiro” assumir a condução da política econômica nos tempos do “milagre”: ortodoxia econômica, identificação do desenvolvimento com crescimento econômico, ideologia de *segurança interna* como seu pressuposto básico, e visão da sociedade e do território como elementos estratégicos para a afirmação do Brasil no concerto das nações fizeram parte do ideário do *projeto geopolítico nacional* em sua relação com os rumos que o planejamento tomou entre fins da década de 1960 e meados da década de 1970.

2.2 A formação dos economistas no Brasil.

Conjuntamente à penetração de capitais e tecnologias externas, veio o aporte tecnocientífico⁷. Nesse sentido, nada seria mais adequado aos países centrais que alimentar, a seus moldes, a formação – ou aperfeiçoamento – intelectual da burocracia da “periferia”.

O processo de modernização da formação dos economistas esteve indubitavelmente envolvido – para lembrar as teses de Fernando Henrique Cardoso (1995, p.19) – com uma “articulação estrutural” de interesses entre classes dominantes nas economias centrais e nas dominantes locais (nos países subdesenvolvidos).

O trânsito de estudantes, docentes e pesquisadores do país para os Estados Unidos e Europa e dos países ‘metropolitanos’ para as regiões periféricas é regulado, de um lado, pelas necessidades de formação de cada nova geração das elites ‘periféricas’ e, de outro, pelas exigências da agenda para trabalho de campo formuladas pelos especialistas acadêmicos regionais, os brasilianistas no caso do sistema acadêmico

⁷ Conforme o conceito, consagrado por Milton Santos, a própria divisão territorial – e internacional – do trabalho se relaciona com as implicações da tecnologia sobre o território e a sociedade, finalidade para a qual há (cada vez mais) uma inequívoca contribuição da ciência – a serviço da técnica (SANTOS; SILVEIRA, 2005, p.21).

norte-americano e seus congêneres europeus, e pelas sumidades teóricas dos países desenvolvidos (MICELI, 1990, p.39).

Internamente, a crescente complexidade da administração do Estado propiciou a consolidação e institucionalização de certos profissionais, logo chamados a exercer um papel modernizador. Na observação de Loureiro (1997, p.84),

[...] a participação dos economistas no governo cresceu enormemente a partir do regime militar. A intensificação da centralização política, a hipertrofia do Poder Executivo e de seus braços de controle econômico, e ainda a necessidade de legitimação do autoritarismo através da eficiência econômica fizeram aumentar o número de postos de governo praticamente monopolizados por eles.

Tendo em vista uma separação fundamental a ser feita, segundo a qual a filiação ideológica dos economistas esteve à parte de suas atuações no quadro político-administrativo nacional, observa-se que os profissionais do planejamento estavam às voltas com a afirmação de suas áreas, tanto em termos de renovações teóricas, quanto à busca de espaços de atuação, sobretudo, na máquina estatal, a qual, durante a ditadura militar, teve uma expansão e um aumento de sua complexidade até então desconhecidos. A intenção de preparar os quadros dirigentes modernizadores resultou em uma efetiva participação desses novos técnicos em uma rede constituída por órgãos governamentais, instituições de ensino e meios empresariais, a qual se ampliou desde então (LOUREIRO, 1997, p.35/42). A idéia segundo a qual o desenvolvimentismo compreenderia um imaginário de legitimação da “modernização brasileira” (MARTINS, 1993, p.15/17) desdobrava-se em um espectro ideológico, o qual trafegava, esquematicamente, entre as teses estruturalistas⁸ e ortodoxas⁹.

Se nas agências surgidas entre o Estado Novo e o início da década de 1950 (DASP; Sumoc; BNDE, etc.) houve caminhos que permitiram o desenvolvimento de competências técnicas (a Seção de Estudos do Ministério da Fazenda [1943-1945], por exemplo, contou com a participação de Octavio Gouveia de Bulhões, que também participaria da Sumoc [1945] e da Comissão Abbink [1948]; além do Comissão CEPAL-BNDE, a qual

⁸ As teses estruturalistas voltavam-se para uma preocupação relativa, dentre outros elementos, à conceituação do subdesenvolvimento periférico e à teorização em favor da industrialização, protecionismo e planejamento. Segundo tal perspectiva, o subdesenvolvimento se deveria à existência de uma *estrutura econômica heterogênea na periferia*, coexistindo setores modernos – dedicados à exportação – e setores de subsistência. “Em consequência, o desenvolvimento dos países periféricos [poderia ser] entendido como um processo de homogeneização dos níveis de produtividade em todo o sistema econômico” (BIELSCHOWSKY, 1996, p.137).

⁹ Para a interpretação ortodoxa, o ponto central de análise se fixaria, sobretudo, em duas áreas: estabilidade política “como condicionante para assegurar um clima de confiança no futuro da nação” e “formação contínua e crescente de capital físico para ampliar a capacidade de produção, gerar empregos e os fundos necessários para as reformas institucionais indispensáveis ao progresso” (RICHERS, 1975, p. XV).

proporcionou uma qualificação técnica ao seu corpo burocrático)¹⁰], no tocante à composição da burocracia atuante durante o período militar, a modernização da economia relacionou-se logicamente à preferência por certo espectro teórico. Isto se deu fundamentalmente através de sua internacionalização, na qual se notou uma “incorporação sistemática, por parte das instituições de ensino e pesquisa do país, dos padrões teóricos e metodológicos vigentes nos países desenvolvidos” (LOUREIRO, 1997, p.65).

Tratou-se, igualmente, de uma modernização, pois, relacionada à formação daqueles que mais interessavam aos quadros governamentais e, nesse particular, dos grupos que mais se beneficiaram – ao menos num primeiro momento – de acordos e convênios entre Brasil e Estados Unidos, pois o puderam fazer já às vésperas do 31 de março de 1964, ou mesmo após o golpe; principalmente, os economistas do IBRE, da EPGE (Escola de Pós-Graduação em Economia) – ambos pertencentes à FGV – e da Faculdade de Economia da Universidade de São Paulo (FEA)¹¹.

Através de seu Instituto Brasileiro de Economia e da EPGE, a Fundação Getúlio Vargas já denotava, na década de 1950, a aproximação de instituições brasileiras com profissionais norte-americanos. Por meio de outro de seus braços, a Escola Brasileira de Administração Pública (EPAB), a FGV contatara, entre 1956 e 1957, John Friedmann (autor de bastante influência sobre os *planejadores*), o qual ministrou um curso em Belém sobre a Amazônia. Em São Paulo, a FGV criou a Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP), em 1954, impulsionada, a partir da década seguinte, por convênio com a USAID¹², através do qual o governo norte-americano manteve, até 1965, uma “missão universitária” de especialistas, recrutados na Universidade Estadual de Michigan,

¹⁰ O BNDE (1952) contou com Roberto Campos, Lucas Lopes, Ignácio Rangel, etc. e o Grupo Misto BNDE-CEPAL (1953), sob os auspícios de Celso Furtado, reuniu nomes como Aníbal Villela e Roberto Campos (LOUREIRO, 1997, p.31).

¹¹ O caso do curso de administração da Faculdade de Economia e Administração da USP evidencia a relação entre a demanda por novas profissões e desenvolvimento da atividade industrial no país. Regulamentada em 1965, a profissão de administrador de empresas veio preencher a necessidade dessa categoria em um contexto econômico caracterizado pela presença de grandes empresas privadas, sobretudo, transnacionais, e pelo grau crescente de burocratização dos quadros públicos.

¹² A *U. S. Agency for International Development* foi criada por John F. Kennedy, em setembro de 1961, objetivando criar programas de assistência econômica de caráter não-militar baseados numa suposta responsabilidade à qual os Estados Unidos eram chamados perante as transformações mundiais, no sentido de que a ajuda econômica aos países subdesenvolvidos era imprescindível como meio de segurança nacional (inclusive dos EUA); desde que esses países buscassem uma ordem democrática em detrimento do “comunismo”; numa idéia, em suma, típica, aliás, dos escritos da Escola Superior de Guerra, de que o desenvolvimento econômico do “Terceiro Mundo” seria vital, para usar os termos de Golbery do C. e Silva, à “segurança hemisférica”. (USAID HISTORY. <http://www.usaid.gov/about_usaid/usaidthist.html>).

enquanto a própria FGV passou a enviar seus docentes para estudos de pós-graduação nos EUA (BIDERMAN, 1997, p.17).

O desinteresse dos “países centrais”, notadamente, dos EUA, pelos chamados estudos de América Latina, percebido nos anos seguintes à 2ª Guerra, transformou-se substancialmente na virada para a década de 1960.

A revolução cubana [...] foi o fator determinante de toda uma reorientação da política externa norte-americana para a América Latina, a começar pela Aliança para o Progresso, e tendo prosseguimento através da criação de um programa de bolsas individuais para treinamento avançado em ciências sociais e humanas [...] e das iniciativas que culminaram em 1966 na criação da Associação de Estudos Latino-Americanos (S. MICELI, 1990, p.13).

Ora, essa aproximação direcionaria, em uma mão dupla na qual pesavam tanto a importância relativa do Brasil, enquanto país “receptor” de investimentos, quanto, logicamente, os níveis de desenvolvimento e a diferenciação da produção em ciências sociais entre Brasil e Estados Unidos, quais instituições, categorias profissionais e mercados seriam (ou não) favoreceu pelos intercâmbios acadêmicos (MICELI, 1990).

Os anos de 1960 foram, assim, um ponto nevrálgico para a formação dos economistas no Brasil. Para tanto, dois “mecanismos básicos se destacam na internacionalização da ciência econômica no Brasil” (LOUREIRO, 1997, p.66): além da vinda (ao longo dessa década) de professores norte-americanos para lecionar nos então recém-criados cursos de pós-graduação, o amparo, não somente da Usaid, como da Fundação Ford¹³.

Dos programas estabelecidos com as agências norte-americanas beneficiou-se também a Faculdade de Economia da USP (FEA/USP). Com a colaboração da Usaid, da Fundação Ford e do Conselho de Cooperação Técnica da Aliança para o Progresso, houve a instalação do curso de pós-graduação em economia em São Paulo, no ano de 1964, crucial para o desenvolvimento dessa faculdade. Fundada em 1946, a Faculdade de Ciências Econômicas e Administração (FCEA) fora até então uma unidade de pouca expressão na Universidade de São Paulo. Segundo Delfim Netto, somado aos investimentos externos, houve a participação fundamental de Ruy Aguiar da S. Leme – economista cujas pesquisas se centraram bastante nas teorias locacionais –, o qual, na qualidade de interventor do Conselho

¹³ Ao lado da USAID, a Fundação Ford teve importância capital, a partir do início da década de 1960, nas relações acadêmicas Brasil-EUA, subvencionando universidades norte-americanas no campo das relações internacionais, e investindo diretamente nos próprios países latino-americanos, “através do financiamento de projetos, instituições, lideranças científicas e culturais” (MICELI, 1990, p.17).

Universitário, impulsionou o Instituto de Pesquisas Econômicas (Delfim Netto, *apud* BIDERMAN, 1997, p.95-99), constituído em canal de comunicação da FEA-USP com professores estrangeiros; norte-americanos, sobretudo.

Da FGV de São Paulo e do Rio de Janeiro, da PUC-Rio, da FEA, da UNICAMP, do CEPRAB e da UFRJ (dentre outras instituições) sairia, durante os anos do regime militar, uma geração de graduados e pós-graduados em economia cuja contribuição para os desígnios do planejamento oficial e para a crítica ao modelo econômico em curso na época, foi fundamental, nesse ambiente de reestruturação dos currículos acadêmicos e dos diversos cursos universitários brasileiros¹⁴.

Necessário dizer que, nos quadros do planejamento brasileiro, economistas, geógrafos, administradores, dentre outros profissionais, forneceram o substrato tecnoburocrático para uma política desenvolvimentista a qual, nos anos do regime militar, afastara-se do intervencionismo típico *cepalino*, reivindicador de uma industrialização entendido como alavanca para a homogeneização social, aproximando-se, ao invés, de um sentido marcadamente geopolítico, visando a uma ocupação técnica do território (SAES, 2006). Mas, se esse projeto de nação dos governos militares identificou-se profundamente com as teorias da economia espacial e do planejamento, é preciso, preliminarmente, destacar a retórica do discurso econômico que o revestia; tal qual o fizeram diversos economistas ligados aos altos escalões dos governos pós-1964.

2.3 Arcabouços teóricos da práxis territorial durante os governos militares.

Os militares não possuíam, em seu projeto geopolítico, uma política econômica claramente definida, mas seu regime certamente fortaleceu o papel econômico do Estado e a delegação de poder decisório a uma elite tecnoburocrática – principalmente aquela à frente dos ministérios do Planejamento e da Fazenda, além do Banco Central¹⁵. Como esclarece Maria Rita Loureiro (1997, p.145),

Na América Latina, de modo geral, a gestão governamental da economia no pós-guerra está associada à presença marcante dos técnicos [...] como atores privilegiados. A

¹⁴ Loureiro (1997, p.70) sugere que, a partir da década de 1970, enquanto os economistas mais relacionados a correntes monetaristas ou “ortodoxas”, nas quais se privilegiavam os modelos matemáticos, predominaram na FGV, os estruturalistas ou “heterodoxos”, mais relacionados a abordagens históricas e sócio-políticas, tiveram sua vez na UFRJ e na UNICAMP.

¹⁵ Entre 1964 e 1985, a pasta da Fazenda foi ocupada por Octávio Gouveia de Bulhões (governo Castello Branco); Antonio Delfim Netto (desde o governo Costa e Silva até o final do governo Médici, passando pelo período da Junta Militar – setembro-outubro de 1967); Mário Henrique Simonsen (governo Geisel); Carlos Richbieter e Ernani Galveias (governo Figueiredo). Fonte: Maddison (1993, p.46).

política autoritária, de base neopatrimonial, que historicamente predominou na América Latina e o Estado intervencionista que assumiu, com intensidade variável, a liderança do processo de desenvolvimento econômico geraram esse traço particular.

Nesse sentido, os economistas – dentre outros profissionais da burocracia do Estado – assumiram “a atitude de ‘salvadores da pátria’” num contexto que não só exprimia “uma visão autoritária do poder, implícita na crença na capacidade transformadora do saber técnico e em sua superioridade em relação à racionalidade política”, como demonstrava uma “situação de [...] paralisia decisória”, em que, sendo baixa “a capacidade governativa”, mais se recorria “a soluções [...] não-políticas” (LOUREIRO, 1997, p.99) para a implementação das políticas estatais.

Vindo o golpe militar, os desenvolvimentistas, ao menos aqueles de recorte ortodoxo, passaram a ditar à burocracia estatal (da qual, logicamente, eles mesmos faziam parte) as orientações da economia, interpretando que o ciclo do modelo de substituição de importações se havia esgotado (ao mesmo tempo em que o ambiente político posterior a março de 1964 seria favorável a uma estabilidade político-econômica), após um desenvolvimento de grande intensidade, quando, em seguida à guerra, o mercado brasileiro esteve “aberto” às indústrias estrangeiras. Porém, tal abertura não proporcionara um crescimento equânime de todos os setores da economia. Prevalencia, sim, um amplo crescimento industrial, mas sem uma expansão do mercado consumidor, ao mesmo tempo em que se constatava um “reduzido progresso tecnológico [e uma] baixa produtividade de alguns [...] setores da indústria” (BELTRÃO, 1968, p.67), condição que não apenas inibiria o consumo como teria se agravado com a “desordem política no País [...] que marcou o Governo João Goulart subsequente à renúncia de Jânio Quadros” (BELTRÃO, 1968, p.66). Nessa conjuntura de “infeliz coincidência”,

[...] a inflação atingiu limites insuportáveis, desestimulando investimentos e distorcendo a estrutura de preços [notando-se também] que o desenvolvimento tecnológico e o aumento de produtividade verificados na indústria durante o período [Goulart] não se estenderam satisfatoriamente aos demais setores; e que, na infraestrutura econômica, houve muito abandono [como nos] setores de energia [e de] transportes e comunicações (BELTRÃO, 1968, p.66).

Ao lado da “erosão inflacionária”, também teria arrefecido o modelo brasileiro de substituição de importações, o excesso de protecionismo industrial e a pequena expansão qualitativa da pauta de exportações, sendo alguns períodos – como entre 1956 e 1961 (governo JK) – não mais que “surto” frente a dificuldades de balanço de pagamentos (SIMONSEN, 1974 [1969], p.61-62).

Frente a essas constatações, tornava-se necessário um “novo modelo de expansão”, ou mais, a criação – nas palavras de Hélio Beltrão, em aula inaugural proferida no Instituto Militar de Engenharia¹⁶ – de uma verdadeira *consciência nacional em torno de um projeto brasileiro de desenvolvimento* (BELTRÃO, 1968, p.64)¹⁷, para a qual o ano de 1968 parecia ser emblemático, retomando taxas de crescimento obscurecidas pelos governos Quadros e Goulart¹⁸; graças a substanciais investimentos feitos pelo BNDE à SUDAM e à SUDENE e a amplas inversões em setores como indústria, agricultura e infra-estrutura – energia, petróleo, transporte e comunicações¹⁹. Nesse tom, o novo ciclo exigiria uma necessidade de política tecnológica ou o imperativo de não mais substituir importações, mas “substituir tecnologia”, a única maneira de o Brasil diminuir o “hiato tecnológico” que o separava dos países desenvolvidos (VELLOSO, 1969, p.9-12)²⁰, condição básica para a *arrancada para o desenvolvimento* e para a própria auto-sustentação desse processo (BELTRÃO, 1968, p.70). Ora, essa arrancada para o desenvolvimento – o *take off* – vinha das formulações, muito menos analíticas que apologéticas em relação ao capitalismo, de Walt Rostow (assistente especial da presidência norte-americana durante o governo Kennedy, sendo também membro do Comitê Interamericano da Aliança para o Progresso). Pela época em que H. Beltrão escreve, o *take off* tornou-se uma tese muito apreciada pelos economistas ortodoxos. Segundo tais premissas,

Ao invés dos estágios do determinismo marxista, feudalismo, burguesia mercantil, capitalismo industrial e socialismo, teríamos independentemente de sistemas ideológicos, a transmutação da sociedade tradicional para a sociedade transicional [a partir da qual se passaria] à sociedade industrial madura, à civilização de alto consumo (CAMPOS, 1994, p.551).

Ora, feito esse reconhecimento, a problemática para o planejamento estava em como superar esse hiato, o que passaria por uma inevitável “revolução do conhecimento”.

¹⁶ E publicada, em maio/junho de 1968, no nº 204 do Boletim Geográfico.

¹⁷ Recorde-se que Beltrão foi Ministro do Planejamento do governo Costa Silva entre 15/03/67 a 30/10/69.

¹⁸ Fazendo prognósticos bastante otimistas, Hélio Beltrão (1968, p.70) considera que “A nova Estratégia de Desenvolvimento objetivará [...] a expansão global e acelerada de bens e de serviços, e fundamentar-se-á na criação de um mercado de massas, através de diversificação dos pólos de dinamismo [...] do aumento substancial do mercado interno e externo [tanto para atender às necessidades da balança de pagamentos, como para garantir ao país um mínimo de reservas], da aceleração do desenvolvimento tecnológico [e] da preservação da indústria nacional”.

¹⁹ Previam-se investimentos – via BNDE – capazes de garantir um aumento “considerável” da capacidade instalada no Brasil para exploração de petróleo e geração de energia hidrelétrica, as quais adicionariam 900 000 KW à capacidade então existente (BELTRÃO, 1968, p.70).

²⁰ As observações de João Paulo dos Reis Velloso (1969), à época Secretário-Geral do Ministério do Planejamento foram recolhidas de uma série de artigos publicados no *BC-Semanal*, com base em exposições feitas na UFRGS, na UFPB, na UnB, na Escola Superior de Guerra, na Escola de Guerra Naval e na Escola de Comando e Estado-Maior da Aeronáutica.

Governo, empresas e escolas deveriam compor a tríade para, em suma, lograr êxito o “esforço de [o Brasil] adquirir poder de competição, com um sentido estratégico de escolha”, para o hiato vir a se reduzir, devendo-se alcançar um “ritmo de progresso consideravelmente maior [que o dos] países desenvolvidos [e criando-se] um processo espiral” de desenvolvimento (VELLOSO, 1969, p.24-34).

Com vistas a esse objetivo, Reis Velloso propõe cinco linhas de ação: a) política integrada de educação, ciência e tecnologia; b) política de fortalecimento da empresa privada nacional – dotando-a de poder de competição no mercado interno e, *secundariamente*, no externo, por “meio de proteção adequada”, principalmente, por uma avaliação correta das vantagens comparativas do país; c) “política de absorção da tecnologia externa com o maior resultado e o menor custo para a empresa nacional [de] forma [a consolidar o] desenvolvimento de [uma] política tecnológica própria”; d) “política definida de investimento estrangeiro”, levando em conta o quanto de capital externo cada setor deveria atrair²¹; e) “política de utilização de financiamentos externos²²” (VELLOSO, 1969, p.35-38).

Ao comentar sobre os debates ocorridos quando do VIII Congresso Interamericano de Planificação (Avaliação do Planejamento para o Desenvolvimento da América Latina)²³, Velloso (1970) – aproveitando para endossar a planificação como “prática virtualmente universal” – ressaltou a importância em garantir, para a década de 1970, a aceleração do desenvolvimento como única maneira de viabilizar não apenas o planejamento em si, mas, a partir disso, “aliviar as tensões sociais e políticas”²⁴. Corrigidos certos *obstáculos ao planejamento*²⁵ (configurando com mais precisão suas funções específicas²⁶) estaria aberto

²¹ Capital externo que deveria ser aplicado – depois de invertido – em setores que mais pudessem contribuir para o balanço de pagamentos (VELLOSO, 1969, p.37).

²² Nesse ponto, segundo Velloso (1969, p.38), dever-se-ia manter a dívida externa em um nível “racional” quanto ao seu volume, aos seus prazos e às condições de o país honrá-la.

²³ Congresso realizado em Salvador entre 13 e 18 de setembro de 1970.

²⁴ Sabe-se que uma das formas de aliviar essas pressões seria através da ocupação populacional dos vazios demográficos. Transparece aqui a insistência dada às migrações induzidas pelas políticas públicas, as quais, somadas a um recorte econômico bem ortodoxo em um ambiente autoritário, formavam o amálgama em que as movimentações internas seriam algo como um *mecanismo gerador de equilíbrio para a economia*, na medida em que fomentar os deslocamentos de regiões onde os fatores regressivos se acumulavam para aquelas onde os fatores propulsores eram preponderantes funcionava como um *fluxo de ajuste* a eventuais desequilíbrios nos programas regionais.

²⁵ Das conclusões tiradas de tal Congresso podem ser elencados alguns obstáculos ao planejamento, a saber: a) uma preferência à aplicação de tal instrumento em determinados setores, evidenciando uma escolha política do planejamento, ao invés de enfatizar seu aspecto mais técnico ou econômico; b) a excessiva centralização e – por assim dizer –, um *caráter estático* do planejamento a critério de um órgão central, no lugar de se “estabelecer um ‘processo de planejamento’ [...] permanente, embutido no próprio mecanismo de [sua] implementação e permitindo [um acompanhamento da] execução dos [seus] principais programas e projetos”; c) as distorções do

o caminho para a estratégia de integração nacional, a qual deveria voltar-se para um desenvolvimento econômico visando ao mercado interno (uma vez que na avaliação de João Paulo o processo de substituição de importações estagnara-se) e para a definição de uma “política tecnológica nacional”,

Implicando na aceleração da transferência de tecnologia para o país, assim como [na] forte componente de elaboração tecnológica própria, para gradativa absorção da engenharia de processo e de produto e para a solução de problemas tecnológicos próprios, na agricultura, na indústria e na mineração (VELLOSO, 1970, p.58)²⁷.

Para João Paulo dos Reis Velloso (1969, p.11), se a superioridade tecnológica resultaria de um “processo envolvendo a aplicação do conhecimento à atividade econômica” (por meio, sobretudo, de pesquisa) e de “capacidade de organização”, caberia à planificação corrigir as defasagens educacionais, de pesquisa, de tecnologia e gestão que ainda afastariam o Brasil, por exemplo, do “sucesso da empresa americana”, na qual a flexibilidade e capacidade de organização – *grosso modo* – implicavam um redimensionamento da equação salário/lucro, que deveria ser sistematizada no Brasil, qual seja, a noção de contenção salarial “momentânea” visando a um “necessário” aumento dos lucros.

Pretendendo que o Brasil evoluísse de uma sociedade economicamente baseada em recursos naturais para uma sociedade fundada sobre recursos humanos, Velloso (1969, p.14) insistia no investimento em recursos humanos como chave para minimizar perdas financeiras nas decisões de projetos e, importante, tornar a indústria brasileira capaz de, rapidamente, converter pesquisa e tecnologia em produtos para o mercado consumidor, fator no qual os EUA levariam uma vantagem em relação à Europa, como apontava Jean-Jacques Servan Schreiber²⁸ em seu livro *Le Défi Américain*; ou, seja, não só a França (ou a

governo, confiando demasiadamente a *execução direta* de tarefas do planejamento para si, quando poderia delegá-las à iniciativa privada, reservando-se ao papel de corretor e fiscalizador (VELLOSO, 1970, p.54-55).

²⁶ Funções do planejamento que passariam pela racionalização das decisões governamentais, as quais necessitariam ainda de melhores ajustes quanto aos setores prioritários de investimento direto do governo e aqueles em que caberia uma atuação do setor privado, somente viável através de uma “modernização da máquina governamental” (VELLOSO, 1970, p.56-57).

²⁷ O que, na realidade, não livraria o Brasil do processo de substituição de importações. Em suma, o que tanto Beltrão como Velloso sugeririam seria na verdade uma mudança qualitativa desse processo. Segundo o Ministro do Planejamento de Costa e Silva, haveria de se continuar a substituir importações, porém, voltadas a produtos de indústrias mecânicas, elétricas e eletrônicas, enfim, produtos “cada vez mais sofisticados [pois] os equipamentos [...] importados [...] são [...] de alto conteúdo tecnológico” (BELTRÃO, 1968, p.72).

²⁸ Fundador de *l'Express*, Jean-Jacques Servan-Schreiber – um admirador de Kennedy –, publicou em 1967 *Le Défi Américain*, obra na qual anunciava que a “ameaça” à Europa, menos que a riqueza vinda dos EUA, seria a eficiência desse país no emprego das competências. Segundo Gendreau-Massaloux (2005), “Esta constatação, que retomava a esquerda sob o tema *da colonização da França pelo capital estrangeiro*, não

Inglaterra ou a antiga Alemanha do pós-guerra), mas também países como o Brasil deveriam estar atentos ao fato de os Estados Unidos estarem velozmente desvendando “novas fronteiras tecnológicas” – o que reforçava a necessidade de um planejamento qualitativo (SIMONSEN, 1974, p.20-21).

Para Simonsen (1974), porém, não nos livraríamos do círculo vicioso da pobreza relativa se não tomássemos medidas para resolver – basicamente – cinco problemas cruciais: a) fortalecimento da poupança; objetivando sustentar taxas elevadas de crescimento; b) treinamento de recursos humanos; investindo em educação como ferramenta para dinamizar o progresso tecnológico no país; c) contenção da explosão demográfica; pois (numa leitura bastante neomalthusiana, em que se explicitaria a necessidade de um programa oficial de controle de natalidade) um excedente populacional seria desfavorável à manutenção do crescimento econômico²⁹ [em um raciocínio segundo o qual menor população significaria maior oferta de emprego, olvidando-se a relação (muito mais pertinente) entre capital e trabalho]; d) expansão das exportações, haja vista que a fórmula do crescimento econômico contido, isto é, da substituição de importações, não se sustentaria por mais trinta anos, devendo-se, ao invés, valorizar as exportações através de ajustes cambiais e fiscais e da melhoria da competitividade da indústria nacional³⁰; e) racionalização econômica e administrativa; visando a formulações de políticas adequadas de desenvolvimento e à formação de quadros administrativos para tanto.

Sinteticamente, a análise de tecnoburocratas como Simonsen, Velloso, Beltrão, entre outros, apontava para uma falência dupla: da combinação entre inflação e crescimento – apesar de, anos mais, tarde, um documento como o III PND contemplar tal perspectiva –

tinha, no entanto, a simplicidade de uma profecia catastrófica. Como [recorda um] número de *Le Monde Diplomatique*, não estava em questão preconizar para a Europa um processo de pura imitação, e o ‘modelo’ americano – [...] conceito [que] invadiu a mídia – era posto em relação [sem uma tomada de posição], pelo menos aparente, com dois outros: o modelo japonês, que associava modernização e garantia do emprego, e o modelo sueco, que era caracterizado por uma forte progressividade do imposto, uma fraca diferença entre o rendimento médio dos empregadores e dos empregados, o desenvolvimento econômico assegurado pela vontade de integração na empresa ou a coletividade”.

²⁹ Crescendo a taxas demográficas bem mais elevadas que a dos “países desenvolvidos”, os “países subdesenvolvidos” se veriam inevitavelmente frente a uma defasagem de rendimentos per capita cada vez maiores, o que impunha a necessidade de um “esforço especialmente intenso” de crescimento, para que – poder-se-ia dizer – a pressão demográfica não o anulasse. Assim, não haveria desenvolvimento com taxas que, devido a avanços da medicina, poderiam chegar aos 3% ao ano (SIMONSEN, 1974, p.19/33-34). Nesse tom, Roberto Campos (*apud* SIMONSEN, 1974, p.102) diria ironicamente que, se “A tecnologia agrícola matou o demônio malthusiano na primeira metade do século XIX [a] tecnologia bioquímica o ressuscitou nesta segunda metade do século [XX]”. O que Mário Henrique Simonsen proporia seria, pois, um “bom senso aritmético”.

³⁰ Como escreve o autor (SIMONSEN, 1974, p.253), “Um país nas condições do Brasil precisa do concurso de capitais estrangeiros por três razões: para reforçar a sua capacidade de poupança, para aumentar a sua capacidade para importar e, principalmente, para fortalecer o seu progresso tecnológico”.

e da necessidade de uma substancial mudança qualitativa das exportações brasileiras. Para o futuro (ou seja, para a década de 1970), o Brasil se tornaria mais dependente do comércio exterior paradoxalmente a um declínio das taxas de importação. Ora, se isso tornava precária qualquer previsão da evolução do coeficiente de importações, por outro lado seria imperativo constatar que, para atingir o padrão técnico almejado, o país deveria dar impulso às exportações para que não sofresse um bloqueio de suas possibilidades de crescimento, o qual, poderia ser calculado mediante o uso de modelos que projetassem o aumento da população ativa e de sua produtividade; o aumento das taxas de investimento “e da relação capital/produto”; e a projeção das exportações e do coeficiente de importações (SIMONSEN, 1974, p.161).

Esse tipo de projeção – chamada de *modelo dos três limites* – teria sido aplicado ao Brasil por Isaac Kerstenetzky, o qual indicaria como alternativas para se conseguir um ritmo de crescimento mais acelerado uma estratégia de desenvolvimento conforme indicada a seguir.

I) compatibilização da meta da taxa de crescimento com o objetivo da criação de novos empregos absorvedores da oferta crescente de mão-de-obra. Será de grande importância [...] projetar uma política para o setor agrícola que crie condições de expansão da produção sem liberação substancial de mão-de-obra, e com ampliação do mercado interno e de produtos industriais; II) planejamento de investimento em recursos humanos, visando à diminuição do atraso tecnológico em relação aos países mais desenvolvidos e à adaptação do sistema educacional à necessidade de modernização do país³¹; III) política de expansão das exportações; IV) planejamento dos gastos públicos com maior racionalidade e melhoria da eficiência da burocracia governamental³² (Kerstenetzky, *apud* SIMONSEN, 1974, p.165).

³¹ A respeito dos investimentos em educação, Simonsen (1974, p.211/232) lamentava que “a tradicional rigidez curricular, propensa ao academicismo [seria] responsável [no Brasil] pelo desajuste entre a oferta de profissionais e as necessidades do mercado”, aspecto que, se não fosse corrigido a médio prazo e em favor de cursos, carreiras e mercados mais técnicos e práticos, poria em risco a marcha de desenvolvimento do país. Importante notar que a publicação do livro de Simonsen (1969) coincide com a promulgação da Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação Superior, a qual, no mesmo espírito destacado por M. H. Simonsen, incentivou a “universalização” desse nível, dando meios para multiplicar o número de instituições, de cursos noturnos e, principalmente, adaptando os currículos às condições do mercado. Nesse ponto, seu Art. 23 era explícito, ao dizer: “Os cursos profissionais poderão, segundo a área abrangida, apresentar modalidades diferentes quanto ao número e à duração, a fim de corresponder às condições do mercado de trabalho”. Para alguns educadores, permeada por aspectos pragmáticos, econômicos e gerenciais, a lei 5540/68 promoveu, exatamente nesse afã quantitativo do ensino, dissociações (claro, em prejuízo à qualidade educacional) bastante sérias: entre a pesquisa – cada vez mais relegada – e o ensino, tornando alguns cursos, na verdade, ainda mais elitizados, entre o *saber* e o *fazer*, a teoria e a prática, a concepção e a execução; o que reforçou uma divisão social do trabalho e da técnica em moldes tayloristas (Noronha, *apud* J. L. MARQUES, p.7). Ver também: Brasil, Lei nº 5.540, de 28/11/1968 <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=75564>>.

³² Fator que deveria ocorrer mediante um equilíbrio entre intervencionismo estatal e gastos públicos, não devendo estes pesarem demais sobre aquele.

Por conseguinte, planejar seria mais que uma opção; seria uma necessidade, pois,

A aceitação da filosofia do planejamento pode trazer três conseqüências benéficas para o desenvolvimento do país. A primeira é a melhoria da composição dos orçamentos públicos, que presumivelmente serão mais bem feitos quando subordinados a um critério científico do que quando resultantes da simples superposição de decisões mais ou menos arbitrárias. A segunda reside na maior continuidade da política econômica, que passará a orientar-se por um horizonte razoavelmente amplo, desde que o Governo leve a sério os seus planos. A terceira é a definição clara do papel do setor público e do setor privado no processo de desenvolvimento, com a melhor explicitação das regras do jogo, e a conseqüente diminuição dos riscos para os empresários (SIMONSEN, 1974, p.192).

Poupança, educação e racionalidade econômica formavam o tripé sobre o qual o quadro institucional brasileiro deveria se apoiar para lograr o desenvolvimento. Igualmente, esse quadro teria sua maior eficácia se fundamentado nas premissas do planejamento. Como uma continuidade das formulações sobre a temática da superação do subdesenvolvimento pela via tecnológica, houve todo um ramo de pesquisas direcionadas à racionalização da territorialidade que o planejamento inevitavelmente adquiriria; trabalhos também relacionados a uma tríade: a adoção de modelos, a opção pelas técnicas quantitativas e a ampla aceitação da noção de pólos ou núcleos difusores de desenvolvimento e crescimento. Nesses três elementos, amalgamaram-se – sob o pano de fundo geopolítico de um projeto de nação dos governos militares – as influências da economia espacial e da geografia quantitativa, a valorização das estatísticas enquanto ferramentas de base para as pesquisas e a *aplicabilidade* das premissas da geografia regional francesa.

2.4 Planos econômicos: algumas diretrizes gerais.

Com a reformulação do Ministério do Planejamento (prevista nas indicações do Plano de Ação Econômica do Governo, uma vez que, como Ministério Extraordinário, a pasta havia sido extinta em junho de 1963 por Goulart, o planejamento ficando a cargo do escritório de Coordenação do Planejamento Nacional, adjunto à Presidência) em Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, em 1964, unificaram-se atribuições antes dispersas por órgãos, conselhos e coordenações; o que contribuiu, certamente, para a forma como o planejamento atingiu um patamar técnico que o tornou – pelo menos quanto às suas intenções – global e integrado. Também, a faculdade dada aos presidentes, pelo Ato Institucional nº 2 (de 27 de outubro de 1965), em baixar decretos-leis sobre matérias de segurança nacional – incluindo medidas de intervenção do Estado no campo econômico

(CADERNOS NAE, 2004, p.91; MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO – HISTÓRICO) – abriu possibilidades inéditas para o fortalecimento do instrumental técnico do planejamento e da burocracia estatal. Amadurecia, portanto, a tácita aliança entre militares e tecnoburocratas – envolvendo também diplomatas – que perdurou por todo o período militar (refletindo-se, inclusive, no processo de abertura política)³³.

Mas para que se pudesse alcançar algum resultado páreo ao ambicionado pelo regime instaurado pelos militares, urgia, primeiramente, partir de uma política econômica atuante em relação ao combate à aceleração inflacionária para, depois de sanados os entraves mais básicos, implementar o “modelo brasileiro de desenvolvimento”.

Pela ação do PAEG, prepararam-se as condições para um “modelo brasileiro de capitalismo”, muitas vezes louvado por propiciar, pouco tempo após, entre mais ou menos 1968 e 1973, um elevado crescimento, a taxas de acumulação agregada de mais de 10%, o que certamente era uma marca bastante impressionante³⁴. Escrevendo em 1969, Mário Henrique Simonsen (1974, p.123-124) sintetizava a visão da “revolução” acerca do crescimento econômico: o governo, desde 1964, teria conseguido resultados que apontavam para uma perspectiva otimista, estando o país “no ramo descendente da curva inflacionária” (ver tabela nº 1).

³³ Cremos que, por enfocar mais diretamente o Ministério do Planejamento, vale elencar quem foram os titulares desta pasta, ao menos desde sua criação até o final do regime militar. Vejamos: Celso Furtado (28/09/62 a 31/03/64 – Pres. João Belchior M. Goulart); Roberto Campos (15/03/64 a 30/10/67 – Pres. Gen. Humberto C. Branco); Hélio Beltrão (15/03/67 a 30/10/69 – Pres. Gen. Arthur da Costa e Silva); Reis Velloso (João Paulo dos) (30/10/69 a 14/03/79 – Pres. Gen. Emílio G. Médici); Simonsen (Mário Henrique) (15/03/79 a 10/08/79 – Pres. Gen. Ernesto Geisel); Delfim Netto (15/08/79 a 14/03/85 – Pres. Gen. João B. O. Figueiredo). Dados obtidos em: MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO – HISTÓRICO.

³⁴ Contudo, logo esse crescimento de grande monta seria questionado severamente por conjunturas internas e externas e por contradições a ele inerentes.

Tabela nº 1. Brasil: taxas anuais de inflação (1956-1979)*.

Anos	Taxas de inflação (%)
1956	24,4
1957	7,0
1958	24,3
1959	39,5
1960	30,5
1961	47,7
1962	51,3
1963	81,3
1964	91,9
1965	34,5
1966	38,8
1967	24,3
1968	25,4
1969	20,2
1970	19,3
1971	19,5
1972	15,8
1973	15,5
1974	34,6
1975	29,4
1976	46,2
1977	38,8
1978	40,8
1979	77,2

Fonte: LUQUE; VASCONCELLOS, *Manual de Economia*, p.379.

* Toma-se como base o período entre o início do governo JK e o fim da vigência do II PND.

Mas de que forma se obteve essa contenção da inflação?

Pois bem: o Plano não apenas investiu na expansão do controle público sobre os recursos, valendo-se de ampliação da carga de impostos, de elevação do nível de poupança interna – de maneira forçada – e também do incremento de poupança acumulada pelo sistema de previdência social, como provocou uma política de liberação de créditos (daí os preparativos para o *boom* do chamado “milagre econômico”) em um contexto no qual havia baixa utilização da capacidade produtiva, taxas mais ou menos elevadas de desemprego e mão-de-obra barata e pouco qualificada; condições para as quais não seria de grande dificuldade o controle coercitivo dos salários (como mecanismo básico de controle inflacionário) (SINGER, 1985, p.61-62). Em relação aos objetivos mais específicos do PAEG, podem-se enumerar cinco grandes linhas de ação (SIMONSEN; CAMPOS, 1976), a saber:

1. Amortecimento das taxas inflacionárias;
2. Aceleração dos patamares de crescimento econômico;
3. Alívio dos desequilíbrios setoriais e regionais;
4. Absorção de mão-de-obra em expansão;
5. Restauração da viabilidade do balanço de pagamentos;
6. Reforma do sistema tributário e da Administração Pública.

Mais exatamente, a primeira medida concernia ao combate a taxas que, de 80 a 90%, deveriam ser reduzidas à ordem dos 25%³⁵. Essa talvez fosse a principal meta do PAEG, através de uma medida de choque (preventiva) à qual se seguiu uma política gradualista – entendida como contenção da inflação por etapas planejadas de correção, “desinflação” e estabilidade, *com o produto crescendo à taxas normais*; ou, o controle inflacionário “com simultânea neutralização da maior parte das distorções causadas na economia pelos elevados aumentos de preços” (IPEA, 1978, p.21).

Admitia-se como essencial à política antiinflacionária o pragmatismo da política salarial, “um dos principais esteios da política brasileira de combate à inflação”; o qual, obviamente numa visão bastante tecnicista, traria a “vantagem de substituir um infundável jogo de greves e pressões por um simples cálculo aritmético” (SIMONSEN; CAMPOS,

³⁵ Lembremos, para uma corrente de recorte mais estruturalista, a inflação seria ingrediente indispensável ao desenvolvimento econômico, contrariando a nítida tese antiinflacionária – que depois, sem poucas complicações – seria combinada, no “modelo dependente-associado” (marcado pela combinação e reagrupamento de empresas brasileiras e estrangeiras, com a formulação de uma nova concepção de interdependência econômica, política, cultural e militar com os Estados Unidos [IANNI, 1968, p.11] dos planos militares, à persistência de taxas elevadas de crescimento econômico.

1976, p.112). Na intenção de “aliviar desequilíbrios regionais e setoriais”, o PAEG já apontava para traços fundamentais do planejamento militar, como a valorização da ocupação da Amazônia e do Nordeste – lembrando-se que, nesse mesmo governo, foi criada a SUDECO (Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste); com todas as transformações fundiárias daí advindas³⁶. Tal alvo seria conseguido, no caso da Amazônia, mediante projetos conjugados entre indústria, minério e pecuária; reservando-se para o Nordeste, uma industrialização seletiva, confinada, diga-se bem, aos pólos próximos aos grandes centros metropolitanos da região. E, embora pouco explicitado, a partir dessa época teve início a grande transformação do cerrado brasileiro. “Quimificado”, colocaria a soja na pauta de exportações brasileiras. Claro que todos esses processos envolviam outra das metas em pauta, a absorção da mão-de-obra. E em *mão dupla*. Explica-se: de um lado, haveria de se conter a migração campo-cidade, deslocando para regiões pouco ocupadas contingentes populacionais oriundos, sobretudo, do Nordeste – a despeito da inexistência de meios mais eficazes de fazer com que essa população permanecesse em sua região de origem. De outro lado, havia, quanto à migração campo-cidade, uma percepção negativa, voltada a velhos discursos anticosmopolitas das primeiras décadas do século XX, em relação a eventuais inchaços urbanos. Na obstinação pela segurança nacional, tal situação serviria – hipoteticamente – ao fomento da contestação social, que se, para seu abafamento, existia o lastimável recurso à repressão política, excessos de pressões das “massas” significariam obstáculos à política antiinflacionária de retenção e arrocho salarial praticada, sempre é bom recordar, em nome do gradualismo, o qual, inclusive, extrapolaria a questão econômica.

Gradual também deveria ser a inserção social da população brasileira em condições melhores de vida – mas isso, depois que se houvesse contornado certos óbices que ainda fariam do Brasil um país economicamente subdesenvolvido.

Tendo sido, o PAEG, uma espécie de preparativo para os ambiciosos projetos estruturais, bastante relacionados a teorizações geopolíticas nacionais, após o *relativo*³⁷

³⁶ É no período de vida do PAEG que se edita a Lei nº 4 504, de 30 de novembro de 1964: o Estatuto da Terra.

³⁷ *Relativo*, para alguns analistas (MARTONE, 2001, p.80-89), pois a calma da espiral inflacionária somente seria sentida após o término dos quatro anos de vigência do PAEG. Ademais, suas metas não foram alcançadas, no que concerne especificamente ao combate inflacionário, pois o PAEG, em se debruçando primordialmente sobre a problemática da inflação, interpretou-a como uma pura inflação de demanda – aquela provocada por uma procura por bens e serviços acima do permitido pelo volume de oferta –, para cujo combate se implementou um esquema de contenção da renda à disposição dos assalariados, o qual, porém, se contraiu a demanda, não impediu que os preços continuassem a crescer, revelando a permanência, na economia, de uma inflação de custos – que é gerada quando o aumento dos custos de produção de bens é repassado a seus preços (LUQUE;

cumprimento das metas antiinflacionárias da política econômica do regime militar (quando a mitologia do “milagre econômico” começou a tomar forma e as condições para a hegemonia do capital transacional pareciam bem adiantadas, haja vista a constatação de uma queda brusca da inflação), dever-se-ia ser implantado o Plano Decenal para o período de 1967 a 1976, cuja elaboração, completada ao final do governo Castelo Branco, foi um dos principais objetivos do (então denominado) EPEA, o qual possuía o *status* de organização especializada vinculada ao Ministério do Planejamento³⁸ (CAMPOS, 1994, p.706). Seus objetivos dividiam-se em duas frentes, uma, analítica, macroeconômica (redigida por Mário Henrique Simonsen), propondo um *modelo econômico* a ser atingido pelo país em dez anos, e outra, voltada para diagnósticos mais setoriais, os quais acabariam sendo encampados, no governo Costa e Silva, ao Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED) (inserido no chamado “Plano Trienal para o período de 1968 a 1970”, o qual, no fim das contas, acabaria reduzido ao próprio PED), concebido (na gestão de Hélio Beltrão) para o período de 1968-1970. É fundamental destacar que o PED foi complementado por uma série de planos setoriais ou regionais (depois encampados ao Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo), tais como o Programa de Integração Nacional (PIN), o PROTERRA (Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulos à Agroindústria do Norte e do Nordeste), o PROVALE (Programa Especial para o Vale do São Francisco), o PRODOESTE (Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste), o PRORURAL (Programa de Assistência ao Trabalhador Rural) e o Programa de Integração Social (PIS) (BIDERMANN, 1997, p.22-23; CADERNOS NAE, 2004, p.96-100).

Se, em conformidade com certas análises (Palazzo, *apud* CADERNOS NAE, 2004, p.100-101), houve, no início do governo Médici, certa reticência acerca dos resultados do instrumental de planificação – o qual chegaria a ser visto pelo Ministério da Fazenda (cujo titular era Delfim Netto) como fator de engessamento da “funcionalidade do mercado” – o Ministério do Planejamento (deixando de lado as propostas decenais e buscando trabalhar

VASCONCELLOS, 2002, 368-374). A mesma opinião sobre a interpretação da inflação brasileira do período como pura inflação de demanda – note-se, contemporaneamente não se busca mais analisar as causas da inflação em modelos “puros” – é sustentada por Francisco de Oliveira (1987, p.64), o que apontaria para uma “identidade de erro” de interpretação tanto do PAEG quanto do Plano Trienal de Goulart, tendo, aliás, aquele plano lançado o país numa recessão muito semelhante ao plano encabeçado por Furtado; argumento que em muito explicaria a progressão (pelo regime de 1964) das contradições anteriores, e não, como os seus entusiastas alardeavam, sua superação e correção.

³⁸ A política adotada pelo Plano se baseava numa idéia de superação do modelo de substituições de importações, o qual, nessa ótica, havia se esgotado a partir de 1963. Em virtude disso, a alternativa principal do novo Plano estaria na formação de mercado, buscando priorizar os setores de infra-estrutura, indústria básica e agricultura (PONTES, 1983, p.212).

mais em médio e curto prazo) lançou, em outubro de 1970, o Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo, em que se evidenciava como nunca a necessidade de internacionalização da economia brasileira – tônica dos planos subsequentes – e o apelo à constituição do país como “potência mundial”. Não sendo exatamente um plano global, constituía-se numa espécie de trabalho introdutório a ser complementado por dois documentos: uma proposta de orçamento plurianual para o período de 1971 a 1973 e o I Plano Nacional de Desenvolvimento, a ser implementado entre 1972 e 1974. Nesse sentido, para uma compreensão das políticas regionais e setoriais dos PNDs, as quais formam o cerne dos Planos em tela, interessa um recorte de suas estratégias básicas, principalmente no tocante a três aspectos: seus objetivos básicos, suas avaliações econômicas conjunturais e estruturais e, por fim, suas fontes de investimentos, em linhas gerais.

É o que se mostra em seqüência.

2.4.1 O I Plano Nacional de Desenvolvimento.

A base legal que atribuía ao Poder Executivo a elaboração de planos nacionais de desenvolvimento (ao quais se vinculavam os orçamentos plurianuais, sendo o primeiro deles voltado para o PED) – via apreciação do Legislativo – acordava-se aos atos complementares n^{os} 43 (de 29 de janeiro de 1969)³⁹ 76 (de 21 de outubro do mesmo ano) e à Lei Complementar n^o 9, de 11 de dezembro de 1970 (PONTES, 1983, p.227)⁴⁰.

Escrito em um tom bastante otimista, no qual se alardeava o êxito logrado pelo governo da “revolução” em ter *reconstruído a economia nacional*, o I PND (BRASIL, 1971a) foi instituído para o período 1972-74, sendo o primeiro instrumento de caráter sintético, após a instauração do regime militar, a objetivar um planejamento de “política e estratégia de desenvolvimento” complementado por programas setoriais e regionais, “orçamentos plurianuais e mecanismos de acompanhamento [...] de caráter permanente” (IPEA, 1978, p.13).

Em seguida ao ataque à inflação desencadeado pelo governo Castello Branco e ao impulso inicial à indústria e aos programas de infra-estrutura, dado pelo governo Costa e Silva, o “terceiro governo da revolução” tinha, como objetivo maior,

³⁹ Que, ao contrário dos atuais Planos Plurianuais, previa a duração do plano coincidente à do mandato presidencial.

⁴⁰ Até a Constituição de 1988, cabia sempre ao Executivo elaborar um PND, ao qual se ligavam quatro orçamentos: um plurianual (de investimentos), o orçamento da União, o orçamento monetário e o orçamento das empresas estatais (P. de Oliveira MATOS, 2002, p.38).

[...] elevar o Brasil à categoria dos países de alto nível de desempenho, em todos os setores, com taxas de crescimento do Produto Interno Bruto, estavelmente, à ordem de 9% ao ano, e expansão industrial acima de 10%, tratando, também, de aumentar as exportações, principalmente de manufaturados e perseguindo elevados níveis de reserva e extraordinária vitalidade no mercado de capitais (BRASIL, 1971a, p.13).

Assim (em conformidade com a terminologia *esguiana*), os objetivos nacionais do I PND, explicitamente menos ligados ao desenvolvimento social que ao desenvolvimento econômico, seriam (BRASIL, 1971a, p.14-15):

- i. Não somente manter o Brasil na lista dos então 10 maiores PIB do mundo, mas aspirar à condição de oitava economia global, inserindo o país, “no espaço de uma geração, na categoria das nações desenvolvidas”;
- ii. Ultrapassar a barreira dos 500 dólares de renda per capita até 1974, duplicando-a, até 1980, em relação aos índices de 1969 (**ver tabela nº 2**);
- iii. Aumentar a taxa de emprego;
- iv. Reduzir a inflação à ordem de 10% a ano até o fim do governo Médici;
- v. Realizar uma política econômica combinando aceleração do crescimento ao controle da inflação.

Tabela nº 2. Dimensões da economia brasileira – projeções para 1974.

/	1970	1974	Aumento em %
PIB (em milhões de Cr\$ de 1972)	222 857	314 581	41
População (para grupos de 1000 habitantes)	93 204	104 130	12
PIB <i>per capita</i> (em Cr\$ de 1972)	2 391	3 021	26
Produto Industrial (em milhões de Cr\$ de 1972)	53 384	78 160	46
Investimento Bruto Fixo (em milhões de Cr\$ de 1972)	37 885	59 770	58
PEA (para grupos de 1000 habitantes)	29 195	32 987	13

Fonte: BRASIL: *I Plano Nacional de Desenvolvimento*, p.16.

Dez pontos seriam tomados como meios de realização dos objetivos gerais do Plano; condicionados, porém, à estabilidade política para manter a segurança nacional interna e externa. Consistiam, pois, em: 1) articulação política e econômica entre governo e setores privados e entre estados e União como pano de fundo para a *integração nacional*; 2) reestruturação da administração pública; 3) modernização da empresa nacional, “fortalecendo-lhe a competitividade”; 4) mobilização – por intermédio de ações governamentais – de recursos externos com o intuito de viabilizar as “pequenas e médias

empresas”; 5) implementação de uma *política tecnológica nacional*, priorizando os investimentos na energia nuclear; 6) ampliação do mercado consumidor e do mercado de trabalho; 7) consolidação da infra-estrutura de transportes (com destaque para a implantação dos Corredores de Transporte) e das indústrias de base; 8) “integração nacional”, com a criação das regiões metropolitanas e a implantação de pólos regionais, “notadamente o agroindustrial do Sul⁴¹, o industrial-agrícola do Nordeste e o agropecuário do Planalto Central e da Amazônia”⁴²; 9) efetivação de uma abertura social para “assegurar a participação de [todas] as categorias sociais nos resultados do desenvolvimento” e descentralizar, conseqüentemente, o poder econômico; 10) incentivo às políticas de exportação (“Estratégia Economia Externa”) (BRASIL, 1971a, p.7-9).

É clara, no I PND, a ênfase na integração nacional, sobretudo, no referente ao Nordeste, à Amazônia e ao Planalto Central, através de incremento de transportes, de colonização (a cargo do PIN – Programa de Integração Nacional) e de desenvolvimento agrícola (PROTERRA). Em síntese:

[A] estratégia de desenvolvimento procurará realizar ao máximo o potencial de crescimento representado pelos fatores básicos de que dispõe o País, em três principais aspectos: 1) expandindo a fronteira econômica, para tirar partido da nossa dimensão continental; 2) aproveitando ao máximo os recursos humanos, particularmente pela sua melhor qualificação; 3) consolidando a experiência havida com o desenvolvimento do núcleo básico do Centro-Sul e com a industrialização do Nordeste, reveladora da nossa capacidade de criar a base de mercado interno para a expansão da economia (BRASIL, 1971a, p.19).

Os incentivos fiscais reformulados pelos Decretos-leis n^{os} 1.106/70 e 1.179/71 viabilizariam os projetos mais ambiciosos, no que tange ao desenvolvimento econômico, ligados ao I PND: respectivamente, o PIN, cujo conteúdo guardava, dentre outros pontos, a construção da Transamazônica e da rodovia Cuiabá-Santarém, a implantação de faixas de terra (de cerca de 10 km) em torno dessas rodovias (visando a um suposto programa de colonização e “reforma agrária” e a um deslocamento da fronteira econômica – interiorizando-a – além de uma reorientação dos fluxos migratórios do Nordeste para a Amazônia – e não para o Centro-Sul), um programa de irrigação do Nordeste (a atingir uma área de 40 mil hectares)⁴³, a “transferência de 30% dos recursos financeiros dos incentivos

⁴¹ Vale lembrar que, no âmbito dessa região, atuou também uma Superintendência de Desenvolvimento – a SUDESUL, entre 1967 e 1990.

⁴² Realça-se nesse item, mais uma vez, o papel de transferência financeira da União para o Nordeste e a Amazônia por intermédio do PIN e do PROTERRA (BRASIL, 1971a, p.9).

⁴³ Cujas coordenação e execução compreenderiam um trabalho conjunto entre o Ministério do Interior, a SUDENE e a SUVALE.

fiscais oriundos de abatimento do imposto de renda para aplicação” no próprio PIN (Ariovaldo U. de OLIVEIRA, 1991, p.63), a criação de corredores de transporte no Nordeste, o levantamento sistemático da área de influência do Programa, através do Projeto RADAM, visando ao mapeamento de base e temático (com cobertura de 2 milhões de km²); e o PROTERRA, programa que objetivaria o “apoio ao pequeno produtor”, com distribuição de glebas de “dimensão econômica aceitável, nas áreas em que se faça mister racionalizar a estrutura da propriedade”; num conjunto de projetos agrícolas que se realizariam por desapropriações pagas e crédito financiado pelo BNB (Banco do Nordeste do Brasil S.A.), BASA (Banco da Amazônia S.A.), BNDE, Banco do Brasil (através de recursos próprios ou repasse do Banco Central)⁴⁴ e Caixa Econômica Federal (BRASIL, 1971a, p.25-31; IPEA, 1978, p.22/105).

Distinguido as iniciativas setoriais das regionais, verifica-se no I PND uma intenção de fomentar, sobretudo, transportes, comunicações, energia elétrica, indústrias de transformação e de extração mineral. Através da **tabela nº 3**, pode-se visualizar quais seriam os programas de investimento do Plano.

⁴⁴ A criação do Banco Central pela Lei nº 4 595 de 1964 fez parte das reformas bancárias efetuadas pelo regime militar, que, neste caso em especial, extinguiu a SUMOC (Superintendência da Moeda e do Crédito), fundada, em 1945, por Octávio de Gouveia Bulhões.

Tabela nº 3. Programas de Investimento – período 1972/1974 (valores em Cr\$ milhões de 1972).

Educação.	31.200	Dispêndios totais, sendo Cr\$ 28.000 milhões correspondentes ao setor público.
Saúde/saneamento.	15.200	Dispêndios públicos.
Desenvolvimento científico e tecnológico.	1.750	Aplicações para a execução do Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.
Agricultura/abastecimento.	15.600	Aplicações governamentais.
Energia.	24.400	Investimentos, sendo: energia elétrica (Cr\$ 17.300 milhões); petróleo e xisto (Cr\$ 7.100 milhões, dos quais Cr\$ 1.780 milhões para prospecção).
Transportes.	20.100	Investimentos, sendo: Cr\$ 10.600 no sistema rodoviário; Cr\$ 4.570 milhões no sistema ferroviário; Cr\$3.670 milhões em portos e navegação marítima e fluvial; Cr\$ 1.260 em transportes aéreos (infra-estrutura).
Comunicações.	3.120	Investimentos públicos, abrangendo telecomunicações, comunicações urbanas e serviços postais.
Desenvolvimento industrial.	30.400	Investimentos (“com elevada participação do setor privado”), sendo: siderurgia (Cr\$7.700 milhões); química (Cr\$ 5.500 milhões); mecânica e elétrica (Cr\$ 8.000); forjados de aço (Cr\$ 170 milhões); Fundidos de Ferro e Aço (Cr\$ 450 milhões); Ferro-ligas (Cr\$ 130 milhões); Metais não-ferrosos (Cr\$ 650 milhões); Cimento (Cr\$ 1.000 milhões); Celulose e papel (Cr\$ 2.800 milhões); Bens de consumo não-duráveis (Cr\$ 4.000 milhões).
Mineração.	3.690	Investimentos dos setores público e privado: (Cr\$ 3.260 milhões) e aplicações federais para pesquisa de recursos minerais, exclusive prospecção de petróleo (Cr\$ 430 milhões); pesquisa em urânio (Cr\$ 150 milhões).
Habitação.	17.500	Investimentos por intermédio do Sistema Financeiro de Habitação.
Integração nacional.	10.550	Dispêndios globais através do PIN (Cr\$ 3.090 milhões) e PROTERRA (Cr\$ 3.000 milhões) e destinação de incentivos fiscais para o Norte e Nordeste (Cr\$ 4.460 milhões).
Integração social	5.730	Aplicações com recursos do PIS e PASEP.

Fonte: *I Plano Nacional de Desenvolvimento*, 1971, p.48.

Na opinião de ideólogos do regime militar (SIMONSEN; CAMPOS, 1976, p.71), houve, numa comparação da participação percentual dos investimentos setoriais previstos no PAEG, no PED e no I PND (**ver tabela nº 4**), “uma gradual mudança” de prioridades de investimentos, em direção a programas sociais de educação, saúde, saneamento e investimentos “de integração nacional” – destinados à abertura de fronteiras e intercomunicação de mercados.

Tabela nº 4. Investimentos setoriais comparados (PAEG, PED e I PND).

INVESTIMENTOS SETORIAIS (em % do total)			
	PAEG	PED	I PND
Habitação	6,1	23,7	9,8
Energia	31,1	26,9	13,6
Transporte	25,1	16,7	11,2
Comunicação	2,2	3,7	1,7
Agricultura	8,1	4,2	8,7
Indústria	17,0	14,0	19,0
Educação	6,5	6,9	18,4
Saúde-Saneamento	1,5	3,9	8,5
Valorização regional	2,4	—	5,9
Integração social	—	—	3,2

Fonte: SIMONSEN, M. H; CAMPOS, R. *A nova economia brasileira*, p.71.

Para viabilizar o montante financeiro previsto para os investimentos setoriais, apostava-se em instrumentos de ação econômica de contenção da inflação, redução das taxas de juros, aperfeiçoamento dos sistemas de incentivos fiscais regionais – inclusive, agilizando a transferência orçamentária para os estados e municípios –, incentivo a fusões, no sistema bancário, objetivando a formação de “sólidos grupos empresariais com poder de competição e com adequada estrutura financeira”; dentre outras medidas (BRASIL, 1971a, p.49-51)

Ainda sem menções à participação do capital externo, o I PND é um documento cujas metas alicerçam-se em uma forte política industrial nas mãos da empresa nacional e do Estado, sendo este, exclusivamente, responsável pela infra-estrutura de base, a qual, chama atenção, pouca importância dava, na questão energética, ao petróleo, o grosso de

seus investimentos voltados para a energia elétrica, sobretudo, hidrelétrica, reservando-se um espaço para a energia nuclear. No tocante às políticas regionais, a coincidência do espaço da nação à sua abrangência econômica dava o tom para a política de ocupação da Amazônia. Novamente, ressalta-se a consciência dos planejadores sobre a necessidade de fomento tecnocientífico para atingir os fins desejados. O I PND buscou, na aliança entre estados da federação e a União e, também, na aproximação entre Estado, enquanto fornecedor de infra-estrutura e empresa privada nacional, a equação para a consolidação de uma economia de mercado, valendo-se o governo do planejamento como instrumento para a melhor rentabilidade dessa política. Mas, tratava-se de um planejamento confessadamente a cargo da União, definidora das estratégias e prioridades das políticas públicas, limitando-se as unidades da federação a executar obras em escala local.

2.4.2 O II PND: a fuga para frente.

Proposto por João Paulo dos Reis Velloso, o II Plano Nacional de Desenvolvimento seria a mais ampla proposta de planejamento da época. Sua concepção se faz enquanto “resposta” à crise provocada pelo 1º choque do petróleo⁴⁵, a qual pôs na pauta governamental a necessidade de matérias-primas para uma opção consolidada nas páginas do documento: o industrialismo pela busca de um “modelo brasileiro de capitalismo industrial”, cujo engenho, certamente envolvido por uma postura extremamente confiante em seus resultados (a despeito do contexto nacional e internacional em que o documento fora escrito)⁴⁶, apoiava-se na consolidação da estrutura industrial e, conseqüentemente, no desenvolvimento “para frente”, assumindo-se, mais em curto prazo, encargos (tidos como “provisórios”) de aumento da dívida externa e dos déficits comerciais (CADERNOS NAE, 2004, p.105) – daí o incentivo às exportações que se procurará dar como mecanismo de compensação (nunca logrado, aliás)⁴⁷. Ademais, valorizava-se – ao menos em tese – o setor

⁴⁵ Quando houve um brusco desequilíbrio na balança de pagamentos do país, apresentando um déficit de US\$ 4,7 bilhões e uma expansão das importações na ordem dos 28% (IPEA, 1978, p.14).

⁴⁶ Repare-se: ao mesmo tempo em que o II PND pretendia que o Brasil atingisse altas taxas de crescimento econômico e um fluxo contínuo de inversões na indústria pesada, o governo se via diante da crise do petróleo, à qual havia reagido “elevando substancialmente as tarifas, criando um sistema de depósitos compulsórios e proibindo [...] as importações de bens de consumo” (MADDISON, 1993, p.51), o que gerara certa estabilização do valor das importações entre 1974 e 1977, retendo, porém, uma problemática somente adiada para evidenciar-se às vésperas da década de 1980.

⁴⁷ Na confiança ao combate ao choque do petróleo – cujas dimensões no Brasil certamente se dramatizaram face à opção “rodoviarista” que se instalara no país desde pelo menos o governo JK – a retórica do “Brasil Potência” insistia não apenas no *otimismo* frente a nossas descobertas – de novas áreas de prospecção –, mas, principalmente, na crise enquanto resultado do progresso. Do alto de sua onipotência burocrática, Delfim Netto declarava à FIESP em 1973 que “*Só um idiota não vê que a escassez de matérias-primas de que muitos*

privado e a empresa nacional (BRASIL, 1974, p.37)⁴⁸ e, ao gosto do modelo da Tríplice Aliança, reservava-se ao Estado o domínio dos setores de bens de capital e de eletrônica, cujas importações deveriam ser prioritariamente *substituídas, para que se abrissem* “novas frentes de exportação”, ajustando-se a estrutura econômica de um estágio de “evolução industrial” à escassez do petróleo (BRASIL, 1974, p.16).

O Plano projetava-se para o interregno 1975 a 1979 e possuía como *sentido de tarefa nacional* “consolidar, até o fim da década, uma sociedade industrial moderna e um modelo de economia competitiva”, tendo como “núcleo básico” o Centro-Sul do país, após o I PND ter, supostamente, inserido o Brasil numa posição “entre o subdesenvolvimento e o desenvolvimento” (BRASIL, 1974, p.16/23). Se seu pano de fundo era um ambiente de internacional de crise econômica e relativa distensão política, o Plano visava a combater o processo inflacionário, a deterioração da balança de pagamentos (imaginando um salto no valor das exportações de oito para vinte bilhões de dólares entre 1974 e 1979)⁴⁹ e a crise energética⁵⁰ (como se sabe, incentivando o PROÁLCOOL e favorecendo o uso de outros meios de transporte que não o rodoviário), estabelecendo como metas genéricas:

- 1) Superar, até 1979, uma renda *per capita* de US\$ 1.000,00 e um PIB – até 1977 – de US\$ 100 bilhões⁵¹;

empresários vêm se queixando, numa atitude histórica, decorre do ritmo de desenvolvimento de nossa economia. Quem é suficientemente irresponsável para propor que freemos o desenvolvimento econômico por causa de matérias-primas?” (Delfim Netto, *apud* GASPARI, 2003, p.261) (destaques nossos).

⁴⁸ A despeito de mecanismos de incentivo ao capital privado nacional e desestatização (como o Programa Especial de Apoio à Capitalização da Empresa Privada Nacional – Procap – e a Resolução nº 9, do Conselho de Desenvolvimento Econômico, que dava “preferência das encomendas das empresas estatais à indústria nacional”) (SILVA, 2003, p.11/16), as tensões entre o empresariado nacional (sobretudo de São Paulo) – duvidoso em relação aos rumos da política econômica do governo abertamente centrada nas empresas estatais e nas transnacionais – e o governo federal jamais obscureceram a hegemonia do capital internacional no período em questão.

⁴⁹ Intenção inserida – pode-se dizer – numa retomada, por Geisel, de uma política externa menos comprometida com os EUA (cujas bases “terceiro-mundistas” haviam sido lançados na *Geopolítica do Brasil*, de Golbery do Couto e Silva), que procurou – de maneira não distante da política externa independente dos chanceleres Afonso Arinos de Melo Franco e San Tiago Dantas – aproximar-se da China e de países da África, do Oriente Médio e do Leste Europeu; não obstante todos os riscos que uma prática de incentivo às exportações pudesse acarretar, num ambiente de crise internacional em que muitos países reforçaram seus mecanismos protecionistas.

⁵⁰ Não é à toa que o Plano procuraria expandir ao máximo a atuação da PETROBRAS, já que na época o Brasil importava mais de 2/3 do petróleo consumido (BRASIL, 1974, p.17). Nessa época, a grande área de prospecção no Brasil era no litoral de Sergipe, o Campo de Guaricema, explorado desde 1969. Coincidentemente, em 1974 foi descoberto o campo de Garoupa, o primeiro na Bacia de Campos (RJ). Ainda assim, nesse mesmo ano, a produção interna, de 178 mil barris/dia, não satisfazia mais que 29% do consumo interno <http://www2.petrobras.com.br/Petrobras/portugues/plataforma/pla_campos_petroleo.htm> [31 de julho de 2007].

⁵¹ Esse valor, pretendido pelo Plano para 1979, corresponderia ao dobro da renda média do começo da década de 1960. Para o comércio exterior, pretendia-se alcançar um montante de intercâmbio da ordem de quarenta bilhões

- 2) Criar, até 1980, mais de seis milhões de empregos, a taxas de crescimento superiores aos 3,5%.
- 3) Elevar até 1979 o nível do comércio exterior brasileiro para US\$ 40 bilhões, ou cerca de quinze vezes superior aos índices de 1963.

Ainda como *tarefas básicas*, o PND ressaltava a integração nacional por meio de programas setoriais, na indústria e na agropecuária, com destaque para a “ocupação produtiva da Amazônia e do Centro-Oeste”,

[...] com o Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA), o Complexo Mínero-Metalúrgico da Amazônia Oriental e o Programa de Desenvolvimento de Recursos Florestais, além da execução de programas especiais, como o de desenvolvimento do Pantanal (BRASIL, 1974, p.18).

Postas as metas pretendidas pelo II PND, é fundamental destacar a estratégia econômica global pela qual o documento se pautava: os campos de “atuação direta” do Estado seriam os de infra-estrutura econômica (energia, transportes e comunicações) e as áreas de desenvolvimento social (educação, saúde, previdência social), cabendo à iniciativa privada os setores “diretamente produtivos”, basicamente, os diferentes ramos industriais (BRASIL, 1974, p.48-49). Dava-se, pois, dentre as opções básicas para a viabilização dessas estratégias, destaque para a concepção econômica de um “regime de mercado [...] como forma de realizar o desenvolvimento com descentralização de decisões, mas com ação norteadora e impulsionadora do setor público” (BRASIL, 1974, p.47).

É mister salientar o papel das estatais, o qual o Plano não viria mais que confirmar uma opção econômica cuja adoção seria umas das marcas do período pós-64. Sobre a participação do Estado na economia, basta dizer que, segundo Luciano Martins (1985, p.60), entre 1966 e 1976, foram criadas mais empresas governamentais (cerca de 60% delas) do que nas seis décadas precedentes (**ver tabela nº 5**).

Tabela nº 5. Ano de criação de empresas governamentais.

Períodos	União		Estados		Municípios		Total	
	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%
1971-1976	67	46,2	59	30,9	5	35,7	131	37,4
1966-1970	33	22,7	42	22,0	4	28,5	79	22,6
1961-1965	19	13,1	46	24,0	3	21,4	68	19,4
1951-1960	12	8,3	24	12,6	1	7,2	37	10,6
1941-1950	7	4,8	6	3,1	-	-	13	3,7
1900-1940	6	4,2	12	6,3	-	-	18	5,1
1808-1900	1	0,7	2	1,0	1	7,2	4	1,2
Ignorados	52	-	147	-	18	-	217	-
Em projeto	3	-	1	-	-	-	4	-
TOTAL	200	100,00	339	100,00	32	100,00	517	100,00

Fonte: Luciano MARTINS, *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*, p.62.

Porém, mais relevante que o número em si dessas estatais (571 empresas, sendo 476 atuando no Setor Terciário e 92 nos ramos bancário e financeiro) (MARTINS, 1985, p.61-62), é a percepção do quanto havia crescido a burocracia, ou mais, o próprio Estado, cuja responsabilidade, nessa economia de mercado, passara a ser o fortalecimento das empresas nacionais, graças ao intermédio dos bancos federais, não apenas no caso das estatais, claro, mas das empresas privadas, inclusive, as pequenas e médias, para as quais o governo acenava com financiamentos e, por outro lado, mediante políticas de fusões e incorporações. Em suma, a política indicada pelo PND seria a de utilização,

[...] para a aceleração do desenvolvimento de certos setores, de estruturas empresariais poderosas, com a criação de grandes empresas, através da política de fusões e incorporações – na indústria, na infra-estrutura, na comercialização urbana, no sistema financeiro (inclusive área imobiliária) –, ou a formação de conglomerados financeiros, ou industriais-financeiros [havendo] necessidade de compatibilizar tal orientação com a política de distribuição de renda (BRASIL, 1974, p.47).

Ao capital externo, cuja necessidade era admitia, sobretudo, em um setor-chave do desenvolvimento, a indústria de transformação, o governo ponderava sobre a adoção de limites de sua atuação. Na medida em que a “empresa estrangeira” trazia “contribuição relevante ao crescimento” do Brasil, sua presença tornava “ainda mais importante a necessidade de definir nitidamente” qual deveria ser o papel dessas multinacionais “na estratégia nacional de desenvolvimento”, sendo importante também a criação de “instrumentos para implementar a orientação definida” à sua participação na economia

nacional (BRASIL, 1974, p.52-53). Estabeleciam-se, assim, linhas de ação buscando induzir, por meio de legislações específicas, o raio de ação das transnacionais. O II PND indicava a passagem das funções principais das empresas estrangeiras até o Plano de Metas, relacionadas à entrada de poupança no país, à transferência tecnológica e à capacitação “gerencial” do profissional brasileiro, para novos papéis requeridos a elas, como: contribuir para a expansão das exportações brasileiras, “principalmente de manufaturados não tradicionais” e participar do desenvolvimento da “pesquisa tecnológica” no Brasil, com capitais próprios e parcerias com empresas e pesquisadores nacionais (BRASIL, 1974, p.53).

O governo, sempre de acordo com o Plano, estava atento também à regulamentação da atuação das transnacionais, procurando evitar “práticas de controle de mercado ou de absorção de competidores” e uma *concentração geográfica*, tanto em relação à presença de empresas estrangeiras de um mesmo país, quanto, internamente, no tocante à aglomeração de indústrias em uma mesma região brasileira (BRASIL, 1974, p.53-54).

Mas, pondo em relevo o terceiro aspecto mais genérico sobre o plano, relativo às fontes de investimentos, deve-se ver de que maneira as diretrizes gerais do II PND viabilizariam os macro-objetivos contidos no documento.

Ora, sobre a questão dos recursos financeiros, cabe salientar o papel dos bancos federais, como o BASA (Banco da Amazônia S.A.), o BNB (Banco do Nordeste do Brasil) e o Banco do Brasil. Também, o BNDE seria o principal agente financiador das indústrias básicas e da infra-estrutura econômica, incorporando recursos do PIS e do PASEP, em uma reserva total de Cr\$ 439, 4 bilhões para a energia, desenvolvimento ferroviário, construção naval e construção/modernização de aeroportos. Para a integração nacional, voltada (como dito) para o Nordeste e Amazônia, os recursos somariam Cr\$ 165 bilhões (valores de 1975), havendo ainda os programas de recursos humanos, integração social, desenvolvimento social e urbano, desenvolvimento científico e tecnológico, agropecuária e indústrias básicas, cujos investimentos distribuem-se conforme se vê na **tabela nº 6**.

Tabela nº 6. Síntese dos programas de desenvolvimento (II PND).

Setores	Cr\$ Bilhões (1975)	Investimentos
Valorização de recursos humanos.	267,0	Educação, saúde pública, assistência médica, saneamento, nutrição, trabalho e treinamento profissional.
Integração social.	384,0	PIS, PASEP, habitação e previdência social.
Desenvolvimento social e urbano.	110,0	Recursos do BNH, fundos de desenvolvimento urbano, transferência da União para os estados e municípios do Sul e Sudeste.
Infra-estrutura econômica.	439,4	Energia, transportes e comunicações – investimentos programados.
Desenvolvimento científico e tecnológico.	22,0	Dispêndios federais previstos.
Indústrias básicas.	255,0	Inclusive setor privado – investimentos previstos.
Agropecuária.	105,0	Apoio do governo (compreendendo dispêndios do governo federal e governos dos estados, mais apoio financeiro de bancos federais.
Integração Nacional	165,0	PIN, PROTERRA, Incentivos fiscais para o Nordeste e Amazônia, projetos prioritários e especiais, transferência da União para os estados e municípios do Norte, Nordeste e Centro-Oeste e apoio financeiro dos bancos federais.

Fonte: *II Plano Nacional de Desenvolvimento*, 1974, p.117.

Para a conquista dos objetivos gerais o Plano, aqui arrolados, seus formuladores estavam cientes de que ciência e tecnologia deveriam estar mais e mais entrelaçadas.

Em nenhuma outra época do desenvolvimento brasileiro o progresso científico e tecnológico teve a função básica que lhe é atribuída, no próximo estágio, com equilíbrio entre pesquisa aplicada e pesquisa fundamental, sob a coordenação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, em fase de criação (BRASIL, 1974, p.18).

Instalaram-se no Brasil, no período compreendido entre o I e o II PND, as bases materiais para impulsionar um novo meio geográfico. O território passaria a ser ocupado não só em “ilhas” e não apenas tecnicamente. Tratava-se agora de uma perspectiva de ocupação do espaço nacional, tornada possível mediante um aparato tecnocientífico, calcado, sobretudo, na infra-estrutura de circulação e comunicações; metas para as quais a aproximação da ciência à técnica foi fundamental (SANTOS; SILVEIRA, 2005, p.28-53).

Pode-se dizer, pois, que a centralidade do II PND residiu em uma amplitude de escopos, somada a uma execução interministerial complexa, para cuja consecução envolveram-se diversas agências – como as do Ministério do Planejamento e do antigo Ministério do Interior – e elaboraram-se vários documentos complementares ao Plano,

principalmente, em abordagens regionais. Mas com um traço comum: a crença, histórica no pensamento econômico brasileiro, segundo a qual os problemas econômicos do país seriam de base estrutural, requerendo, como “remédios”, instrumentos monetários e a intervenção do Estado, insiste-se, como fomentador da própria geografia material do território.

2.4.3 O III PND: o *desenvolvimentismo agônico*.

Por uma questão de recorte temporal deste trabalho, cujo limite é o da vigência do II PND (1979), apresenta-se uma síntese, neste tópico, das políticas setoriais e regionais do III Plano Nacional de Desenvolvimento apenas a título de comparações, não havendo seu detalhamento posterior, tal como será feito em relação aos dois primeiros PNDs.

Posto isso, um ponto muito significativo, quando se tem em vista os anos do “milagre econômico” em relação à edição do III PND, é perceber como, em menos de uma década, a política governamental e o próprio receituário dos tecnoburocratas mudam de uma ênfase no mercado interno para a necessidade de expansão de exportações, que começa a surgir a partir do II PND e se torna praticamente o fio condutor do III PND.

Na continuidade dos governos militares, pois, ainda que jamais se tenha implantado qualquer proposta contida no III Plano Nacional de Desenvolvimento, em si, muito mais conciso e lacônico que seus antecessores, crê-se ser válido apontar alguns de seus caminhos, os quais, ao final, demonstravam o caráter agônico em que se achava o planejamento do regime militar, outrora tão ambicioso, mesmo porque, já no transcorrer do II PND, tornava-se evidente o desgaste do modelo brasileiro, mesmo que se tentasse minimizá-lo⁵².

É fácil notar no III Plano Nacional um tom mais corretivo – visando “à redução das desigualdades sociais e à correção [...] dos desequilíbrios do balanço de pagamentos e das pressões inflacionárias” (BRASIL, 1981, p.12) –, uma vez que seus próprios Grandes Objetivos Nacionais (descritos no Plano) apresentavam-se condicionados às problemáticas da crise energética, da constatação de restrições na balança de pagamentos, da crescente pressão inflacionária, do aumento da dívida externa e do déficit de empregos. Para tanto,

[o Estado deveria] atuar como regulador da atividade econômica e agente de promoção do desenvolvimento [intensificando] sua participação como investidor e produtor de bens e serviços com o objetivo de aumentar a renda interna, reduzir as desigualdades

⁵² Na verdade, o III PND, proposto por Delfim Netto, não passou de um conjunto de intenções, publicado muito mais como uma exigência formal – após o fim da vigência do II PND – que como um documento em reais condições de execução.

regionais, gerar maiores oportunidades de emprego, promover as exportações⁵³ e melhorar a distribuição de renda (BRASIL, 1981, p.27).

Assim, os Grandes Objetivos Nacionais seriam bastante específicos; a saber: a) manter acelerado o crescimento da renda e do emprego; b) melhorar a distribuição de renda, “com redução dos níveis de pobreza absoluta e elevação dos padrões de bem-estar das classes de menor poder aquisitivo”; c) reduzir as disparidades regionais; d) conter a inflação; e) equilibrar a balança de pagamentos e controlar o endividamento externo; f) desenvolver o setor energético; g) aperfeiçoar as instituições políticas (BRASIL, 1981, p.7-11).

Insistindo nessa retórica, o governo Figueiredo entenderia – de maneira muito simplista, aliás – que estariam abertos os caminhos para o crescimento econômico, uma vez reduzidas as taxas de inflação e minimizados “os custos sociais associados à política de estabilização de preços” (BRASIL, 1991, p.23) (o que contribuiria para melhorar a distribuição nacional da renda). Regionalmente, esse desenvolvimento estaria voltado para o Norte e Nordeste (BRASIL, 1981, p.31) – como sempre havia sido caro à retórica geopolítica nacional.

Como nos planos que o antecederam, há, no núcleo do III PND, as estratégias de planejamento tratadas por setores.

Em relação à agricultura e ao abastecimento, o Plano sublinha a necessidade de uma política fundiária objetivando o uso intensivo da terra, procurando acionar “a política fundiária no sentido de premiar o uso intensivo das terras e onerar as propriedades exploradas de modo inadequado [acelerando também] o processo de discriminação e regularização fundiária, principalmente nas áreas de migração voluntária” (BRASIL, 1981, p.44).

A despeito da gravidade com a qual se apresentava a crise energética, em escala mundial, o III PND, embora desestimulasse o uso de fontes importadas de energia primária, acelerando, em contrapartida, o Programa Nacional do Alcool, fundava suas apostas no incremento da energia nuclear e, principalmente, no “equacionamento e [...] execução de

⁵³ A política de comércio exterior do III PND, como reação à “perturbação [...] advinda da brusca alteração do preço relativo do petróleo”, estaria baseada na tentativa de expansão das exportações de manufaturados e de produtos agroindustriais – no que o país poderia se valer de suas vantagens comparativas. Dever-se-iam criar, para tanto condições “favoráveis para incentivar o [empresariado] a voltar-se para o mercado externo”, ampliando, por exemplo, os mercados (no caso, Oriente Médio, África, América Latina e Extremo Oriente – o que, na prática, já demonstraria, no mínimo, uma necessidade, posta desde o governo Geisel, de o Brasil escapar a uma extrema dependência em relação aos EUA); melhorando as condições de comercialização de produtos brasileiros no exterior e – principalmente – substituindo as “importações de petróleo por fontes renováveis de energia” e consolidar “projetos [...] de substituição de importações de insumos básicos” [...] (BRASIL, 1981, p.43/36-37).

projetos voltados para o aumento da capacidade de geração hidrelétrica” (BRASIL, 1981, p.46); sendo breve a respeito da política interna em relação ao petróleo⁵⁴.

No III PND, mais aludidos que nos Planos anteriores foram os itens educação e cultura, saúde e previdência social, trabalho e saneamento básico. Eclipsada na temática do planejamento militar, a questão ambiental também ganhou espaço no documento: retoricamente, o III PND reservou um espaço para tais políticas ambientais, as quais, porém, nem ao menos seriam explicitadas, mas apenas superficialmente abordadas (BRASIL, 1981, p.71-72); ao lado de outros temas de pouca referência anterior, como habitação popular e, mais ainda, segurança pública, “setores sociais” e “desenvolvimento comunitário” (BRASIL, 1981, p.47-56).

Consoante aos seus antecessores, os propositores do III PND viram a indústria como atividade através da qual se poderia promover uma desconcentração geográfica, ou, uma minimização das diferenças regionais, graças a vantagens comparativas que o setor apresentaria. Ora, desde que orientada por uma política eficaz, a indústria viabilizaria “a reorientação espacial dos novos investimentos [...] de modo compatível com os interesses mais amplos da política nacional de desenvolvimento”. Nesse sentido, a descentralização industrial não seria entendida apenas “como transferência de atividades das áreas mais industrializadas para outras, mas como privilegiamento [*sic*] relativo dos atrativos locais de novas áreas e pólos”⁵⁵ (BRASIL, 1981, p.57).

Entretanto, se a infra-estrutura foi o carro-chefe dos planos anteriores, aqui ela mereceria apenas medidas indicativas, não havendo quaisquer propostas para transportes, comunicações e telecomunicações. No máximo, teorizava-se, quanto à política de transporte, tendo como base a preocupação com a crise do petróleo, acerca de um “aproveitamento das linhas naturais de circulação”, noutras palavras, a opção pelo Programa de Corredores de Exportação e Abastecimento⁵⁶, os quais envolviam um uso intermodal dos meios de

⁵⁴ Embora (é fato notório) se acirrasse o problema energético no Brasil, com uma produção petrolífera – já apontada para fins da década de 1980 – de aproximadamente 600 mil barris/dia (era de 440 mil barris/dia em 1984, respondendo por aproximadamente 45% das necessidades internas) restringida aos estados de Alagoas e Bahia, com resultados ainda frágeis obtidos na Bacia de Campos e nas jazidas localizadas na Amazônia (GRAU, 2004, p.91), o governo jogava suas fichas nas vantagens comparativas do país, tais como potencial hidrelétrico, disponibilidade de frentes para a agricultura e certo “dinamismo econômico”, sobretudo, da indústria; fatores que, somados, minimizariam o fato da carência de petróleo (BRASIL, 1981, p.13).

⁵⁵ Infelizmente nem sequer esboçados no documento.

⁵⁶ O Programa de Corredores de Exportação e Abastecimento surge com a portaria nº 805, de 26 de novembro de 1979, do Ministério dos Transportes, a qual reestrutura os Corredores de Exportação e de Transportes, em função dos principais portos e pólos econômicos do país, da seguinte maneira: a) Corredor de Exportação e Abastecimento do Rio Grande do Sul; Corredor de Exportação e Abastecimento do Paraná/Santa Catarina; Corredor de São Paulo; do Rio de Janeiro; de Minas Gerais/Espírito Santo; do Nordeste; da Amazônia.

transporte, bem como sua articulação nas esferas municipais, estaduais e da União (BRASIL, 1981, p.58-60).

É sabido que, na virada para a década de 1980, o crescimento das exportações tornava-se imperativo frente às proporções atingidas pelo endividamento externo do país. A *imediata expansão* das exportações era “tarefa de fundamental importância na ruptura do estrangulamento externo” (BRASIL, 1981, p.13). Contudo, a ênfase dada pelo III PND à – indiscutível – necessidade, pela qual o Brasil passava, de diversificar sua pauta comercial externa, recaía nos setores primários, especialmente na mineração. Desdobrava-se disso, uma intenção em fomentar a pesquisa mineral, bem como as condições de circulação dos produtos do extrativismo, para “mobilizar ao máximo” o potencial de recursos minerais das regiões Norte e Centro-Oeste (BRASIL, 1981, p.61).

A questão da mineração e dos transportes novamente destacava (no tocante às políticas regionais) as regiões Norte de Centro-Oeste; ou seja, a Amazônia. Na penúltima seção do III PND, reservada às políticas regionais e urbanas, percebe-se, primeiramente, uma nítida preocupação com o inchaço das nove regiões metropolitanas, então oficialmente existentes; o que, dentre outras consequências, traria igual impacto de hipertrofia sobre o setor terciário. Assim, seriam “fundamentais”:

[...] o desenvolvimento da agropecuária [...] para atenuar o processo de hipertrofia urbana e, particularmente, a metropolitana – com redução do [...] êxodo rural [...] o melhor equilíbrio da disponibilidade de infra-estrutura econômica e social entre as regiões [e] a melhor adequação funcional das cidades de pequeno e médio portes e da periferia das metrópoles (BRASIL, 1981, p.64).

Mesmo como mera especulação, é interessante notar, em pleno auge do rescaldo dos fluxos migratórios inter-regionais no Brasil, a descrença, sub-reptícia, depositada no setor industrial em atrair mão-de-obra e a constatação, impotência, do poder público face ao crescimento das cidades, propondo para tal, uma inviável equação entre crescimento da agropecuária e, necessariamente, maior oferta de empregos no campo, o qual, como se sabe, não apenas já se encontrava (pelos anos de 1980) bem mecanizado, como, principalmente, com terras bastante concentradas. A respeito das políticas regionais e urbanas, o governo federal pretendia valer-se, visando a “coordenar o uso e fortalecer [seus] instrumentos de ação”, da concessão de privilégios fiscais para investimentos privados no Nordeste e na Amazônia, basicamente: o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU), os recursos do PIN e PROTERRA, os mecanismos institucionais, como, por exemplo, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano e as superintendências e

outros órgãos regionais e urbanos de desenvolvimento, “cuja função de planejar e de executar deveria ser fortalecida” (BRASIL, 1981, p.64).

Discutindo brevemente suas políticas territoriais por macro-regiões, o Plano Nacional priorizava para o Nordeste a busca de um crescimento a taxas maiores que as da média nacional, estimulando a agropecuária, a agroindústria e, simultaneamente, o “aumento de atividades terciárias para oferecer novas oportunidades de trabalho” – para propiciar um tráfego migratório do Sul para o Nordeste –, indicando ainda a ampliação do POLONORDESTE, do Projeto Sertanejo, do Programa de Irrigação e da própria SUDENE (BRASIL, 1981, p.66-67). Com relação à Região Norte (ou, como enfatizada no documento, à “Região Amazônica”), o PND não a abordaria diversamente de seus antecessores, considerando-a, em suma, a *última fronteira econômica para o país*⁵⁷, principalmente, num momento no qual o antigo tom otimista era substituído pelas contingências que se avolumavam. Destarte,

A progressiva ocupação da região e a consolidação da infra-estrutura econômica e social das áreas que apresentam grande potencial econômico – especialmente para geração de energia e atividades agrominerais, agropecuárias, agroindustriais e pesqueiras – deverão considerar a necessidade de diversificar, ampliar e fortalecer a economia regional e absorver os fluxos migratórios. A seleção de novas áreas [certamente como pólos] deve levar em conta [...] ser indispensável não concentrar nem dispersar excessivamente as ações e realizações na região [devendo estar] sempre presente a preocupação com sua ocupação racional e espacialmente equilibrada (BRASIL, 1981, p.67).

Postura semelhante seria adotada com relação ao Centro-Oeste, região na qual se privilegiaria o desenvolvimento das atividades agropecuárias no cerrado; atividades cuja infra-estrutura – de uma agricultura tecnificada e quimificada – ficaria a cargo, principalmente, de programas como o POLOCENTRO. Quanto às políticas urbanas, a preocupação em tela era:

[...] disciplinar o desenvolvimento da Região Geoeconômica de Brasília, visando ao fortalecimento de sua já densamente habitada periferia, tanto pela qualidade de vida das respectivas populações como para proteger e preservar as características da Capital Federal [...] (BRASIL, 1981, p.68).

⁵⁷ É de sublinhar que a perspectiva da Amazônia como última fronteira parece ser equivocada, na medida em que, a fronteira agrícola sempre teve início a partir de uma fronteira urbana. Como diria Bertha Becker (2004, p.8-9), seria a Amazônia, desde as transformações operadas em seu espaço ao longo dos anos de 1970 e 1980, uma “floresta urbana”.

Já,

No Sul e Sudeste, a ênfase será dada às medidas que possam promover o melhor equilíbrio geoeconômico e geopolítico. Apesar de sua melhor posição relativa no País, não se subestimar a presença nela do subdesenvolvimento e suas manifestações, mesmo nas suas áreas que concentram atividades produtivas – como as metropolitanas, que abrigam 20% de sua população. Nesse sentido, far-se-á esforço particularmente acentuado com o objetivo de disciplinar o rápido crescimento das principais cidades, principalmente mediante políticas de descentralização industrial e de agropecuária e abastecimento – esta última essencial para reduzir o intenso fluxo migratório rural-urbano – e pelo apoio ao desenvolvimento das cidades de pequeno e médio portes (BRASIL, 1981, p.68-69).

Vê-se nitidamente, através das políticas urbanas e regionais do Plano, quais eram os alvos, em suma, das preocupações a corrigir e das metas a – supostamente – atingir. Conter fluxos migratórios, frear o crescimento do terciário em algumas regiões, impulsionando-o em outras, incentivar o setor primário (ações já em si reveladoras de um declínio, nunca suficientemente assumido, da indústria, tida outrora como motor do desenvolvimento) e, mais que qualquer outra questão, afastar o país do excesso de importações e incentivar exportações de manufaturados, em uma fase na qual ainda não se havia atingido a capacidade de substituição tecnológica, como o Plano parecia crer; enfim, seriam os indicadores para a “fórmula” de um verdadeiro *crescimento agônico*.

Por fim, como retórica política, em um período no qual a crise da ditadura militar tornava-se explícita, ao mesmo tempo em que se mostravam os sinais da abertura (lembre-se que a anistia havia sido decretada em 1979), o III PND acenava, dentre suas macro-propostas, com a necessidade de incrementar renda e emprego da população brasileira, em suma, em “melhorar a distribuição de renda [...] com redução dos níveis de pobreza absoluta e elevação dos padrões de bem-estar das classes de menor poder aquisitivo”; além de dar realce – poder-se-ia dizer, *de forma reativa* – ao “aperfeiçoamento” das instituições políticas, introduzindo também, no temário, a questão da segurança pública (BRASIL, 1981, p.7-11).

Àquela altura, porém, não apenas a capacidade do Estado em financiar a infraestrutura do país já estava seriamente comprometida, como as condições de legitimidade, ou mais, de hegemonia, do governo, não mais resistiram.

* * *

Industrialização, desenvolvimento do setor terciário, questão urbana, política energética e desenvolvimento agropecuário: o importante é destacar a maneira como a *tecnoestrutura* por detrás dos Planos (que compreendiam o Ministério do Interior e do

Planejamento – com os auspícios do IPEA e do IBGE) preocupou-se, muito nitidamente, em equipar o território nacional de infra-estrutura material (transportes e indústria, sobretudo), na intenção de o crescimento econômico coincidir com a ampliação da oferta de emprego, ou mais, de “progresso”, estancando, assim, as “desordens” sociais, contrárias, evidentemente, a governos cujo mote era consolidar – ao preço do *silêncio dos vencidos* – o “capitalismo brasileiro”.

Mas e a produção geográfica do período? Ou mais: e quanto às ideologias geográficas – afora aquelas presentes de maneira mais explícitas nos Planos? Como teriam – por exemplo – a burocracia e o meio acadêmico se envolvido com o planejamento?

Ora, o endosso, a refutação, enfim, a relação entre a economia, a geografia produzida nos órgãos oficiais – notadamente no IBGE – e a geografia acadêmica e a recorrente noção – nas décadas de 1960 e 1970 – de que o planejamento era, por excelência, o instrumento do desenvolvimento, será objeto de investigação dos Capítulos seguintes.

CAPÍTULO III – A MODERNIZAÇÃO AUTORITÁRIA E UMA HISTORIOGRAFIA DA GEOGRÁFICA BRASILEIRA.

“A noção da geografia ou do seu objeto, a superfície terrestre, como um todo, passa a ser novamente salientada, agora, através de relações matemáticas, que vão exprimir as integrações entre as partes e [o] todo”.

Pedro Pinchas Geiger, *Renovação na Geografia*.

A geografia brasileira foi bastante marcada por uma circunstância na qual as influências acadêmicas externas contribuíram para a formação de um discurso cujas rupturas – não só acadêmicas, mas políticas –, as quais refletiam todo seu ambiente de crise geográfica, muitas vezes foram apenas verificadas na *aparência*; sendo tão-somente elementos de revitalização de temáticas e doutrinas da geografia tradicional (ESCOLAR, 1996, p.73-74)¹.

As considerações acima são fundamentais para buscar compreender por que certas concepções, pelo menos à primeira vista, tão díspares, puderam se amalgamar, ou mais precisamente, serem utilizadas, após descontextualizadas e despolitizadas – como pano de fundo teórico do planejamento brasileiro após 1964 –, como as correntes geográficas ligadas à economia espacial, às teses desenvolvimentistas da década de 1950 (por si só, bastante heterogêneas), à geopolítica de fundo mais tradicional, geoestratégica.

A relação entre geógrafos e planejamento exemplifica cabalmente esse amalgama. Para buscar compreender como se combinaram as influências supracitadas na produção geográfica do período, seja no IBGE, nos meios universitários ou em publicações da área, assim como, igualmente, se fizeram notar essas influências nas formulações ligadas ao planejamento – notadamente em relação ao Plano Decenal e aos PNDs, julga-se necessário, neste Capítulo, mostrar o percurso historiográfico da geografia brasileira, tendo como marcos o XVIII Congresso Internacional da UGI (realizado ainda um decênio antes do golpe militar, no Rio de Janeiro, em 1956) e o III Congresso Brasileiro de Geógrafos, ocorrido em Belém, em 1974.

¹ Pretendendo investigar a tarefa dos geógrafos brasileiros, deve-se lembrar que foi freqüente, não apenas no Brasil, mas em outros países da América Latina, a apropriação – para citar apenas algumas vertentes – desde as formulações da Geografia Teórica até o discurso dos autores franceses de tendência política marxista (por exemplo), justamente por autores – falemos inclusive daqueles *não geógrafos* – de variadas tendências, muitas absolutamente antagônicas entre si, aliás, demonstrando que a forma como, posto o discurso geográfico como formulação *progressista regional*, pôde transitar entre várias *geografias*, “não sendo os pressupostos ou objetivos ideológicos explícitos motivo de contradições ou divergências substanciais no processo de transferência teórica” (ESCOLAR, 1996, p.74).

Para tanto, cremos ser importante destacar, como tópicos centrais: a questão da “aplicabilidade” da geografia; a geografia ativa e seus desdobramentos (como o importante seminário do Centro de Estudos de Geografia Tropical, de Bordeaux, sobre *regionalização do espaço no Brasil*); a geografia quantitativa; a geografia e o planejamento, exemplificado pelo papel assumido pelo IBGE; e, por fim, os debates que se deram, à época, no meio acadêmico nacional.

3.1. Pressupostos: o utilitarismo na geografia.

Como formulações progressistas, as justificativas para um papel “aplicado” da geografia constituíram-se em idéia-força na disciplina; principalmente ao longo da década de 1950, quando geógrafos franceses fomentaram uma discussão cujo mote estava em uma preocupação acerca do futuro da ciência, o qual residia, para certos autores, em um – possível – engajamento da geografia aos desígnios do planejamento. Discutia-se sobre a utilidade da geografia, o que não se tratava propriamente de algo novo: pelo contrário, os debates em torno da crítica ao academicismo, ao ensino da geografia e a busca por um *status* profissional da área voltavam à tona, logicamente, com novos elementos.

No entender de Jean Gottmann (1958, p.257), as monografias surgidas no período avançavam para além do “estudo regional” descritivo, apontando um campo de investigação ligado à aplicabilidade, num momento em que a reconstrução das economias da Europa Ocidental demarcaria para o futuro (somada tanto ao seu posterior e rápido crescimento quanto à “explosão demográfica”) ou a continuidade desse crescimento ou a estagnação e a decadência econômica².

A “aplicação” da geografia era reivindicada como uma finalidade intrínseca ao caráter sintético dessa disciplina, que deveria ultrapassar a descrição regional e seu papel ornamental, plausível apenas como elemento de “cultura geral”, para ser uma ciência ligada ao planejamento territorial e aos *homens de ação* (JUILLARD, 1958; TRICART, 1958)³. Para Michel Phlipponneau (1960, p.15), os geógrafos prestavam um desserviço à sua

² Como observa Pierre George (1980, p.13): “Após a 2ª Guerra, geógrafos de vários países teriam se lançado em direção a uma geografia aplicada. Tratava-se, pois, de centralizar a análise dos fatos [...] sobre temas que pudessem contribuir [...] para a informação dos serviços ou das empresas que têm por tarefa utilizar ou valorizar uma fração do território”. Note-se que seu comentário à visão utilitarista é a-crítica em relação à geografia em prol do desenvolvimento econômico.

³ Jean Gottmann salientara, em 1958, durante o Simpósio de Geografia Aplicada realizado em Québec, sobre a importância das questões comerciais e do mundo dos negócios em geral para a geografia e no Congresso da União Geográfica Internacional de Estocolmo, ambicionava-se a constituição de uma comissão de geografia aplicada (PHLIPPONNEAU, 1960, p.218-219).

própria ciência, considerando-a sem aplicação prática; uma “ciência pura”, uma “disciplina de cultura”. Ao contrário, endossando uma prática implementada nos países socialistas, nos quais a geografia aplicada teria encontrado fértil terreno, a geografia deveria abandonar sua inócua função de “disciplina de cultura” e se voltar à formação de uma “elite de técnicos” (PHLIPPONNEAU, 1960, p.33).

O convite, bastante provocativo, para o engajamento do geógrafo na *ação*, era afirmado, e isso já em meados da década de 1960, em uma nuance seguida muito de perto pelo IBGE, segundo a qual,

[...] sendo a geografia a ciência que visa o conhecimento global de situações concretas, tudo nos inclina a pensar que [...] pertença, a esta geografia aplicada [a] função de realizar o quadro completo de uma situação futura como também a missão de prever e preparar o futuro: o geógrafo deve, então, reivindicar o lugar de chefe de orquestra que suas capacidades sintéticas lhes destinam [E se] não cremos que o geógrafo esteja menos preparado que qualquer outro a prospectar o futuro – antes, pelo contrário, acreditamos que sua aptidão ao estudo das relações, das combinações de fatores físicos e humanos o predispõe, freqüentemente, de modo direto – receamos entretanto que este especialista não se sinta tentado em transformar-se em um homem de ação (ANNAERT, 1968, p.30).

A linha de pensamento da geografia aplicada pautava-se, ao mesmo tempo, na constatação de todo um cabedal de conhecimentos geográficos arrolados entre os séculos XVIII e XIX, notadamente por militares e/ou estadistas, quando a geografia teria ganhado status acadêmico da França a partir de La Blache, e na percepção de que essa ciência teria se dissociado da prática, uma vez que sua tradição clássica não se relacionava com os *homens de ação* (CLAVAL, 1974, p.143); isso, infelizmente, para os adeptos da geografia aplicada, exatamente no momento em que o colonialismo, na sua empreitada, abria grandes possibilidades para uma real aplicabilidade da ciência geográfica (PHLIPPONNEAU, 1960, p.24).

Já nos anos de 1910, o urbanismo lançara as bases do utilitarismo nas concepções de planificação, através da noção – pretendida como superação do próprio planejamento e da geografia – de Geotécnica, para Geddes (*apud* CLAVAL, 1974, p.156), uma ciência aplicada, em oposição à geografia, uma ciência descritiva. A partir das transformações políticas, econômicas, sociais e técnicas ligadas à 1ª Guerra Mundial e à Crise de 1929, e exacerbadas no decorrer da década de 1930, surgiram novas necessidades de ordenamento, para as quais os geógrafos julgavam-se mais capacitados. Esse quadro trouxe à superfície uma “necessidade universal”: a de ordenar racionalmente o espaço sobre o qual os homens vivem e trabalham, seja na célula elementar da comunidade rural e da aglomeração urbana,

seja no plano regional, seja no do estado ou no mundo inteiro. Restava à geografia, porém, mostrar sua pertinência de *ciência aplicada* principalmente no plano regional, segundo Phlipponneau (1960, p.28), o único em que os geógrafos ainda demonstrariam um papel na “obra de ordenamento do espaço”. Essas proposições abririam uma tradição tecnicista incorporada por economistas espaciais e pela própria geografia acadêmica, sobretudo, numa argumentação em torno do pragmatismo geográfico em prejuízo a qualquer reflexão teórica, que assinala – nos esforços renovadores das novas correntes geográficas⁴ – algumas extremadas associações entre essa ciência, o planejamento e o Estado.

Pretendia-se, portanto, não sem um grande afã organizador, assegurar pela técnica a elevação do nível de vida de uma população mundial, cujo crescimento, “felizmente”, parecia caminhar lado a lado com o progresso (PHLIPPONNEAU, 1960, p.222). Como ciência do homem e da natureza, a geografia teria de ser aplicada, se pretendesse responder ao “espírito utilitário” de sua época. No caso, um momento – situado mais ou menos dez anos após o fim do segundo conflito mundial – no qual o antagonismo leste/oeste acirrar-se mais do que nunca. A proposta utilitarista constituía nada mais do que uma escolha dos meios mais velozes e adequados – em termos administrativos – para uma apropriação estatal, principalmente de espaços sobre os quais ainda fossem tênues as relações de poder, e que, devido a isso, teriam de ser cooptados pela ótica bipolar, rejeitando-se assim o liberalismo do *laissez-faire* (em favor de um liberalismo de Estado ao estilo do *New-Deal*) e, nas entrelinhas, o não-alinhamento⁵. Ou seja, em não havendo escapatória à órbita das

⁴ Phlipponneau (1960, p.18) não fazia distinções entre o que seria uma pesquisa geográfica (ou a geografia enquanto ciência) e o pensamento geográfico. Se Phlipponneau não deixa de apontar autores que contribuíram para pensar a organização do espaço urbano ou proceder ao levantamento de dados sobre territórios, estaria, porém, muito distante de lhes imputar a condição de formuladores de pesquisas científicas na área de geografia, muito menos de precursores de teorias geográficas ou de planejamento. De acordo com o que diz Moraes (2000, p.45), “Cabe fazer a ressalva de que [...] o fato de um autor discorrer sobre o ‘pensamento geográfico’ não o qualifica [...] como ‘geógrafo’ [...] Tal postura é maléfica, na medida em que enturva tanto o estabelecimento de linhagens e filiações internas ao campo geográfico, quanto [escamoteia] a clara definição das influências externas específicas sofridas por este campo”.

⁵ Pois era explícita a visão defensiva a respeito do colonialismo (em plena década de 1960) que possuía o propositos da *geografia aplicada*, ao afirmar que essa ciência teria sido um “meio útil para aperfeiçoar [...] a empresa do homem branco sobre terras desconhecidas”: missões militares – como as de Barth – teriam pacificado o Saara, assegurando “a ligação das duas zonas francesas da África”. No mesmo tom, “as explorações de Livingstone [responderiam] a preocupações humanistas e científicas”, enquanto que a Associação Internacional do Congo teria sido iniciativa do “grande homem de negócios [que foi] Leopoldo III” (PHLIPPONNEAU, 1960, p.18). Por mais deslocadas no tempo que tais afirmações possam parecer ser, elas remetem a um utilitarismo em geografia fundado no conhecimento dos territórios, típico da *geografia colonial*, por exemplo, a qual, sob o beneplácito das Sociedades de Geografia, contando com a atuação de engenheiros, geógrafos, administradores e missionários, buscava acumular um “saber sobre o território” (recursos naturais etc.) como mecanismo para legitimar, *cientificamente*, a “missão civilizadora” européia na África (D’ALESSANDRO, 2003). Recordem-se também os congressos colonias, a partilha da África e a da Europa, posterior à 1ª Guerra, contexto em que geógrafos e geopolíticos tiveram participação expressiva,

superpotências, que se abrissem os caminhos – pela aplicabilidade do planejamento – para uma muito particular leitura da superação do subdesenvolvimento enquanto adaptação (dependência) ao tecnicismo (e à política, cultura e economia) dos países centrais. Phlipponneau (1960, p.34) não media palavras: a importância do utilitarismo geográfico seria ainda maior em países em que o Estado regeria a economia com “autoridade absoluta” e onde houvesse grandes extensões territoriais, justificando grandes esforços financeiros.

Na defesa da geografia aplicada, a “neo-geografia”, como propunha Phlipponneau, atacava-se freqüentemente a negligência histórica da geografia em participar de estudos considerados aplicados. Ao mesmo tempo, fazia-se coro aos prejuízos desse posicionamento, tais como o comprometimento desinteressado e acrítico em relação ao poder e o descolamento da pesquisa acadêmica, tocando nas raias da própria dissolução da geografia, tanto pela despreocupação em reconhecer os campos da geografia em si e das ciências auxiliares (uma questão ligada à perda de unidade disciplinar), como no afastamento dos fins mesmos desta ciência, tais como os conhecimentos da relação entre o homem (sua cultura) e a terra.

Tais críticas se avolumaram no conjunto das propostas da Geografia Ativa. Mas, dadas as suas limitações e ambigüidades, por um lado, e, por outra parte, a importância que ganhará no planejamento brasileiro, vale comentar mais detalhadamente a seu respeito.

3.2 Pressupostos: a Geografia Ativa.

“A Geografia Ativa foi uma resposta à Geografia Aplicada, dizendo que a geografia poderia ser ‘aplicável’ ao planejamento, mas que os geógrafos não eram os ‘donos do planejamento’”.

Michel Rochefort, *I Encontro Internacional da Extensão e da Pesquisa – A Metrópole e o Futuro (dinâmicas do lugar e metropolização)*, Campinas, 12 de setembro de 2006.

No curso da década de 1950, acirraram-se, em âmbito internacional, as discussões sobre a relevância da aplicação da geografia, cujos profissionais, muitas vezes viram-se tentados a assumir a própria autoria do planejamento. O posicionamento em favor da geografia como ciência aplicada proporcionou, nos círculos acadêmicos, um debate alertando para uma questão fundamental: a idéia de que os geógrafos não seriam – como ambicionavam equivocadamente os entusiastas da geografia aplicada – os propositores e

como Isaiah Bowman, que compôs, entre 1917 e 1919, a Comissão organizada pelos EUA para estudar as condições mundiais e especialmente as “condições européias para o estabelecimento da paz” (BOWMAN, 1928, p.XII) e Mackinder, cuja política de isolamento da Alemanha e da União Soviética, como ameaças ao poder britânico, encontrou tradução efetiva na própria configuração do mapa da Europa pós-1918.

executores do planejamento, mas sim, um restrito círculo de burocratas (frequentemente economistas) à frente do Estado.

Tal debate ganharia ressonância através da Geografia Ativa. Sendo frequentemente associada a Pierre George, cabe, pois, ao falar dessa corrente, recordar alguns de seus pressupostos, bem como certas passagens trilhadas pelo geógrafo francês. Em uma longa trajetória, a qual remonta à sua filiação à União Geográfica Internacional, em 1930, Pierre George (1909-2006) destacou-se – dentre outras atividades – como professor da Sorbonne, de 1953 a 1977, do Instituto de Estudos Políticos, de 1946 a 1978, membro do comitê técnico do Instituto Nacional de Estudos Demográficos, de 1945 a 1975, e diretor do Instituto de Demografia da Universidade de Paris (1973-1977). Paralelamente, lecionou em diversas universidades estrangeiras, passando nos anos 60 pelo Brasil (Salvador e São Paulo)⁶. Algumas de suas reflexões centrais estão contidas no livro *A Geografia Ativa*, publicado originalmente em 1964, do qual foram co-autores Raymond Guglielmo, Yves Lacoste e Bernard Kayser.

Mais que o próprio livro, porém, o posicionamento desses geógrafos ligou-se praticamente a toda uma “corrente” de estudos geográficos. As preocupações desses autores com questões sobre subdesenvolvimento, urbanismo e planejamento levaram a que suas propostas fossem (para falar no caso brasileiro) amplamente acatadas, poder-se-ia dizer, por uma dupla frente: de um lado, recepcionadas como propostas metodológicas relacionadas à regionalização do espaço, sobretudo pelo IBGE (contexto ao qual se soma o nome de Michel Rochefort), mas, também, por profissionais imbricados essencialmente em aspectos técnicos (como no caso dos estudos do BASA a respeito da análise do espaço econômico da Amazônia⁷); por outro lado, aceitas como um conjunto de proposições de uma geografia “à esquerda”; engajada. Vale elucidar a questão, pois.

⁶ Dados obtidos na Académie des Sciences Morales et Politiques (ASMP), fundada em 1832, da qual Pierre George foi titular da cadeira número 02, da seção V (História e Geografia) (as seções da Academia seriam as seguintes: a. filosofia, b. moral e sociologia, c. legislação, direito público e jurisprudência, d. economia política, estatística e finanças, e. história e geografia, f. seção geral). Ver: <<http://www.asmp.fr>>

⁷ Trata-se do relatório “Atuação e Política”, redigido pelo Departamento de Estudos Econômicos do Banco da Amazônia S. A., em 1972, documento cuja coordenação coube ao economista José Marcelino M. da Costa. As formulações de Pierre George são usadas para embasar a idéia segundo a qual uma “área dinâmica” sempre se organizaria ao redor de uma cidade – o centro –, a partir do qual outras cidades – os sub-centros – comandariam a área de influência, organizando-se uma hierarquia do espaço econômico regional. Ora, tal afirmação está bastante próxima da definição de George sobre região polarizada, a qual seria centrada numa cidade ou “sistema urbano [...] de onde se [difundiriam] o poder de comando e ação mobilizadora para o interior de uma ‘área’ ou de uma ‘zona’ de influência” (BANCO DA AMAZÔNIA S/A, 1972; GEORGE, *Os métodos da geografia*, 1972 [1970], p.108).

A Geografia Ativa carrega uma dubiedade na qual, a uma ruptura política, haja vista o engajamento de seus propositores ao partido comunista francês, percebe-se uma continuidade teórica, testemunhada por uma postura absolutamente a-crítica em relação à herança da “geografia regional francesa”. Na assertiva de Marcelo Escolar e Antonio Carlos Robert Moraes,

[o] pensamento de Pierre George pode ser interpretado como um resultado muito elaborado [...] de pressupostos da reflexão possibilista. Entre outras coisas, porque é uma reflexão essencialmente empirista, que raramente explicita seus pressupostos epistemológicos, antológicos e metodológicos. [Assume o autor] a inspiração lablachiana e a continuidade dos fundamentos da ‘escola francesa’ [e] esta filiação transparece claramente na total acriticidade com relação a seus antecessores, [sendo] como se uma geografia anteriormente apolítica passasse a manter uma postura militante (ESCOLAR; MORAES, 1989, p.175).

Resulta, por consequência, e, justamente por uma posição política na qual o marxismo fora incorporado de maneira “essencialmente prática” ao conhecimento geográfico (ESCOLAR; MORAES, 1989, p.181), uma paradoxal defesa da neutralidade da ciência convivendo com o referido engajamento político e com uma crítica a um comprometimento da geografia com interesses do Estado; ou seja, um ataque ao utilitarismo na geografia.

Em tal sentido, a restrição principal de Pierre George (1961, p.338-339) à geografia aplicada centra-se nas pretensões e consequências dessa corrente utilitarista, a qual daria pouca importância à pesquisa, em favor de estudos meramente preliminares acerca de ações de organização do território, voltados para interesses “do mercado”, de planos de organização regional e de equipamentos urbanos. Decorreria dessas observações, um indevido uso das “ciências auxiliares” da geografia em *geografia aplicada*. Para Pierre George,

[...] propõe-se atualmente duas formas de uma geografia dita aplicada, que estão em contradição, uma com a natureza, outra com a finalidade da geografia: a competição com os especialistas das ciências naturais e [...] a pretensão do monopólio da planificação regional (GEORGE, 1961, p.346).

Os objetivos, tanto da Geografia Ativa como da Geografia Aplicada, voltavam-se para a *organização do território*⁸. Contudo, se para ambas a passagem de um estudo descritivo para uma abordagem prospectiva significa a superação da “geografia pura”, em direção ao seu objetivo de ciência de síntese, imbuída de formular hipóteses de

⁸ *Organização do território* seria uma tradução aproximada, sugerida por Maria A. A. de Souza (1998), para o termo *aménagement du territoire*, bastante difundido pelos geógrafos próximos a Pierre George.

delimitações regionais, para Pierre George (1980 [1964], p.11-12), teria havido, na história do pensamento geográfico, para além da geografia de inspiração vidalina, o predomínio de uma corrente “utilitária” da geografia, cujo objetivo seria o de “reunir elementos de conhecimento do mundo para facilitar operações de finalidades várias”, como nos casos da geografia econômica e da geografia militar (a explorar “os resultados das diversas formas de levantamentos geográficos para assegurar a posse estratégica e tática do terreno”). Em suma:

A dualidade entre uma geografia [...] explicativa [...] e uma geografia prática posta a serviço da posse do território pelos aparelhos militares, políticos, econômicos, aparece [...] desde o início [...] Ao contrário, as diversas formas de geografia aplicada se revelaram [...] efêmeras, não durando além do que duraram suas razões de ser. E, bem frequentemente [...] é o espólio da pesquisa científica, sem outro objetivo preconcebido que o do conhecimento, que é explorado. Argumento de peso a favor daqueles que afirmam que a melhor forma de geografia utilitária é aquela que conduz ao máximo de conhecimentos, sem sujeitar-se a uma solicitação particular de pesquisa. Todavia, não é sempre certo que o contato se estabeleça desta maneira, sobretudo se a geografia se compraz na estrita busca da exploração de situações presentes por uma análise aprofundada de seus antecedentes e das relações naturais. Histórica e naturalista, ela é documentária, mas não se presta a uma aplicação prática, senão pelo jogo de coincidências entre o documento e a necessidade de conhecimentos da ação (GEORGE, 1980, p.12-3).

Estando, pois, integrada a escopos políticos, a geografia perderia “suas possibilidades de crítica”, permanecendo a reboque do *poder* (GEORGE, 1972, p.116).

Todavia, essas restrições seriam repletas de formalismos. Em primeiro lugar, o ataque à geografia aplicada era fundamentalmente um embate menos acadêmico que político, conforme, para recordar Manuel Correa de Andrade (*apud* Rita de C. B. ARAÚJO, 2002, p.119), nomes importantes dentre aqueles que defendiam o utilitarismo na geografia, como Michel Phlipponneau, eram militantes do Partido Socialista Francês, sendo o autor de *Géographie et Action* um de seus líderes⁹.

Em segundo lugar, a defesa da neutralidade científica advinha de uma compreensão superficial e pragmática da “questão política”. A vinculação de Pierre George – para citar um caso – ao partido comunista ocorrera em um contexto no qual, após a 2ª Guerra Mundial, adotara-se uma estrutura partidária de organização por especialidades profissionais. Conforme Jean Suret-Canale, havia uma “célula de geógrafos”, a qual realizou um encontro – o Seminário de Ivry – “para debater formas de incrementar uma militância na disciplina”. Mas a geografia serviria antes para coletar informações, úteis ao

⁹ Michel Phlipponneau chegaria a ser assessor de François Mitterrand no Partido Socialista.

partido, sobre as regiões francesas, que para um debate epistemológico e teórico sobre o marxismo (Canale, *apud* ESCOLAR; MORAES, 1989, p.182). Em resumo, a aproximação dos geógrafos de formação possibilista em relação aos fundamentos marxistas resultou de um “imperativo de uma demanda prática”, não sendo “resultado de um esclarecimento teórico” (ESCOLAR; MORAES, 1989, p.181).

Não seriam escassas as evidências, no conjunto da Geografia Ativa, de sua continuidade a respeito das filiações à herança “tradicional”, revelando-se, afinal, não mais que uma exasperação do possibilismo.

Identifica-se tal postura, dentre uma série de outros fatores, na percepção de Pierre George e outros do espaço geográfico enquanto superfície terrestre¹⁰; espaço concreto, cartografável – “base de toda apresentação dos conhecimentos geográficos” (GEORGE, 1980, p.12) –, aliada a um posicionamento – deveras tradicionalista – da geografia enquanto “ciência de síntese”, o que, de maneira não pouco preocupante, imputava ao geógrafo um trabalho “modesto no domínio da especialização”, limitando-se “a aconselhar, a auxiliar [...], a enquadrar o trabalho dos especialistas” (GEORGE, 1980, p.20/27); de cujas ciências tomaria instrumentos para elaboração – bem ao gosto do possibilismo – de levantamentos e inventários sobre forças produtivas e meios existentes para a reprodutibilidade técnica dos grupos humanos.

A aceitação da geografia enquanto *ciência humilde* reportava a vários autores da “escola francesa”, como Monbeig (1957, p.32), quem considerava ser a “limitada tarefa dos geógrafos” a de “explicar a parte dos fatores geográficos na formação e na evolução dos modos de pensar, e das influências que eles exercem sobre os modos de vida e o peso que estes representam sobre aqueles”.

Como dito, um eco desses postulados seria a explícita defesa da geografia como ciência de síntese.

A geografia constitui muito mais uma maneira de classificar, de ponderar e de qualificar os resultados brutos obtidos pela aplicação de métodos elaborados por ciências de características mais analíticas. Por conseguinte, o título de ciência lhe há de ser sempre contestado pelos adeptos das disciplinas que lhe fornecem os documentos, visto como sua missão metodológica se restringe ao tratamento secundário de uma documentação primária. É um fato que não pode ser negado, nem deve ser lamentado, simplesmente por pertencer à ordem natural das coisas (GEORGE, 1972, p.39).

¹⁰ O que seria uma herança direta de Max Sorre na obra de George. Sobre essa relação ver Escolar; Moraes (1989).

Decorria dessa abordagem um entendimento do espaço geográfico *coisificado*, pois que moldado conforme as funções técnicas de um grupo humano. Mas não somente essa *ação* sobre o meio indicava uma visão bem cara à escola francesa, a exemplo da relação homem-meio, como demonstrava um entendimento do trabalho como mera “ação humana” (ESCOLAR; MORAES, 1989, p.180), sendo uma categoria desprovida de quaisquer referências marxistas. Se, conforme Escolar; Moraes (1989, p.179) o “locus de maior capacidade teórica” da obra de Pierre George estaria no plano das discussões econômicas, sendo o núcleo teórico de sua obra “essencialmente uma geografia econômica” (p.179), sua abordagem se aproximaria do *método histórico* – devedor, por exemplo, a Weber – “abstraindo [...] o conceito de modo de produção” e calcada em uma linearidade histórica (Ariovaldo U. de OLIVEIRA, 1977, p.42-43). Ainda assim, tratava-se de uma abordagem histórica muito particular: ao contrário, preocupando-se com o presente, a geografia ativa mantinha uma negligência, característica da geografia francesa, acerca dos referenciais históricos (CLAVAL, 1984b, p.238)¹¹. O geógrafo seria um “historiador do atual”, chamado a desempenhar um papel dinâmico, prosseguindo o trabalho do historiador, mas aplicando métodos próprios (GEORGE, 1980, p.18-19). O objeto de estudo da geografia seria o “espaço terrestre” enquanto “ponto de partida e meio” (GEORGE, 1980, p.16-17), visando não à descrição, tal qual feita pela geografia clássica, mas à prospectiva para o estudo regional, o que ligaria o estudo geográfico ao planejamento (embora o autor rejeite a ideia da geografia enquanto mera ciência aplicada). A organização regional partiria de uma “procura de uma divisão regional”, correspondente “à conjuntura e à escolha de temas de ação”, sendo, nesse contexto, atribuição do geógrafo formular hipóteses para a regionalização do território (GEORGE, 1980, p.34).

Entretanto, caba aqui uma pergunta: por que o espaço como *ponto de partida e meio*? Porque, sendo a preocupação da geografia *historicizar* o presente, lhe competia, porém, registrar os “aspectos técnicos de uma sociedade”, conduta fundamental – sempre segundo Pierre George – indispensável para, de acordo com tal desenvolvimento técnico, identificar situações de *atraso* e de subdesenvolvimento (GEORGE, 1980, p.18). Sob o propósito de síntese, permanecia coerente à perspectiva de identificação de “quadros regionais” (a relação homem/meio e as organizações regionais) ressaltando a geografia como “história do presente” (ESCOLAR; MORAES, 1989, p.176-177). Note-se que, a

¹¹ Ora, é óbvio, seria bastante complicado trabalhar com um referencial marxista sem uma base histórica, fator fundamental, por exemplo, assim como o *espacial*, para a construção da teoria da acumulação.

despeito de seu enquadramento político, Pierre George, paradoxalmente, aceitaria “inquestionavelmente [...] o enunciado que dissocia a geografia da história; para buscar, na seqüência, relacioná-las em uma visão que simplesmente ‘congela’ o presente (tomando-o, em vez de histórico, como ‘funcional’)” (ESCOLAR; MORAES, 1989, p.177).

Ainda quanto ao método, o próprio Pierre George (1961) assumiria sua visão empiricista (a despeito de falar em geografia sócio-econômica) ao considerar os arcabouços teóricos políticos, econômicos e sociais como “estranhos à [suposta] construção teórica geográfica”. Na observação de Claval (1974, p.168), assim como a análise dos “gêneros de vida” partia de conceitos elaborados por outra(s) ciência(s) – no caso, a antropologia –, a geografia marxista de George tão-somente se valeria daquilo já elaborado por economistas, sociólogos, etc. Além do mais, para Pierre George, o “primeiro passo” de “qualquer procedimento geográfico” devia ser a observação.

O visível¹² é atingido pela observação, o invisível [...] apenas através de métodos apropriados a sua natureza [...] Esta distinção surge como fundamental num certo sentido: com efeito, a observação representa o instrumento de conhecimento geográfico por excelência, ao passo que os meios de investigação do invisível pertencem ao repertório técnico de ciências e de pesquisas variadas. Por conseguinte, a geografia é uma por seu objeto porém diversa por suas formas de conhecimento e utiliza, numa proporção que será conveniente avaliar, métodos de abordagem elaborados com outras finalidades por ciências que concorrem para sua informação global, muito embora possuam objeto próprio (GEORGE, 1972, p.21).

A explanação sobre atraso e subdesenvolvimento em uma perspectiva linear, funcional, associada ao confesso aspecto empírico da Geografia Ativa, incentivou-lhe um caráter instrumental, fazendo com que suas formulações fossem rapidamente absorvidas e postas a serviço do Estado (vide os casos francês e brasileiro). Ou seja, a postura política de vários dos nomes da Geografia Ativa, em paradoxal aceitação da neutralidade dessa ciência, contribuiu para a sua efetiva aplicação – veja-se bem, não somente administrativa como, claro, política – por órgãos da administração brasileira (IPEA, IBGE, BASA etc.) nos quais, certamente, predominavam *outros* compromissos políticos. Não se cumpria, assim, a separação tão recomendada por Pierre George, segundo a qual “a missão de uma geografia ativa”, um trabalho científico, contrapunha-se a “uma geografia aplicada, ou mais exatamente, [a] uma aplicação dos dados fornecidos pela geografia”, o que seria tarefa de administradores (GEORGE, 1980 [1964], p.36).

¹² *Visível* identificado por Pierre George como sendo a “paisagem” (GEORGE, 1972, p.22).

Porém, no contexto brasileiro, afora a aplicabilidade encontrada para a geografia ativa, pelas mãos da tecnoburocracia local, as ressalvas feitas em relação à sua filiação marxista derivam justamente de certa leitura, a ela creditada, *grosso modo*, enquanto uma geografia “engajada”.

Em reavaliações da geografia brasileira, feitas principalmente a partir da segunda metade da década de 1970, esteve muito arraigada a idéia segundo a qual a ruptura política da Geografia Ativa – ou seja, a adesão de seus propositores a partidos de esquerda – seria uma quebra em relação à geografia lablachiana, sendo, quase sempre como consequência à primeira argumentação, a geografia quantitativa associada à direita; chave explicativa sustentada, sobretudo, por geógrafos contemporâneos aos trabalhos do IBGE do final da década de 1960, como Roberto Lobato Corrêa e Orlando Valverde.

Lobato, por exemplo, destacaria uma ruptura da geografia ativa face à “geografia clássica”. Para o autor, desde o início dos anos de 1950 a geografia, com Pierre George, Michel Rochefort e Jean Tricart, começava a desvincular-se da “tradição vidalina”.

Em realidade [,] o período de 1956-1965 marca uma fase de transição na Geografia Brasileira, transição esta entre, de um lado, uma Geografia vidalina, humanista e [...] ingênua, aparentemente pouco articulada às questões nacionais mais importantes, e marcada por uma hegemonia da parte dos geógrafos paulistas ancorados na Universidade de São Paulo e na AGB; de outro, transição para uma Geografia que se tornaria, após 1964, muito pouco vidalina, pretensamente pragmática, voltada em grande parte para o sistema de planejamento que, a partir de então, se organiza em escala federal e se difunde por todos os Estados do país, aparentemente preocupada com os grandes ou falsos problemas nacionais, e progressivamente inserindo-se cada vez mais como parte do aparelho ideológico de um Estado que, simultaneamente, se tornou mais e mais autoritário (Roberto Lobato Corrêa, *apud* Armando Corrêa da SILVA, 1983/1984, p.103).

Ainda que Lobato refira-se, no período posterior a 1964, fundamentalmente à Geografia Quantitativa, descarta em seu texto a continuidade da Geografia Ativa para com a “vidalina” e, principalmente, identifica, exclusivamente, a geografia “voltada em grande parte para o sistema de planejamento” como sendo aquela de influência anglo-saxônica, quando, muito pelo contrário, a geografia do *aménagement du territoire* não apenas participou do planejamento no Brasil dos planos militares, como seu próprio escopo era o de reivindicar, no que se refere à presença do Estado nas políticas públicas, um envolvimento da geografia, mesmo como ciência auxiliar.

Passada uma fase de influência da geografia quantitativa, para Orlando Valverde, em meados da década de 1980, os geógrafos brasileiros voltariam a ser influenciados por

Jean Tricart, Michel Rochefort e Yves Lacoste. Relacionado a isso, Valverde reclamaria dos geógrafos o retorno a pesquisa de campo, a retomada do “método indutivo, observando os fatos e aplicando ou, mesmo, elaborando teorias” (VALVERDE, 1983/1984, p.16-17).

Em entrevista realizada em meados dos anos de 1990, Speridão Faissol igualmente entendia haver uma passagem – via Brian Berry e Peter Cole – da geografia francesa, “agrária”, voltada a estudos sobre “colonização”, para a geografia quantitativa, abrindo pouco espaço, em seu comentário, à Geografia Ativa. Se a grande questão, em um clima desenvolvimentista, era a urbanização e o estudo das redes, isso, para Faissol, já era matéria do IPEA e da geografia anglo-saxônica, sendo os estudos derivados de Pierre George, e outros, mais importantes por sua “dimensão ideológica”, posto que, “a partir segunda metade da década de 60, a onda do pensamento marxista” inundara as ciências sociais, incluindo aí a geografia (FAISSOL, 1997, p.63)¹³.

Também a opinião de Paulo C. Scarim reforça a identificação dos posicionamentos políticos de geógrafos com inovação teórica no corpo da disciplina. Assim, “desde a década de 50 e 60” e, sobretudo, no bojo da “influência de Jean Tricart e Michel Rochefort na área de geográfica urbana”, surgiriam “trabalhos de influência da dialética” (SCARIM, 2000, p.160).

Mas o que há de significativo acerca disso? Bem, à explícita identificação da geografia aos métodos empíricos e positivistas, defende-se a continuidade com a escola francesa, a qual ganharia ares progressistas, pois, presumivelmente oposta ao quantitativismo, associado de maneira apressada, por sua vez, ao autoritarismo. Para tornar mais claro: reconhecida a percepção das limitações da geografia quantitativa e seu corolário, o planejamento – cujos resultados, em meados dos anos 70, pareciam pouco satisfatórios¹⁴ –, tratava-se de buscar na Geografia Ativa, um referencial crítico, cujas

¹³ Conforme o depoimento de Faissol à GEOUERJ: “Na verdade, a geografia ativa tinha [...] uma dimensão ideológica. É preciso entender que, a partir da segunda metade da década de 60, a onda do pensamento marxista inundou (eu, hoje, diria que no bom sentido) as ciências sociais, e a Geografia foi junto. A geografia ativa era urbana porque aí estava o grande filão para o debate ideológico. Mas essa geografia francesa não era desenvolvimentista, e acho que este era um fato importante, pois naquele momento o problema crítico do Brasil era desenvolvimento e urbanização. É verdade que, na França, se tratava dessas questões, na geografia urbana, com estudos de localidades centrais, estudos de hierarquia urbana, com uma certa conotação desenvolvimentista. Porém, pode-se dizer que no Brasil este enfoque veio basicamente com o IPEA. O escritório de planejamento desse instituto propôs a questão do desenvolvimento pelo fato de o Brasil estar, naquele momento, mais ou menos esgotando a fase de substituição de importação de bens de consumo simples ou não duráveis, para começar a fase de industrialização de bens de capital. Isso representava uma transformação no processo de desenvolvimento brasileiro, e daí vinha essa preocupação com o urbano e o desenvolvimento social” (FAISSOL, 1997, p.63).

¹⁴ Ao que se acrescenta a própria crítica ao neopositivismo, já madura na Europa e nos Estados Unidos.

ligações com o marxismo, porém, estavam descoladas da reflexão geográfica, sendo, pois, resultados de opções políticas.

Nessa direção, para Marcelo Escolar e Antonio C. R. Moraes, as “formulações derivadas do legado teórico de Marx não [seriam] consideradas sob nenhum aspecto na discussão geográfica”, sendo a atitude “adotada pelos geógrafos possibilistas franceses em relação ao marxismo [...] de um olímpico desconhecimento” (ESCOLAR; MORAES, 1989, p.180)¹⁵. O impulso para a geografia crítica teria vindo da militância de geógrafos na esquerda política, não havendo, assim, um “acesso à teoria marxista pela via acadêmica”, desconectado o referencial marxista da geografia (Carlos Walter Porto Gonçalves, *apud* SCARIM, 2000, p.165-166)¹⁶.

Menos que pólos opostos, as correntes da geografia ativa, geografia quantitativa e geografia aplicada cruzaram-se freqüentemente. Cortes políticos (como entre a geografia de Pierre George e a “neo-geografia” de Phlipponneau, esta comprometida com o partido socialista francês, aquela, com a legenda comunista) e quebras acadêmicas (conforme a Geografia Quantitativa representou uma ruptura acadêmica e não epistemológica, bem como teórico-metodológica, em relação à escola regional francesa [Moraes, *apud* A. C. da SILVA, 1983/1984, p.89]) jamais significariam por si só uma distinção entre *geografias* ligadas ou não ao planejamento e, melhor, utilizadas ou não pela administração brasileira para os objetivos políticos de um governo cuja percepção geográfica, poder-se-ia dizer, preocupava-se basicamente com a tecnificação e ocupação do território¹⁷.

No caso da Geografia Ativa no Brasil, houve, no início da década de 1970, uma tendência a pensar identificar a suposta “dialética marxista” na geografia com o compromisso político de seus autores, à esquerda. Vindas as críticas à geografia quantitativa, teriam se aproximado geógrafos de tendências políticas (e teóricas) variadas. Em tal contexto, a Geografia Ativa passaria a ser recepcionada como uma proposta *mais à*

¹⁵ Mesmo autores que intentaram – como A. Demangeon – considerar aspectos econômicos relativos à geografia não incorporariam a essa disciplina nada referente aos debates marxistas, mas sim, influências de Adam Smith, Thomas Malthus e David Ricardo (ESCOLAR; MORAES, 1989, p.180-181).

¹⁶ É esclarecedor, nesse sentido, o depoimento de Ruy Moreira, ao afirmar que: “Pierre George equivaleu a duas pernas que não se unem em um só corpo [Talvez] tenha sido [dentre os] geógrafos que eu conheci na universidade, que orientaram a minha formação acadêmica, aquele que mais tenha se jogado em formulações teórico-conceituais, que mais tenha publicado sobre Geografia num estilo bem descritivo. Mas talvez ele seja também o melhor representante da incapacidade do geógrafo e da geografia de juntar essas duas coisas, fazendo que se tornem pernas de um só corpo, sustentação de uma só estrutura” (Moreira, *apud* SCARIM, 2000, p.163).

¹⁷ Nesse sentido, vale lembrar (conforme testemunho de E. Juillard [1971]) que muitas formulações da geografia urbana francesa da década de 1950 receberam grande influência das teorias locacionais – de Lösch e Christaller –, as quais inequivocamente também foram centrais para as propostas da Geografia Quantitativa.

esquerda e mais inovadora que realmente seria. Entretanto, tal como sugere Armando C. da Silva, ao analisar a produção do *Boletim Paulista de Geografia* de meados da década de 1970, as rupturas ainda permaneceriam menos teóricas, acadêmicas, que políticas, resultando numa crítica enquadrada numa “modernização conservadora” da geografia (SILVA, 1983/1984, p.76). Como um círculo vicioso, a própria aceitação da Geografia Ativa enquanto geografia marxista e *revolucionária* contribuiria em certa medida para nublar a relação entre a ciência geográfica e o (amplo e heterogêneo) espectro teórico marxista.

Como advertência, na arguta observação de Ariovaldo U. de Oliveira (*apud* SCARIM, 2000, p.187), com o descrédito da Nova Geografia (já a partir do final da década de 1970), o pertencimento generalizante ao rótulo “geografia crítica” acabaria por ser o “guarda-chuva politicamente bom”, sob o qual se abrigariam muitos geógrafos; igualmente horizontalizando e, por isso mesmo, tornado pouco precisa a filiação marxista na ciência geográfica.

3.3 Pressupostos: a geografia quantitativa.

Com frequência, as visões da geografia brasileira feitas pelos seus geógrafos sugerem a presença da geografia quantitativa enquanto relacionada ao regime militar; ou, no mínimo, contemporânea a ele. No entanto, emanavam, desde os anos de 1940, vários núcleos indicando as primeiras manifestações quantitativistas no pensamento geográfico (note-se bem, não apenas ligados diretamente à geografia), basicamente, questionadores da suficiência acadêmica da geografia regional, como genericamente eram designadas tanto a geografia possibilista, de tradição francesa, quanto as propostas da geografia norte-americana, muito ligadas ao excepcionalismo de R. Hartshorne (GRAIZBORD, 1994, p.23).

Pelos anos 50, inicialmente na América e, em seguida, também na Grã-Bretanha, a desilusão com a filosofia empiricista do paradigma regional estava crescendo. Lentamente, as especializações tópicas vieram a predominar e a síntese regional foi ignorada: finalmente [,] uma completa revolução foi lançada com a apresentação e final aceitação de um novo paradigma (JOHNSTON, 1986, p.71).

É necessário, porém, indagar sobre o alcance da suposta *revolução teórica e quantitativa*. A Geografia Quantitativa¹⁸ relaciona-se, em seus pressupostos, ao chamado

¹⁸ Na literatura geográfica, identifica-se muitas vezes a geografia quantitativa a sinônimos como geografia teórica ou nova geografia, por exemplo.

neopositivismo ou positivismo lógico, caracterizado, por proposições, a saber: a) a desconsideração, sobre qualquer fenômeno, de aspectos metafísicos; b) valorização do empiricismo; c) universalização da matemática a todas as ciências; d) valorização da compreensão do mundo pela ciência, descartando os aspectos intuitivos; e) adoção de um método científico unitário; f) o descarte daquilo que não seria “fisicamente verificável” ou possível de mensuração; g) concepção mecanicista da natureza etc. (Gregory, Johnston, Sciacca e Smith, *apud* REIS JÚNIOR, 2003, p.21-24)¹⁹.

Importante notar que o surgimento da geografia quantitativa só pode ser entendido no bojo das transformações ocorridas, em todos os domínios científicos, após a Segunda Guerra Mundial, tanto pelas demandas advindas da reconstrução econômica (logicamente, no caso da Europa), quanto da própria euforia desenvolvimentista atrelada ao crescimento do capitalismo entre as décadas de 1950 e 1960. Surgiram “novas necessidades dos usuários das ciências humanas” (Milton SANTOS, 2002 [1978], p.59), impulsionadas, no caso da geografia, pela crença em certa uniformidade das organizações espaciais sustentada pelo planejamento, para o qual o suporte da matematização tornaria a “atividade de planificação bastante eficiente”, mais facilmente operável, esse instrumental sendo um facilitador dos corpos administrativos do Estado (REIS JÚNIOR, 2003, p.40).

3.3.1 Schaefer e a crítica ao excepcionalismo.

“O descrédito da concepção ‘excepcionalista’ em Geografia marca o ponto de inflexão [no] pensamento da disciplina” (REIS JÚNIOR, 2003, p.28). O artigo de Fred Schaefer (*O excepcionalismo na geografia: um estudo metodológico*, 1976 [1953]) constitui uma das “primeiras manifestações” de um procedimento de aceitação do quantitativismo, da objetividade matemática e do formalismo na linguagem, em detrimento ao “qualitativo” (SCARIM, 2000, p.63). Conforme Johnston (1986, p.74-83), o artigo em questão, publicado postumamente, constituía uma crítica ao livro *A Natureza da Geografia* (1939), de autoria de Richard Hartshorne, cuja resposta a Schaefer foi formulada em *Propósitos e Natureza da Geografia*, de 1959.

Mas qual seria o núcleo das teses de Hartshorne? Ora, para o autor norte-americano, a geografia trabalharia, enquanto ciência “excepcional”, com sínteses. Suas considerações

¹⁹ O neopositivismo, entretanto, teria diferentes nuances, “direcionadas principalmente em relação ao problema da indução”, com críticas ao determinismo causal, bem característico do positivismo clássico, e à valorização, ora mais, ora menos, “da teoria no processo de investigação” (SCARIM, 2000, p.61).

inserem-se nas propostas neokantianas, as quais se contrapunham às matrizes positivistas da geografia. Ao invés do postulado positivista segundo o qual, como forma de legitimação, cada ciência se encaixaria em um único e abrangente método científico, fundado em concepções a-priorísticas e naturalistas, as ciências deveriam apoiar-se em um recorte particular da realidade (MORAES, 1990b, p.21-31). Logo, a um campo do conhecimento correspondiam pontos de vista particulares, sendo a geografia, portanto, uma “ciência método”: na acepção de Claval (1974, p.112/114), enquanto a geografia tradicional se definia por um objeto, um domínio, para Hartshorne sua unidade estava no método de estudo particular.

Às ciências sistemáticas se oporiam as ciências “ponto de vista”, as “ciências-método”, a história e a geografia: “para insistir nessa analogia fala-se em ciências cronológicas e em ciências corológicas (ciências do tempo e ciências dos lugares ou do espaço)” (CLAVAL, 1974, p.145). No modelo neokantiano preconizado por Hartshorne – aliás, bastante devedor àquele assumido pelo geógrafo alemão Alfred Hettner –, haveria um método exclusivo para as ciências humanas, o qual não poderia se confundir ao das ciências naturais, tributárias do positivismo. Essa assertiva caminhava para uma bipartição: entre ciências *idiográficas* (que descrevem o único) e *nomotéticas* (que estabelecem leis), pendendo a geografia para o primeiro tipo, haja vista o espaço terrestre ser único; irreprodutíveis e singulares as paisagens. Assim, a geografia seria uma ciência de diferenciação entre as regiões e o método regional o seu o ponto de vista, qual seja, o de “procurar na distribuição espacial dos fenômenos a caracterização das unidades regionais” (Paulo C. da C. GOMES, 2001, p.57-59). Diferentemente da geografia de filiação lablachiana, a qual entendia a região como uma realidade pré-existente, a divisão regional seria uma forma de ver o espaço, conseqüentemente, uma escolha do pesquisador. Em suma,

[...] Hartshorne, inspirado pela classificação das ciências de Kant, sugere uma separação entre as ciências sistemáticas de um lado e [...] de outro [...] a Geografia e a História. O campo sistemático das ciências naturais está mais próximo do modelo nomotético, enquanto as ciências sociais, pelo caráter único dos fenômenos que estudam [...] se identificam muito mais ao modelo idiográfico. Todas as disciplinas, no entanto, devem fazer apelo aos dois procedimentos – nomotético e idiográfico (GOMES, 2001, p.60).

Sobre esses pressupostos, Hartshorne (1978 [1959]) construiu sua crítica metodológica, segundo a qual há, na geografia, estudos voltados aos elementos individuais

através do mundo – o que incorre numa aproximação demasiada desta ciência com suas ciências sistemáticas, fazendo com que se perca, no limite, o próprio caráter geográfico de um estudo – e aqueles direcionados aos elementos de uma área em toda sua complexidade – algo impossível, irrealizável. Em consequência, o estudo dos complexos mais elementares em variação espacial corresponde aos estudos tópicos; enquanto as análises de integrações mais complexas em uma dada uma área são o objetivo dos estudos regionais. Sintetiza-se, assim, a influência recíproca entre o método tópico e o regional.

Constatada, pois, a impossibilidade de se estudar todos os fenômenos da superfície terrestre, deve o pesquisador restringir-se àqueles sobre a superfície ou crosta (a “morada do homem”) que são mais significantes para o homem. O geógrafo norte-americano arrisca neste ponto uma definição para a geografia. Segundo ele, o “propósito específico da Geografia consiste em buscar a compreensão do caráter variável das áreas, em termos de todos os aspectos inter-relacionados, que constituem, em sua expressão de conjunto, exatamente esse caráter variável” (HARTSHORNE, 1978, p.22). Assim, menos que delimitar campos, a geografia deve perseguir sua especificidade nessas inter-relações de fenômenos num mesmo lugar e de um fenômeno em suas consequências através do espaço, sendo, afinal, uma ciência idiográfica, ainda que sem abandonar os aspectos nomotéticos (HARTSHORNE, 1978, p.22/29/33/40).

Mas é preciso avançar para as críticas a Hartshorne. Para ele, o espaço é absoluto, um receptáculo de objetos, existindo por si próprio. Redundaria a geografia, assim, em uma “história [...] das paisagens terrestres” (CLAVAL, 1974, p.121). Igual restrição à sua proposta é a insistência do autor na perspectiva exclusivamente regional da geografia – “a região é a expressão territorial de uma generalização lógica de relações de processos, sendo, em consequência, um primeiro passo para a explicação da geografia de uma área” (HARTSHORNE, 1978, p.118) –, como se bastasse que um fenômeno se produzisse sobre a superfície da terra para que seu estudo fosse “necessariamente geográfico” (CLAVAL, 1974, p.118). Sendo todas as áreas – no sentido de superfície terrestre – diferenciadas, inclusive em termos de escala, jamais sendo idênticas entre si, a delimitação de uma região seria sempre baseada em conceitos ou critérios genéricos. Nesse sentido, a proposta de Hartshorne reivindicava um *excepcionalismo* à geografia, “ciência ponte” à qual se reservava um trabalho de síntese entre fenômenos e processos (MORAES, 2000, p.15).

Destarte, a vaga de críticas à configuração da região como produto da geografia ganhou sentido com a argumentação segundo a qual o processo de regionalizar não poderia

ser tido como fim em si. Daí a idéia da análise regional – como as da economia espacial; daí as apreciações a Hartshorne, tal qual a de Fred Schaefer.

Para Schaefer (1976 [1953], p.34/44), não haveria separação entre geografia idiográfica e geografia nomotética; sendo essa falsa dicotomia um produto da separação – no contexto alemão – entre o historicismo e o positivismo. Fundamentalmente, duas idéias (a do caráter *único* dos lugares e a da geografia enquanto ciência de integração) levaram os geógrafos a um posicionamento “excepcionalista”, o qual deveria ser refutado na medida em que a procura por *leis* seria inerente a *todas* as ciências²⁰.

Recusando a predominância do caráter idiográfico da geografia, defendido por Hartshorne (que procuraria, *segundo Schaefer*, esquivar a geografia do método científico), advogava-se que, optando pelo estudo do que fosse *único, singular*, a geografia jamais ultrapassaria um estágio descritivo; nunca atingindo a possibilidade de prever (e, logo, de planejar) (CLAVAL, 1995, p.100)²¹.

A busca do estudo regional levaria o estudo geográfico sistêmico a se confundir às “ciências sistemáticas” (SCHAEFER, 1976, p.46); *deixando de ser estudos geográficos*. Recusando a idéia de *síntese* e o estudo regional e acatando prontamente as idéias de Schaefer, Antonio Carlos Tavares (um propositor da Associação de Geografia Teórica de Rio Claro, um dos núcleos nacionais de difusão da *quantitativa*) dirá que,

Se a geografia [...] está preocupada em encontrar leis gerais que expliquem a distribuição de determinados fenômenos na superfície da Terra, ela poderá adotar métodos e teorias usados por outras ciências naturais ou sociais, deixando de lado o ‘método de síntese’, amplamente utilizado na descrição regional. Em razão disso, verificamos, por exemplo, que a teoria dos sistemas, desenvolvida em outros ramos científicos, tem sido amplamente utilizada pelos geógrafos, com o intuito de fundamentar teoricamente as formulações em Geografia (TAVARES, 1975, p.10).

Em texto já do final da década de 1970, e a despeito das críticas à geografia quantitativa, então em pleno vigor, Speridão Faissol considerava a questão, para ele, essencial da geografia quantitativa: enquanto, para Hartshorne, o objeto da geografia perseguia diferenciações entre áreas, “a um nível monográfico de detalhe (método ideográfico), certamente incompatível com a idéia de similaridades entre áreas que

²⁰ Como escreve o autor, em uma crítica ao argumento do caráter único da história e da geografia: “se a história [...] considera eventos únicos e se a geografia é análoga à história, então a geografia também considera casos únicos e terá de ‘compreender’ leis, ao invés de procurá-las” (SCHAEFER, 1976, p.28).

²¹ Pode-se dizer que a posição excepcionalista limitava a geografia a um estágio pré-científico, cujos resultados seriam nada mais que trabalhos preliminares, reservando-se os estudos, de fato, de integração de fenômenos heterogêneos a outras ciências sociais (SCHAEFER, 1976, p.18).

[permitiriam] levar a generalizações tendentes à formulação de teorias (método nomotético)”, o “novo” “paradigma sistêmico” geográfico – sem, note-se bem, esvaziar a geografia de seu conteúdo enquanto ciência regional – tinha como escopo básico “a análise espacial”, apoiada na matemática e na estatística (FAISSOL, 1978b, p.3-4/12/20). Em texto anterior, Faissol, ao lado de Marília Velloso Galvão, salientava a abrangência da geografia quantitativa – novamente afirmando seu caráter geral, em prejuízo à particularização da geografia regional.

A moderna geografia, ao analisar a região como parte de um sistema aberto, traz a vantagem de dirigir a atenção para os laços entre processo e forma, e coloca a geografia humana ao lado das outras ciências sociais e biológicas que estão organizando seu conhecimento por esta maneira. Esta atenção dirigida para as relações entre processo e forma são [*sic*] o fundamento de uma teoria de integração espacial, na qual processo e forma estão ligados e são interdependentes (GALVÃO; FAISSOL, 1970, p.8).

Para tanto, haveria de se utilizar de métodos da “matemática matricial”, de métodos quantitativos, enfim, juntamente com as teorias de sistemas e modelos (GALVÃO; FAISSOL, 1970, p.8-9)²².

3.3.2 Os modelos e a quantificação.

A solidificação da formulação de *leis* da geografia – enquanto ciência social visando à localização e diferenciação dos fenômenos na superfície terrestre (JOHNSTON, 1986, p.77) – levou Schaefer e autores como Ackerman (1976 [1963], p.73) a entender que as abordagens analíticas e os métodos quantitativos, oriundos da matemática e da estatística, dariam o suporte de maturidade científica à geografia, transparecendo essa atitude, visando à legitimação das ciências, não somente no uso quantitativo, mas também na adoção de uma linguagem, em ciências humanas, ligada à matemática (REIS JÚNIOR, 2003, p.25).

Mais que um método, a “análise quantitativa de problemas anteriormente tratados de maneira puramente descritiva e verbal” abriria novos horizontes, fornecendo à geografia um instrumental capaz de torná-la apta à “evolução do conhecimento científico” (CHRISTOFOLETTI; OLIVEIRA, 1971, p.6-9), na medida em que se tornaria ela uma ciência analítica. Endossando esse espírito evolucionista das ciências, em uma postura bastante afeita ao positivismo, Burton (1971 [1963]) defendia categoricamente a *nova geografia*, a ponto de argumentar que as técnicas quantitativas e estatísticas já teriam se

²² Para uma análise da obra de Speridão Faissol, veja-se a tese de Dante F. da C. Reis Júnior (2003).

incorporado de tal forma à geografia que a “matematização” desta ciência nada mais teria de *revolucionário*, mas sim, de *algo metodologicamente já perfeita e* – por que não? – definitivamente *incorporado*.

Nesse sentido,

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, 1971 [1963], p.18).

Mas quais eram as fundamentações e os objetos da geografia quantitativa? Ora, na denominada “revolução quantitativa e teórica da Geografia”, a Nova Geografia aparecia com metas básicas, tais como: a busca de rigor (através da “objetividade da linguagem matemática” – preservando a unidade do objeto de estudo da geografia, o estudo das “organizações espaciais” e no positivismo lógico); o desenvolvimento de teorias; o uso das técnicas estatísticas e matemáticas; a abordagem sistêmica; e o uso de modelos. Ou, conforme proporia King (1985 [1976]), a geografia quantitativa teria quatro linhas principais de trabalho: 1. Interação espacial (de formulações como a da difusão espacial); 2. Teoria de localização; 3. Estrutura espacial de áreas urbanas; 4. Mudança econômica no espaço.

Na opinião de A. Christofolletti, por exemplo, a Nova Geografia se definia como ciência de estudo das “organizações espaciais”. Ademais, paradoxalmente, graças à perspectiva nomotética (em oposição à idiográfica) “o funcionamento dos fenômenos” das organizações espaciais poderiam ser explicados independentemente “do tempo e do espaço”, conforme a aplicação de leis e modelos salientasse a generalização (CHRISTOFOLLETTI, 1985, p.83). Para tanto, lançava-se mão de matrizes e modelos. Segundo o autor em tela,

[o] modelo é o instrumento que formaliza a hipótese para ser devidamente testada, implicando formulações quantitativas, verificáveis e universalmente aplicáveis. O modelo deve ser construído conforme as premissas da teoria geográfica, constituindo aplicação da mesma a determinado conjunto de fenômenos (CHRISTOFOLLETTI, 1985, p.91).

De acordo com Chorley; Haggett (1975 [1967]), um modelo poderia ser entendido como uma teoria, uma lei, uma hipótese, uma função, uma relação ou uma equação, sendo,

sobretudo, uma síntese de dados. Geograficamente, representaria a inclusão de argumentos sobre o mundo por meio de translações no espaço ou no tempo, e, sendo uma representação, teria como característica fundamental a seletividade das informações, generalizando e fazendo aproximações da realidade. Nessa ótica, o modelo dever-se-ia pautar pela simplicidade de manipulação e compreensão de seus usuários. Nas palavras dos autores:

[uma] característica [...] dos modelos é que são estruturados, no sentido de que os aspectos importantes selecionados da ‘trama da realidade’ são explorados em termos de suas relações [e, assim, por] serem os modelos diferentes do mundo real, são então analogias (CHORLEY; HAGGETT, p.4-5).

Considerando sobre o paradigma de modelos em geografia, Chorley e Haggett (1975, p.18-19) incluiriam, entre os “ingredientes mínimos” para o seu sucesso, *o uso da matemática e a construção de sistemas lógicos como marcos para o alcance da maioria* de uma ciência. Segundo Keeble:

O enfoque nomológico da economia encontra sua maior expressão na construção de modelos econômicos. Um modelo econômico pode ser definido como um conjunto organizado de relações que descreve o funcionamento de uma entidade econômica [...] sob um grupo de suposições simplificadoras. Ao selecionarem os aspectos da realidade econômica considerados particularmente importantes, e ao se concentrarem nas relações entre estes poucos aspectos, os economistas aperfeiçoam modelos de atividade econômica de grande valor na interpretação, senão previsão, do comportamento econômico do mundo real (KEEBLE, 1975, p.74-75).

Para o mesmo autor (KEEBLE, 1975, p.79-87), os modelos de distribuição espacial do desenvolvimento econômico se dividiriam entre: a) modelos conceituais-históricos; como o modelo de Rostow (sociedade tradicional / pré-condições para o salto / salto / impulso para a maturidade / era do consumo de massa); b) modelos matemáticos; c) modelos não-espaciais de escala subnacional; d) modelos espaciais em escala nacional; e) modelos de desigualdade de renda regional.

A partir de sua “função construtiva” os modelos caminhariam para a elaboração de “teorias e leis”, por meio de uma visão sistemática da história da ciência. Em escala sucessiva, os modelos compreenderiam um conjunto: a teoria dos sistemas (CHORLEY; HAGGETT, 1975, p.6; CHRISTOFOLETTI, 1985, p.90-91). Na explicação de Milton Santos,

[a] diferença entre um sistema e um modelo seria bem mais que uma simples questão de terminologia. Em cada situação de lugar, o modelo seria definido de duas maneiras. De um lado, ele é considerado como o conjunto de sistemas locais tomado em um mesmo momento histórico e em lugares diferentes no interior de um mesmo espaço.

Do outro lado, o modelo pode ser construído a partir da simulação da evolução no tempo dos sistemas locais, cada um dando como resultado um outro sistema *local*. O primeiro seria o modelo descritivo, o segundo o modelo evolutivo enquanto que os modelos com caráter de previsão levarão em conta os modelos evolutivo e descritivo, a fim de permitir a compreensão dos dinamismos verticais e horizontais, isto é, a totalidade dos mecanismos e das tendências sem os quais nenhum modelo de previsão é possível (SANTOS, 2002, p.85).

Para recordar os alicerces teóricos que marcaram a geografia produzida fundamentalmente entre as décadas de 1950 e 1970, pode-se recorrer à tipologia de Haggett (*apud* HARVEY, 1973, p. 114-116), segundo a qual os geógrafos organizariam seu pensamento em torno de cinco temas-chave: 1) O tema da área diferencial²³; 2) O tema da paisagem²⁴; 3) O tema da relação homem-meio²⁵; 4) O tema da distribuição espacial²⁶; e, por fim, 5) O tema geométrico²⁷.

Deste modo, pode-se inferir que a geografia quantitativa buscou, ao encarar seu objeto como o estudo das organizações espaciais, com base em um suporte matemático, rebater – conforme aponta D. Harvey – a “tradicional noção de síntese” que permeava essa ciência; conforme tal acepção, cujas raízes estariam na ênfase dada pelos geógrafos nas inter-relações “de toda uma multiplicidade de fatores dentro de uma área”, identificava uma “personalidade ‘única’” para uma dada área. Com base em critérios de distinção de “unidades regionais”, havia crescido a idéia segundo a qual a geografia se preocupava com a “síntese de cada coisa dentro de um contexto de área” (HARVEY, 1973, p.127).

* * *

²³ Tema apoiado nas pesquisas de Hartshorne, para quem o objetivo central da pesquisa geográfica seria o estudo da diferenciação das áreas sobre a superfície terrestre, estudo que “deveria ser feito sintetizando [o] entendimento sistemático [através do conceito] de região” (HARVEY, 1973, p.114). A respeito desse tema-chave, é importante notar, que, como todos os outros temas, aliás, não houve uma pura e simples exclusão de seus postulados, a despeito das críticas (já citadas) a seu modelo *excepcionalista*.

²⁴ Esse conceito, vindo da geografia alemã, teria sido, após Sauer, amplamente trabalhado entre os *geógrafos culturais* ligados à Escola de Berkeley, grupo que “desenvolveu um método de investigação [envolvendo] uma distinção entre paisagem física e cultural, examinando as inter-relações entre elas” (HARVEY, 1973, p.115).

²⁵ Tema este que seria comum dentro do contexto de diferenciação de área, cuja idéia-chave era a da relação homem-meio. Sabe-se que esse tema, primordial na história do pensamento geográfico, pendeu ora para um lado, ora para outro, sobretudo, quando se fala nas escolas determinista e possibilista (HARVEY, 1973, p.115).

²⁶ Essa visão teria frequentemente posto em pauta que o objetivo prioritário da geografia seria o de descrever e explicar a distribuição dos fenômenos sobre a superfície da Terra. Hartshorne considerou tal visão como sendo essencialmente preliminar para o estudo da diferenciação das áreas. Nesse sentido, “a análise locacional [...] pode convenientemente ser considerada como uma manifestação de interesse no tema da distribuição espacial” (HARVEY, 1973, p.115).

²⁷ Tema que representa uma tradição antiga, mas negligenciada até seu resgate por autores como Bunge e Haggett (HARVEY, 1973, p.116).

A despeito de todo um *entusiasmo quantitativo*, permeando os trabalhos dos geógrafos pelas décadas de 1960 e 1970, serão constatados, na mesma época, juízos negativos ao *excesso matemático* (ainda que, em alguns casos, meramente formais) vindos inclusive de autores tidos como referenciais da Nova Geografia: os estudos geográficos *reduzidos à matematização* eram um equívoco para Bunge (1973) e, indo além, Anuchin (1973) observava a vacuidade da *prática pela prática* na geografia que, ao mergulhar acriticamente nos métodos matemáticos, negligenciara a necessidade de construções teóricas. Mesmo em sua adesão explícita ao uso de modelos em geografia, o autor considerou que:

A aplicação da matemática para [resolver] problemas [geográficos] específicos pode ser bem-sucedida quando a aplicação de critérios quantitativos é obrigatória. Entretanto, é mais importante estabelecer correta e satisfatoriamente um problema que simplesmente apresentá-lo com um tratamento matemático (ANUCHIN, 1973, p.57)²⁸.

Da mesma maneira, Brian Berry (1972, p.3-6)²⁹ reconheceria, em muitos casos, um uso “impensado” das estatísticas, “sem cogitar da validade de suas premissas”, raciocínio válido também para estudos com base em modelos (os quais incorreriam frequentemente em análises desprovidas de relações entre fenômenos) e em teorias locacionais, cujas análises de planícies isotrópicas não mais seriam que estudos irrelevantes, meramente abstratos.

Mesmo reconhecendo a “função central” da quantificação para as teorias dos modelos, Johnston ressalta em seu estudo sobre a geografia anglo-saxônica, um aspecto central: em poucas palavras, a pequena intimidade dos geógrafos para com a matemática, associada ao uso das estatísticas sob um ângulo essencialmente descritivo – somente apto à representação de fenômenos, incapaz de levar a generalizações, como no caso da estatística indutiva – e uma “confusão entre fins e meios”, traduzida num ímpeto em quantificar qualquer objeto de estudo, procedimento o qual, inclusive, levaria, por meio de uma roupagem matemática, a atingir conclusões muitas vezes triviais e óbvias (JOHNSTON, 1986, p.103-106).

²⁸ É interessante também o comentário de Anuchin (1973, p.53) segundo o qual a *matematização* da geografia, na medida em que *não* introduziria novos objetos de estudo nessa ciência, não poderia ser considerada como um novo ramo de estudo, tal qual muitas vezes se assemelhou.

²⁹ Insiste-se que essas críticas partiam de autores centrais da Nova Geografia, sendo o artigo de Berry (*Um paradigma para a geografia moderna* [1972]), um marco sobre estudos de planejamento em uma visão pragmática e aplicada.

Assim, essa matemática pela matemática – isto é, como explicação cabal e não como meio – bem como *o uso de modelos como força explicativa*, também evidenciaram-se em trabalhos do III Congresso Brasileiro de Geógrafos. “Aplicação do modelo potencial à rede de localidades centrais do estado do Rio de Janeiro” (TEIXEIRA; SOARES, 1974)³⁰ combina a pretensão matemática à firme convicção de que a geografia seria incapaz de gerar esse instrumental, deliberadamente *emprestado* da física coloumbiana e, o que é pior, sem apresentar nenhum resultado além da imensa simplificação de que a Força de Interação dos centros urbanos seria função – para um grupo de cidades – do produto de suas populações sobre o produto da distância entre elas, algo, aliás, muito aquém do que Christaller, por exemplo, proporia...

É oportuno dizer, assim, que, não obstante as críticas da Nova Geografia às tradicionais matrizes positivistas da geografia, na medida em que, mesmo revestida de um tecnicismo, a geografia quantitativa manteve as acepções do positivismo (agora um *neopositivismo*), fundamentalmente, a antiga insistência na singularidade do objeto da geografia e, mesmo quando mais afastada dessas correntes tradicionais, persistiu a geografia quantitativa na idéia de ciência síntese, pouco precisa e afeita a formulações tão genéricas quanto ambiciosas.

Tendo acentuado o “rigor formal do discurso”, substituindo o “excepcionalismo pelo formalismo” (Wanderley M. da Costa, *apud* Armando C. da SILVA, 1983/1984, p.88), a geografia quantitativa acenou com um pretenso e novo paradigma: o estudo locacional, utilizando a análise de sistemas, a elaboração de modelos (dentre outras abordagens) e se preocupando com prospectivas e previsões, fruto de seu engajamento com a planificação. Para Milton Santos, seu erro foi se considerar mais um domínio teórico que um método (aliás, discutível), quando o fundamental continuaria (e continua) a ser a construção teórica (SANTOS, 2002, p.71-73).

O maior pecado [...] da [...] geografia quantitativa é que ela desconhece [...] a existência do tempo e suas qualidades essenciais. A aplicação corrente das matemáticas à geografia permite trabalhar como estágios sucessivos da evolução espacial mas é incapaz de dizer alguma coisa sobre o que se encontra entre um estágio e outro. Temos, assim, uma reprodução de estágios em sucessão, mas nunca a própria sucessão. Em outras palavras, trabalha-se com resultados, mas os processos são omitidos, o que equivale a dizer que os resultados podem ser objeto não propriamente de interpretação, mas de mistificação (SANTOS, 2002, p.74-75).

³⁰ O trabalho em questão (III Congressos Brasileiro de Geógrafos), é assinado por Marlene P. V. Teixeira (DG da Universidade do Rio de Janeiro); William G. Soares (Assessoria de Planejamento e Coordenação Geral do Estado da Guanabara).

A generalidade das teses da geografia quantitativa se afinaria com os interesses de um planejamento cujo escopo de tecnificar o território cresceria dia a dia, o que levou, devido à sua própria finalidade nas políticas públicas do período militar, o IBGE a acatá-las incondicionalmente.

Formuladas desde os anos de 1950, as propostas da geografia quantitativa haviam se insinuado, no Brasil já no XVIII Congresso da UGI. Pela década seguinte, sobretudo, a partir de 1967/1968, a geografia francesa paulatinamente perderia terreno, sendo a própria produção do IBGE, afinal, marcada definitivamente pela Nova Geografia, sob a influência central que Speridião Faissol exerceu no Instituto ao longo do decênio de 1970. Sob os auspícios do IBGE, por exemplo, houve lugar para cursos sobre o uso de técnicas matemático-estatísticas, ministrados, respectivamente, por Brian Berry (1967) e Peter Cole (1970)³¹. Também, na mudança administrativa do IBGE, teria havido uma percepção das limitações da geografia francesa, e uma delicada “faixa de transição” à quantitativa (Carlos A. de F. Monteiro, *apud* REIS JÚNIOR, 2003, p.47); passagem que não significou, muito pelo contrário, aliás, uma ausência de interpenetração entre as duas linhas da geografia³². Nesse sentido, citam-se trabalhos no IBGE nos quais, às tradicionais influências francesas, somaram-se elementos da Nova Geografia, como no caso de Fany Davidovich, cuja análise de fluxos, como comentário aos *Subsídios à Regionalização* (IBGE, 1968), traria considerações de Brian Berry e Edward L. Ullmann sobre as relações custo/transporte à luz de elementos matemáticos (DAVIDOVICH, 1969, p.66-67)³³.

Cabe, pois, investigar como essas temáticas foram trabalhadas, no período, pelos geógrafos brasileiros (o que implica sua relação com geógrafos estrangeiros com os quais interagiram), bem como em que medida elas transpareceram – fosse ou não pelas mãos dos geógrafos – na reflexão sobre o planejamento durante o período militar. Entretanto, por uma questão de exposição cronológica, inicia-se a avaliação historiográfica dessa fase pelo XVIII Congresso da União Geográfica Internacional, o qual, realizado em 1956, foi de

³¹ Convidados pelo IBGE para dar cursos internos sobre métodos quantitativos, Berry e Cole vieram ao Brasil através de contato com o SERPHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, do BNH (SCARIM, 2000, p.25).

³² Dentre vários exemplos que marcam a afirmação da geografia quantitativa no Brasil, afora o IBGE, houve a contribuição do Departamento de Geografia da então Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Rio Claro, a qual, inclusive, recebeu David Harvey, em 1974, e criou ao lado do *Boletim de Geografia Teórica* (1971), a AGETEO (Associação de Geografia Teórica). No Rio de Janeiro, em 1971, ocorreu também a Reunião da Comissão de Métodos Quantitativos da União Geográfica Internacional (REIS JÚNIOR, 2003, p.48-50).

³³ Elza Keller, geógrafa também ligada ao IBGE, trabalhara, desde 1964, com métodos quantitativos em estudos agrários – em Rio Claro –, com apoio de Jerzy Kostrowicki; conforme relata Sérgio Adas (2006, p.206-207).

inegável importância para a produção geográfica nos anos subsequentes.

3.4 Um *lugar ao sol* para a geografia? (o Congresso da UGI).

Salientar a importância da geografia no rol das *ciências práticas* foi um ponto nodal no discurso proferido pelo inglês L. D. Stamp, na seção de abertura do XVIII Congresso Internacional de Geografia da União Geográfica Internacional, sediado no Rio de Janeiro, em 1956, evento de inegável impacto na geografia brasileira. Conforme disse na ocasião, o então presidente da UGI (STAMP, 1959, p.140)³⁴, era de sua opinião haver um “um grande campo de trabalho” ao aguardo dos geógrafos, o qual poderia ser chamado de Geografia Aplicada, ou seja, “a aplicação de métodos geográficos de mapeamento e de análise em direção a solução de muitos dos grandes problemas” da época³⁵.

Igualmente imbuído desse afã progressista, Jurandyr Pires Ferreira (Presidente da Comissão Organizadora do Congresso), após destacar a era de “transformação da estrutura econômica” pela qual o Brasil passava, o que abria o país a um fértil campo de investimentos estrangeiros, recordaria o “surto notável” no desenvolvimento da geografia brasileira, demonstrado através, por exemplo, do Conselho Nacional de Geografia, dos Serviços Geográficos Militares, da Associação dos Geógrafos Brasileiros, do Instituto Pan-Americano de Geografia e História³⁶ e da Comissão Nacional da UGI. Mas qual seria o elo entre as necessidades advindas desses novos tempos e a geografia? Ora, para Ferreira (1959, p.138), se a matemática se generalizara em importância – já na década de 1950 – entre “todos os terrenos da atividade humana”, tal qual preconizara Auguste Comte, a ligação entre desenvolvimento e aplicação da geografia se daria por meio da geografia matemática, que, ao lado “da precisão obtida nos processos mais avançados de medidas”, desenvolveria o “emprego de processos que, cobrindo largas extensões [ofereceriam] a utilidade relativa às necessidades solicitantes”.

³⁴ Lembramos que os anais do Congresso da UGI só foram publicados em 1959, três anos depois do evento.

³⁵ Problemas dentre os quais chama atenção um deles: a preocupação com a pressão demográfica sobre os recursos naturais, que estaria ocorrendo nos países subdesenvolvidos.

³⁶ Criado em 1928, por ocasião de uma reunião interministerial de Estados americanos, em Havana, o Instituto Pan-Americano de Geografia e História, cuja sede foi estabelecida na Cidade do México, tornou-se, a partir de 1950, um organismo especializado da OEA (Organização dos Estados Americanos), “dedicado à geração e transferência de conhecimento [...] nas áreas de cartografia, geografia, história e geofísica [...] com a finalidade de manter atualizados, e em permanente comunicação, os pesquisadores e as instituições científicas dos países membros”. <<http://www.ipgh.org/spanish/quienes-somos/>> [31 de julho de 2007]. Segundo Milton Santos (1991/1992), nomes do IBGE, politicamente ligados à direita, como Nilo Bernardes, Miguel Alves de Lima (por mais de cinco anos Secretário-Geral do CNG) e Speridião Faissol mantiveram estreitos contatos com o IPGH.

Não haveria dúvidas de que essas necessidades, solicitadas ao planejamento, seriam um ponto central da relação entre a geografia e as políticas territoriais, demandas assumidas pelo próprio IBGE. Por ocasião do XVIII Congresso, tal relação era explicitada no discurso proferido pelo Presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira, para quem, se o Brasil atingira uma “consciência geográfica plenamente amadurecida”, cabia aos “homens de ciência” realizar o que JK chamaria de um “extraordinário projeto de vida prática” (OLIVEIRA, 1959, p.155). São de salientar, a propósito, tanto as relações que Juscelino Kubitschek notava entre este projeto prático e a geografia quanto as próprias considerações a respeito desta ciência. Para o Presidente da República:

A geografia moderna, que se abre com a sistemática de Humboldt e de Ritter, estende o campo de sua investigação a todos os setores do pensamento científico relacionados com a localização e a dinâmica das transmissões terrestres (J. K. de OLIVEIRA, 1959, p.155).

Ora, é significativo o posicionamento de JK em relação à *gênese da geografia moderna*, além do que, tal como na Era Vargas, a importância dada à aplicação de um campo do conhecimento para – pode-se dizer – a “consciência” por parte do Estrado de seu território, ainda então não totalmente perscrutado, e à necessidade, justamente, de criar uma infra-estrutura espacial, para lembrar, Gottmann, fundamentalmente ligada à noção de circulação. A qual se somava, frisemos, a questão da aplicabilidade.

Não seria difícil identificar o sopro dessa vertente prática percorrendo boa parte das 270 comunicações agrupadas, ao lado de 1220 inscrições institucionais e individuais, que compreenderam o XVIII Congresso da União Geográfica Internacional, realizado concomitantemente à Exposição Geográfica e Cartográfica no Rio de Janeiro entre 08 e 19 de agosto de 1956, nas dependências da Escola Naval. As instituições brasileiras representadas na ocasião foram, dentre outras, a AGB, o Centro de Pesquisa em Geografia do Brasil (CPGB)³⁷, o Conselho Nacional de Geografia, a ESG, a USP, o IBGE e o Ministério da Marinha, sendo principais financiadores o Centro Cultural Brasil-Israel, a

³⁷ O Centro de Pesquisa em Geografia do Brasil (CPGB) foi organizado, em 1952, por intermédio de Hilgard O'Reilly Sternberg (1º professor da Universidade do Brasil formado nela mesma e figura-chave na geografia carioca nos anos de 1940-1960), recebendo apoio financeiro da Standard Oil, ligada à Fundação Rockefeller, para sua implantação. Teria sido o CPGB o ponto inicial do futuro programa de pós-graduação em geografia da UFRJ, criado em 1972. Com a reforma universitária de 1967/68 e a ida de Sternberg para os EUA, em 1964, o CPGB perdeu força, sendo desmantelado no início da década de 1970 (MACHADO, 2002, p.99-101). Ainda de acordo com Mônica S. Machado, nos seus primeiros dez anos, “o CPGB desenvolveu suas atividades primeiramente elaborando um Relatório Interdisciplinar sobre a Conservação da Natureza no Brasil, por solicitação da Associação Internacional de Proteção à Natureza, sediada em Bruxelas. Em seguida, assume como projeto a Biblioteca Cartográfica e a Biblioteca Geográfica do Brasil, cuja publicação passou a representar valioso elemento de intercâmbio com pesquisadores de outras instituições de pesquisa nacionais e estrangeiras” (MACHADO, 2002, p.100).

Fundação Rockefeller, a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), o Ministério do Exterior, a USP (por meio de Aroldo de Azevedo), a prefeitura do Distrito Federal e o CPGB (MACHADO, 2002, p.122; UGI, 1959, p.I-III)³⁸.

Por ocasião de seu 18º congresso, a UGI contava em seu comitê executivo com H. Sternberg, da antiga Universidade do Brasil, o qual desempenhou, entre 1952 e 1956, o cargo de 1º Vice-Presidente da União Geográfica Internacional³⁹. Entre o Congresso de Washington (1952) e o do Rio de Janeiro, estabeleceu-se o Comitê Nacional do Brasil, cujo presidente-honorário era Aroldo de Azevedo (da USP), tendo Victor Antonio Peluso Jr como presidente e Sternberg como secretário-geral. A comissão organizadora contava com Jurandyr Pires Ferreira (presidente), Fábio de Macedo Soares Guimarães (do IBGE) (vice-presidente) e (novamente) Hilgard Sternberg (secretário-geral) (UGI, 1959, p.I-XIX).

A importância do evento é perceptível em algumas dentre as temáticas abordadas que seriam emblemáticas nos anos seguintes ao congresso. A simples enumeração das seções em que as comunicações se dividiam atesta os ramos enfatizados: cartografia e fotogeografia, geomorfologia, climatologia, hidrografia, biogeografia, geografia humana (“questões diversas”), geografia da população e do povoamento, geografia médica, geografia agrária, geografia da indústria, do comércio e dos transportes, geografia histórica e política, metodologia, ensino da geografia e bibliografia, geografia regional (UGI, 1959, p.XX-XXI).

Vale lembrar que, por essa época, Pierre Monbeig (1957, p.28) lamentava o rumo que certas pesquisas tomavam na geografia, ao valorizar excessiva e exclusivamente a “sólida fé nos documentos”, sobretudo, nos estatísticos, em detrimento – numa filiação bem

³⁸ Como lembra Machado (2002), em 1935 é implantado o curso de geografia na antiga UDF (Universidade do Distrito Federal – mantida pela prefeitura do então Distrito Federal), no Rio de Janeiro, transferido em 1939 (quando a UDF é extinta) para a Universidade do Brasil, na qual compõe a Faculdade Nacional de Filosofia dessa universidade. Em 1965 a Universidade do Brasil passa à denominação atual (Universidade Federal do Rio de Janeiro). Com a reforma da UFRJ em 1967/1968, o curso de geografia passa a pertencer ao Instituto de Geociências.

³⁹ A União Geográfica Internacional foi fundada em 1922, em Bruxelas, por iniciativa de De Martonne. O Conselho Nacional de Geografia (CNG) foi criado sob influência das idéias da União Geográfica Internacional, inclusive, como *exigência* para a adesão do Brasil a ela (MACHADO, 2002, p.60). Através de De Martonne (então presidente da UGI), a União, representada no país pela Academia Brasileira de Ciências, defendia uma visão de organização técnica para a geografia, ainda que dessa fusão – do CNG e do CNE, com a participação de várias esferas do governo (municipal, estadual e federal) – pouca voz tivessem de fato os geógrafos (GEIGER, 1988, p.62/64). No período abrangido neste trabalho, vale lembrar que a UGI teve como presidentes (entre 1952 e 1978 – para limitarmos cronologicamente), o britânico L. Dudley Stamp (1952-1956), o sueco Hans W. Ahlmann (1956-1960), o alemão Carl Troll (1960-1964), o indiano Shiba P. Chatterjee (1964-1968), o francês Jean Dresch (1968-1972), e o polonês Stanislaw Leszczycki (1972-1976). (Union Géographique Internationale – *Histoire de l'UGI* <http://www.igu-net.org/fr/ce_qui_est_ugi/histoire.html>

ligada à sua formação “clássica” – à pesquisa de campo. Não era o que se enfatizava no Congresso da UGI, no entanto. Ora, a perspectiva da geografia aplicada (“consequência lógica da geografia pura”) se destacaria, a ponto de ser proposta, pelo belga O. Tulippe (1959, p.609), a criação de uma Comissão de Geografia Aplicada no âmbito da UGI⁴⁰. Durante o congresso da UGI, algumas comunicações já apresentariam também métodos bastante influenciados por fórmulas matemáticas, à semelhança das propostas advindas da economia espacial. Se – recordando o discurso de Jurandyr Ferreira, proferido na abertura do XVIII Congresso –, os métodos quantitativos seriam universais (exemplificados no congresso por trabalhos acerca de cálculos sobre a diversidade industrial e que poderiam ser amplamente empregados fora de seus contextos originais [STEIGENGA, 1959, p.476-477]), no Brasil, porém, teriam que aguardar alguns anos para uma maior difusão.

Mas o observado acima não se estenderia à geografia urbana, cujo interesse vinha de longa data, não apenas no IBGE, mas em outras instituições do país. Não obstante, os anos seguintes ao Congresso são marcados por um profícuo intercâmbio entre geógrafos brasileiros e franceses, testemunhando, inclusive, uma parceria estabelecida, no limite, desde a fundação da USP e da antiga UDF, envolvendo, por meio das conhecidas “missões” acadêmicas, intelectuais como Pierre Deffontaines, Georges Dumas, Pierre Monbeig, Roger Bastide, Claude Lévi-Strauss etc (MACHADO, 2002, p.41-42; THÉRY; MELLO, 2005, p.9). Em particular, tratou-se de uma relação entre o IBGE e nomes da Geografia Ativa, como Michel Rochefort e Pierre George. O primeiro, por exemplo, orientou o Grupo de Trabalho de Geografia Urbana do Departamento de Geografia do Conselho Nacional de Geografia, cujo resultado foi o trabalho, coordenado por Lysia Bernardes, *O Rio de Janeiro e sua região*, de 1964. Igualmente, o método de classificação das redes urbanas, vinculado aos autores franceses citados, teve ecos em trabalho como os de Pedro Pinchas Geiger (*Evolução da rede urbana brasileira* [1963]) e, sobretudo, produções do Conselho Nacional de Geografia (*Esbôço preliminar de divisão do Brasil em espaços homogêneos e espaços polarizados* [IBGE, 1967]), e do Instituto Brasileiro de Geografia, como os *Subsídios à regionalização* (IBGE, 1968)⁴¹.

⁴⁰ De fato, essa reivindicação seria aprovada, passando a existir a Comissão de Geografia Aplicada, cuja respectiva seção constaria nos congressos da UGI de 1960 (Estocolmo), 1964 (Londres) e 1968 (Nova Deli). No congresso de 1972 vê-se, em seu lugar, a seção dedicada ao estudo de Teorias e Modelos (UGI, 1972).

⁴¹ Michel Rochefort veio ao Brasil, pela primeira vez, em 1956, no âmbito do XVIII Congresso da UGI, indo, à convite de Milton Santos, para Salvador, onde ministrou conferência. Sob os auspícios da Embaixada da França, lecionou entre 1960-1961 na então Universidade de Pernambuco, em um contexto no qual, durante o governo Jânio Quadros, pensou-se em descentralizar o planejamento. Na mesma época, tem seu primeiro contato com o

Assim, no Congresso da UGI debateu-se o papel dos centros urbanos, enquanto suportes “à atividade regional de produção industrial”, e definidos de acordo com as atividades neles presentes e pelas relações havidas entre esses centros – a cidade – e seu entorno – a região –, marcando bem uma classificação tanto estrutural como funcional das cidades (ROCHEFORT, 1959, p.427).

Configurava-se, pois, a rede urbana de uma região, entendida como a associação de um certo número de tipos de cidade em relação de interdependência. Ora,

Esses tipos são determinados não somente pelas funções atuais das cidades, mas por sua posição e sua estrutura, que refletem sua história. Nessas condições, a unidade de comparação, no interior de uma série maior considerada, não é mais a cidade, mas a rede urbana regional, definida, nos limites regionais de influência da cidade-metrópole, pela existência e pela localização de um certo número de tipos de cidades que servem [...] como suporte para a atividade industrial regional (ROCHEFORT, 1959, p.427).

Seria um problema sempre pendente, exatamente a questão do estabelecimento desses limites de influência. Afinal, como defini-los? Conforme se procura mostrar mais adiante – por exemplo, no estabelecimento dos espaços homogêneos nos estudos preliminares sobre a regionalização do Brasil feitos pelo IBGE ou ainda na crítica do próprio Rochefort à aplicação de seus métodos – esse aspecto, aliás, fundamental para qualquer validade de regionalização, mostrou-se, no caso brasileiro, bastante complexo, mesmo subjetivo, e restrito, à equivalência de diversos conteúdos regionais a limites político-administrativos municipais e/ou estaduais. Os critérios de delimitação, sugeridos por Rochefort (ao menos nessas suas propostas preliminares), passavam pela utilização de questionários – cuja dificuldade de obtenção de dados completos ou mesmo fidedignos sempre foi fator limitante – e pelo denominado *método indireto*, a partir do qual a “zona de influência da metrópole regional” seria estabelecida pela “confrontação” de cartas temáticas obtidas em relação a vários estudos (indústria, agricultura, população, etc.), chegando-se à configuração de linhas cartográficas que indicariam, poder-se-ia dizer, alguma homogeneidade na configuração espacial dos fenômenos sobre determinada área.

IBGE, na qualidade de consultor para regiões metropolitanas, orientando grupo de pesquisa que produziria o livro *O Rio de Janeiro e sua região*, organizado por Lysia M. C. Bernardes. Retorna ao Brasil em 1966/1967, dando consultorias para o IPEA e o IBGE, cujos resultados estão presentes, dentre outros exemplos, em trabalhos como *Subsídios à regionalização* e *Divisão do Brasil em micro-regiões homogêneas*. A partir dessa época, direta ou indiretamente, Rochefort se envolveu com o SERPHAU (Serviço Federal de Habitação e Urbanismo do BNH) e, quando retorna ao Brasil, no governo Geisel, com a Comissão Nacional de Política Urbana (CNPUR), de 1974 a 1978, em Brasília (ROCHEFORT, 2006; Maria A. A. de SOUZA, 2002).

Mas não apenas o interesse pela Geografia Urbana cresceria nos meios geográficos, desde então. As excursões⁴², previstas dentre as atividades do XVIII Congresso, resultaram na confecção de *guias* que, mesmo concebidos em uma abordagem estritamente *clássica*, resultaram em um material muito mais difundido do que as comunicações do evento. Essas excursões procurariam descortinar *quadros regionais do Brasil* (principalmente para o público estrangeiro), marcados, cada qual, por atividades ou particularidades, ou seja, pela individualidade no espaço, que a geografia acreditava poder imputar ou mesmo localizar a priori. Não é o caso, aqui, detalhar cada excursão, mas, pelos locais escolhidos, pode-se perceber alguns pontos privilegiados, como o Planalto Centro-Occidental e o Pantanal do Mato-Grosso; a Região Metalúrgica de Minas Gerais e o Vale do Rio Doce; a Marcha do Café e as Frentes Pioneiras; o Vale do Paraíba, Serra da Mantiqueira e Região Sul de São Paulo (com ênfase geomorfológica); a Planície Litorânea e Região Açucareira do Estado do Rio de Janeiro (com destaque para um esboço da área de influência da então capital federal); a Bahia; o Nordeste; a Amazônia (essas três, bem mais genéricas); e o Planalto Meridional (UGI, 1959, p.86-125)⁴³.

O rescaldo imediato do Congresso Internacional foi o curso intitulado Altos Estudos Geográficos, ministrado por Hilgard Sternberg no Departamento de Geografia da Faculdade Nacional de Filosofia, o qual contou com a participação de Deffontaines, Monbeig, André Cailleux e Carl Troll (MACHADO, 2002, p.103-104). Ainda como saldo do encontro, poder-se-ia afirmar que o modelo de análise do espaço, conforme a geografia ativa o trabalharia, seria de fundamental importância na construção da geografia brasileira e, com modificações, claro, foi base para o planejamento e divisão regional do país (em si, um estudo cuja finalidade também seria ligada à planificação), pelo menos a partir do Plano Decenal, sendo incrementado, em seguida, pelos métodos da geografia quantitativa e, sobretudo, da economia espacial.

⁴² Valer dizer que algumas dessas excursões necessitaram de transporte aéreo, para o qual houve entendimento entre o Comitê do Brasil da UGI e a Força Área Brasileira. Inegavelmente, mostrava-se aí o grau de interesse governamental em relação a certa geografia *para* o Estado.

⁴³ A direção dessas excursões (assim como a tarefa de elaboração dos guias) coube a diversos nomes da geografia que já possuíam destaque ou que se projetariam nos anos seguintes: Miguel Alves de Lima, Ney Strauch, Alfredo José Porto Domingues, Ary França, Nice Lecocq Müller, Aziz Nacib Ab'Saber, Maria Therezinha Segadas Soares, Luiz Guimarães de Azevedo, Lysia Maria Cavalcanti Bernardes, Elza Coelho de Souza Keller, Orlando Valverde, entre outros.

3.5 O planejamento regional e o subdesenvolvimento.

No Brasil, tem sido a Escola Superior de Guerra praticamente a única instituição a tentar formalizar uma visão integrada do que aqui se chama de Poder Nacional – Político, Econômico, Psico-Social e Militar – analiticamente separáveis, mas integrados e interligados, e que segundo os teóricos da Escola, constituem a base do Poder Nacional, em suas duas componentes críticas: Segurança e Desenvolvimento.

Speridião Faissol, *A cidade e seu campo de ação: suas relações e seu papel no processo de desenvolvimento*.

Do final da década de 1950 em diante, Antonio Teixeira Guerra (1968)⁴⁴ e Nilo Bernardes (1967) – muito provavelmente dentre outros autores –, endossando as teses esguianas da doutrina do poder nacional, procuraram associá-las à geografia, cuja análise de seus fatores contribuiria com “particular interesse” para a referida doutrina, somando-se a isso a contribuição da disciplina ao planejamento, revestindo-a de “um caráter técnico” igualmente importante para a consecução do Poder Nacional (BERNARDES, 1967, p.65). Assumindo uma influência nitidamente próxima à geopolítica brasileira de matriz militar, Antônio Teixeira Guerra considera a geografia como fundamental para a afirmação do Poder Nacional, conforme o espaço geográfico, o homem e os recursos naturais seriam seus “elementos fundamentais”⁴⁵.

A. T. Guerra raciocina com uma postura eminentemente realista no relacionamento entre os Estados, considerando como Poder Nacional aquele “definido como a capacidade [para] produzir [...] efeitos desejados” (ou a “aptidão de uma nação para realizar seus objetivos, defrontando-se com os grupos de pressão e com os antagonismos”) para a segurança nacional (“o grau relativo de garantia que, através de ações políticas, econômicas, psico-sociais e militares, um Estado pode proporcionar [...] à nação [...] para [a] salvaguarda de seus objetivos nacionais”), uma vez que o sistema de Estados – para empregar um termo caro à Teoria das Relações Internacionais – pressuporia “a existência de esferas de interesses diferentes” (GUERRA, 1968, p.5-7).

⁴⁴ Em artigo póstumo.

⁴⁵ Essa definição de Poder Nacional, desenvolvida por Guerra, é idêntica à proposta pela ESG, a qual compreendia [para lembrar o Capítulo I] os meios – econômicos, políticos, militares, sociais, geográficos, industriais, diplomáticos, demográficos etc. – de que uma nação dispunha para “alcançar e/ou manter interna e externamente” (GURGEL, 1975, p.83-84).

Essa ponte entre as proposições de Antonio T. Guerra e as teses nitidamente *esguianas* (bem ao gosto de Golbery) é seguida no mesmo caminho por Lysia Bernardes (1966, p.83), para quem⁴⁶,

[...] sendo a geografia uma ciência do espaço, voltada para [sua] caracterização [...] e [para] a definição das formas de organização que nele se constituem pela ação do homem, através do aproveitamento dos recursos nele contidos, o conhecimento geográfico consiste em instrumento de ação de incontestável valia nos diferentes campos do Poder Nacional, político, econômico, psico-social ou militar [Assim] podendo contribuir de forma expressiva para a reorganização do espaço concretizada nos planejamentos, a Geografia participa do grupo de disciplinas que atuam no sentido do fortalecimento do Poder Nacional.

Seguindo as mesmas diretrizes dos Objetivos Nacionais Permanentes⁴⁷, Teixeira Guerra (1968, p.8) considera como questão principal, ao se tratar da segurança nacional, que o conceito deve estar “assente numa estratégia geral [da qual] derivam estratégias particulares [...] para a consecução do conceito de estratégia nacional”. Não causaria estranheza que a primeira política estratégica deveria dar conta da segurança nacional do espaço equatorial amazônico, cujo panorama chega a receber uma apreciação drástica.

No que tange à política de segurança nacional, verificamos que a Amazônia poderá tornar-se um verdadeiro problema para a manutenção de nossa integridade territorial e, também para a unidade nacional [sendo o] efetivo populacional dessa grande região geográfica [escasso] demais (GUERRA, 1968, p.9).

Tratava-se, assim, de um imperativo para a região: o seu povoamento – afastando-a em definitivo da “cobiça” internacional frente a uma suposta “incapacidade de o brasileiro resolver [a questão]” (GUERRA, 1968, p.10-11). Mas, como se faria isso? Através de linhas de ação como:

- 1) Orientar a corrente de imigrantes nordestinos para a Amazônia, criando-lhes [...] outros horizontes de trabalho que não [...] o do extrativismo vegetal⁴⁸; 2) Criar

⁴⁶ Lysia Maria Cavalcanti Bernardes (1924-1991) trabalhou no IBGE de 1944 a 1975 e, entre 1959 e 1977, na UFRJ. Foi [ao lado de Maria A. A. de Souza] a principal divulgadora, no Brasil, dos estudos sobre redes urbanas nos modelos de Michel Rochefort. Tratou-se de uma das geógrafas mais próximas, também, do IPEA e dos altos escalões do Ministério do Planejamento (ALMEIDA, 2000, p.131).

⁴⁷ Aliás, arrolados de forma idêntica à de Golbery do Couto e Silva, quais sejam: “integridade territorial, unidade nacional, valorização do homem, emancipação econômica, sistema democrático representativo, governo republicano, independência e soberania, projeção internacional do Brasil” (GUERRA, 1968, p.7).

⁴⁸ Para Guerra (1968, p.13-14), “Do ponto de vista geográfico [...] a Amazônia é caracterizada por ser populacionalmente [...] um grande espaço a ser ocupado. E, do ponto de vista econômico e social, é o extrativismo, com todas as suas mazelas, a grande característica do extremo norte do País. Quando tentamos comparar os dados estatísticos desta região, com os do Sul ou do Sudeste, observa-se grande desequilíbrio entre estas diversas áreas. Para que se tenha uma justiça social plena, é preciso que todos os objetivos nacionais sejam realizados. Assim, povoar a Amazônia significa a manutenção de nossa integridade territorial, bem como de nossa unidade nacional. Simultaneamente, deve-se pensar na valorização do homem, no mais amplo sentido,

adequado sistema de colônias, especialmente na zona raiana internacional; 3) Cuidar da redivisão política do país, especialmente em sua área subocupada (GUERRA, 1968, p.12-13).

Sobre este último ponto, posta a dimensão da região Norte, reivindicava-se-lhe uma “verdadeira revolução político-administrativa”, para que o planejamento adquirisse novas bases, o que dependeria da atuação do Congresso, objetivando a divisão política do Norte, sobretudo, nas áreas despovoadas, e resgatando a experiência dos territórios federais, criados na década de 1940 para a dinamização local, propondo-se mesmo a criação de um Ministério dos Territórios Federais, o qual levaria a “assistência direta [à Região] e o planejamento imediato [do uso] de todos os [seus] recursos” (GUERRA, 1968, p.13-16).

Mas quais motivações teriam os geógrafos em relação ao planejamento?

No período em questão, não era apenas a planificação que surgia como algo central – não só para os profissionais da geografia, é claro. Mais que isso, a geografia seria em si a disciplina do planejamento, a serviço do qual, de fato, encontrara “a oportunidade que lhe faltava no campo da aplicação efetiva” (Maurício de Almeida ABREU, 1970, p.68), devido a mudanças e reestruturações metodológicas, de acordo com as quais não seria mais cabível um posicionamento descritivo, *instantâneo*, perante um mundo *essencialmente dinâmico*. Assim,

A grande contribuição da Geografia para o planejamento [adviria] do fato de ela ser uma ciência do espaço, aquele mesmo que [seria] objeto de modificações a serem introduzidas pela ação planificadora [pois ao] estudar o espaço, a Geografia [elaboraria] a síntese de sua organização, suprimindo as deficiências surgidas pelo fato de as outras ciências prenderem-se especificamente aos seus setores de análise (ABREU, 1970, p.70)⁴⁹.

Se o planejamento havia de ir além de atingir determinadas metas econômicas, o seu desenvolvimento “pleno, integral e harmônico” traduzia-se, necessariamente, em uma verdadeira reestruturação do espaço, “através da modificação de usos e da reformulação das atividades nele desenvolvidas [e] através da busca de um equilíbrio entre [suas] várias porções [e] as regiões que o compõem” (BERNARDES, 1966, p.95-96).

Evidencia-se, pois, o afã utilitarista reivindicado para a geografia brasileira, a qual, via planejamento, adquiriria uma maior envergadura quanto a seu campo de atuação –

dando-lhe especialmente meios no que diz respeito à saúde, alimentação e educação. Outra decorrência dessa valorização será a diminuição do descompasso econômico [...] entre o Norte e as áreas do Sudeste e do Sul”.

⁴⁹ Deixando de ser um estudo descritivo para se voltar ao estudo das causas da distribuição dos “fenômenos físicos, biológicos e humanos” pela “superfície do globo”, a geografia buscava esclarecer essas chamadas “combinações geográficas”, afirmando seu caráter de ciência de síntese, buscando relacionar “fatos” humanos e naturais, e não conhecê-los por si (BERNARDES, 1966, p.83-86).

exemplificado pela participação de profissionais da área no IBGE ou no IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal)⁵⁰.

3.5.1 O planejamento regional e o subdesenvolvimento: os trabalhos preliminares para o estabelecimento das grandes regiões e das micro-regiões.

A teoria dos pólos de desenvolvimento e as noções de espaço homogêneo e espaço polarizado foram aplicadas em diversos trabalhos de planificação no Brasil, de empresas privadas a agências estatais de desenvolvimento. De um intercâmbio entre IPEA e IBGE, resultaram estudos sobre a estrutura espacial da economia brasileira, bem como sobre a organização de complexos urbanos no país, com a intenção de fornecer subsídios para a definição de pólos e áreas prioritárias de desenvolvimento (IPEA, 1978, p.121). Mais especificamente, das pesquisas feitas pelo Conselho Nacional de Geografia e, depois, pela Divisão de Geografia da Fundação IBGE para o EPEA, que as utilizou, por sua vez, como subsídios para o planejamento, resultaram importantes documentos: desde os *Estudos básicos para definição de pólos de desenvolvimento no Brasil*, escrito por Rubens de Mattos Pereira – do EPEA –, Fany Rachel Davidovich, Pedro Pinchas Geiger e Roberto Lobato Corrêa, do CNG, até *Pólos de desenvolvimento – cartas preliminares n^{os} 1-5; Esboço preliminar de divisão do Brasil nas chamadas Regiões Homogêneas* e o *Esboço Preliminar da Divisão do Brasil em Espaços Polarizados*.

A definição dos pólos estabelecida pelo IBGE em *Esbôço preliminar de divisão do Brasil em espaços homogêneos e espaços polarizados* (IBGE, 1967) – documento escrito como auxílio ao Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social – seguia, pois, o método de Jean Hautreaux e Michel Rochefort, originalmente concebido para a análise da rede urbana francesa empreendida entre 1963 e 1964 pelo *Comissariat Général du Plan d'Équipement et de la Productivité*. Sua proposta centrava-se na noção de hierarquia geográfica para classificar a rede urbana a partir da importância e intensidade dos fluxos. Em seus estudos, os autores “estabeleceram vinte critérios de fluxos e de equipamentos suscetíveis a caracterizar o nível hierárquico das cidades” (BOUDEVILLE, 1972, p.80)⁵¹.

⁵⁰ O IBAM foi criado em de outubro de 1952, no Rio de Janeiro, sendo uma instituição não-governamental de acessória a órgãos públicos, em todos, os níveis: municipal, estadual e federal. É de sua responsabilidade a publicação da Revista de Administração Municipal.

⁵¹ “Os vinte critérios estabelecidos são de quatro ordens: [...] 1º Os critérios de população, ou seja, a população total, a população ativa, secundária e terciária. O conjunto desses três critérios tem peso 10. [...] 2º Os serviços utilizáveis pela economia: o número de atacadistas de produtos correntes, os comércios raros, a existência de uma câmara de comércio, o número e a natureza dos estabelecimentos bancários, as profissões

Para cada critério, as cidades receberiam uma nota que seria o total de pesos (100) X 5 cinco; considerando-se os pesos diferentes dos respectivos critérios; as notas ponderadas permitindo, por fim, classificar as cidades (BOUDEVILLE, 1972, p.80)⁵².

Dentre as conclusões apresentadas nos *esboços*, bastante generalistas, aliás, constata-se a heterogeneidade dos equipamentos urbanos quando se comparam as metrópoles regionais, revelando, assim, uma diferenciação de densidades urbanas; ao que se somam duas observações: sobre a “macrocefalia urbana” ladeada da “inexistência ou rarefação de centros médios [...] de atuação expressiva” – aspecto característico do Nordeste e da Amazônia, regiões carentes de *centros importantes de hierarquia inferior* – e, ainda, acerca da desigualdade do fenômeno de polarização no Brasil, variando “segundo o nível de desenvolvimento de cada região metropolitana e segundo os tipos de cidades”, do que se deduz que nas áreas mais rarefeitas os centros seriam (especialmente) mais abrangentes, porém, com fluxos mais difusos, pouco densos (IBGE, 1967, p.1-3).

À parte as conclusões dos técnicos do CNG, é mister apontar dois dos procedimentos metodológicos adotados no trabalho do IBGE mais passíveis de críticas: o problema dos limites, presos irremediavelmente às jurisdições político-administrativas dos municípios, estados e territórios brasileiros, e a fragilidade da aplicação de questionários, que, meramente recenseando as populações economicamente ativas e/ou o chamado *equipamento terciário*, não provariam nada “sobre a influência real da cidade sobre a região e, em particular, não [dariam] nenhuma indicação sobre fluxos” que eventualmente ligassem “o espaço regional ao centro” (ROCHEFORT, 1971, p.127-128). Michel Rochefort também estenderia essa admoestação a certas características do estudo sobre a urbanização no Brasil, notadamente em relação à *Evolução da rede urbana brasileira*, de Pedro P. Geiger, reconhecendo, porém, a importância dessa obra, publicada alguns anos antes da sistematização da rede urbana feita pelo Conselho Nacional de Geografia.

Se é significativo observar que o próprio Michel Rochefort fez restrições à forma como o Conselho Nacional de Geografia se valeu de seus métodos, além de *auto-criticá-los*

liberais, o poder de direção econômica [e] a presença e a classificação de aeroportos. O conjunto desses três critérios tem peso 35. [...] 3º Os serviços utilizáveis por particulares: os serviços administrativos e seu nível, os serviços de ensino e seu nível, o equipamento cultural e artístico, o equipamento sanitário [...], o equipamento esportivo, determinados comércios raros. Esses critérios têm igualmente peso 35. [...] 4º A influência exterior: o tipo de zona de influência (regional ou departamental) determinada a partir das comunicações telefônicas, a importância numérica das populações compreendidas nessas zonas, a importância dos transportes rodoviários e ferroviários. Esses critérios têm peso 20” (BOUDEVILLE, 1972, p.79-80).

⁵² Para o caso francês: *metrópoles de equilíbrio* (atingem quase 500 pontos); dez aglomerações tidas como centros regionais (380 e 427 pontos); 24 com irradiação regional; e 25 cidades com irradiação meramente departamental (BOUDEVILLE, 1972, p.80).

em si, outros autores não se furtaram igualmente de ver limitações aos procedimentos em questão. Para um discípulo da teoria dos pólos de crescimento, de F. Perroux:

A principal reprovação que se pode fazer à classificação de Hautreaux e Rochefort é quanto ao peso arbitrariamente demasiado elevado que atribuem à atividade terciária: os serviços entregues às empresas e aos particulares representam 70% do peso total dos critérios. Trata-se para eles da característica urbana essencial: ‘À hierarquia de serviços corresponde uma hierarquia das cidades’. O conjunto dos centros de encadeamento terciário, sobre os quais repousa a vida das relações de uma região, constitui a ‘rede urbana’ dessa região [...]. Ora, uma cidade não exerce somente uma influência pelos serviços que ela fornece, mas também pelas atividades industriais que ela assume (BOUDEVILLE, 1972, p.80-81).

Porém, o debate sobre as perspectivas e limitações dos métodos de regionalização da geografia francesa teria seu lugar dentre seus próprio propositores e seus discípulos brasileiros; como se mostra na sequência.

3.5.2 O planejamento regional e o subdesenvolvimento: o Seminário de Bordeaux.

A nítida influência francesa nos métodos de trabalho do IBGE, enfatizando a “questão urbana” e a problemática do subdesenvolvimento, do “terceiro mundo”, já havia rendido, então, amplos debates. Pierre George, expoente da Geografia Ativa, estivera no Brasil em algumas ocasiões e Michel Rochefort organizara vários grupos de trabalho no âmbito do IBGE e do IPEA⁵³. Contudo, por ocasião do seminário *A regionalização do espaço no Brasil*, houve a possibilidade de geógrafos e cientistas sociais brasileiros e franceses debaterem seus pontos de vista sobre métodos de regionalização no Brasil, em um exato momento no qual a “questão regional” – inserida bem na *consciência nacional em torno de um projeto brasileiro de desenvolvimento*, de que falava Helio Beltrão (1968, p.64) – conhecia uma crise em relação à sua eficácia perante a constituição de políticas territoriais e, também, sob um contexto político no qual, importante notar, via-se uma possibilidade de transição democrática do regime; a qual, porém, seria em breve sepultada pelo AI-5, ato que, como sabido, “escancarou”, de fato, a ditadura militar no Brasil (GASPARI, 2002), redefinindo quadros administrativos do país e mesmo posicionamentos político-ideológicos dos membros da tecnoburocracia nacional.

⁵³ *O problema da regionalização no Brasil* (ROCHEFORT, 1967) corresponde a um ciclo de palestras dadas pelo geógrafo Frances no IPEA. Seu objetivo era estabelecer critérios para a divisão regional do país e o estabelecimento das regiões metropolitanas. Aliás, muitas das considerações do autor seguem de perto aquelas do Seminário de Bordeaux,

As discussões sobre os fatores de regionalização do espaço brasileiro, o papel das cidades na regionalização e os tipos do país constituem o cerne do seminário *A regionalização do espaço no Brasil*, transcrito entre 20 e 22 de novembro de 1968, no Centro de Estudos de Geografia Tropical, laboratório financiado pelo *Centre National de la Recherche Scientifique* (CNRS) – Centro Nacional de Pesquisa Científica⁵⁴ –, localizado na Faculdade de Letras e Ciências Humanas de Bordeaux⁵⁵. Afora alguns participantes espanhóis e portugueses, o Seminário de Bordeaux reuniu basicamente geógrafos e cientistas sociais brasileiros⁵⁶ e franceses⁵⁷.

Perpassava o seminário o conceito de Geografia Tropical, modelo de interpretação devido a Pierre Gourou, relacionado tanto a uma definição do objeto da geografia enquanto recorte “civilizacional” (ligado a uma relação homem/meio, daí vastos cortes monográficos, bastante empíricos, feitos pelos adeptos dessa *tropicalidade geográfica*), quanto a interesses terceiro-mundistas, repletos de leituras sobre o subdesenvolvimento entendido como “etapa do crescimento econômico” (BRUNEAU; COURADE, 1984). “Um interesse

⁵⁴ O CNRS foi criado pelo Presidente da República Francesa, Albert Lebrun, em outubro de 1939, enquanto organismo de coordenação de pesquisa em escala nacional. Através de uma reforma estrutural, em 1966, o CNRS criou unidades associadas: os “laboratórios universitários”, aos quais se ligava, dando apoio financeiro e de pessoal, por meio de contratos de associação. (CNRS, *Un peu d'histoire* <<http://www.cnrs.fr/fr/presentation/histoire.htm>>).

⁵⁵ O CNRS criou três laboratórios para a geografia: a) o Laboratório de Geomorfologia (dirigido por Pierre Journeaux); b) o Centro de Documentação e Pesquisas Cartográficas (dirigido por Jean Dresch); c) o Centro de Estudos de Geografia Tropical (a cargo de Guy Lasserre).

⁵⁶ Os participantes estrangeiros (não-franceses) foram: Manuel C. de Andrade (Universidade do Recife); Lysia M. C. Bernardes (CNG e professora da Faculdade de Letras do Rio de Janeiro); Horacio Capel (Universidade de Barcelona); Paul-Yves Denis (Universidade Laval, de Québec); Catharina Vergolino Dias (CNG); Celso Furtado (professor da Faculdade de Direito e Ciências Econômicas de Paris); Pedro Pinchas Geiger (CNG); Alfredo Fernandes Martins (Faculdade de Letras, Universidade de Coimbra); Suzanne Ribeiro-Daveau (Instituto de Geografia de Lisboa); Orlando Ribeiro (Instituto de Geografia de Lisboa); Milton Santos (Faculdade de Letras e Ciências Humanas de Bordeaux); Soeiro de Brito (professora do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas de Além-Mar, Paço de Arcos, Portugal); Jean Vila Valenti (Universidade de Barcelona) (CNRS, 1971, p.11-12).

⁵⁷ Os participantes franceses foram: Claude Bataillon (CNRS); Jean Cabot (Faculdade de Letras de Poitiers); Pierre Colin Delavaud (professor); Anne-Marie Cotten (geógrafa do ORSTOM [l'Office de la Recherche Scientifique et Technique d'Outre-Mer – Escritório de Pesquisa Científica e Técnica para Além-Mar, antiga denominação do IRD, Instituto Francês de Pesquisa Científica para o Desenvolvimento em Cooperação]); Pierre Deffontaines (Universidade de Barcelona); Jean Delvert (Sorbonne); Jean Demangeot (Faculdade de Letras e Ciências Humanas – Paris X); Olivier Dollfus (Sorbonne); Michel Foucher (estudante); Jean Gallais (Faculdade de Letras de Rouen); Pierre George (Sorbonne); Pierre Gourou (Presidente do Comitê de Direção do CEGET – Centro de Estudos de Geografia Tropical – e professor do Collège de France); Etienne Juillard (Faculdade de Letras de Strasbourg); Bernard Kayser (Faculdade de Letras de Toulouse); Guy Lasserre (Faculdade de Letras e Ciências Humanas de Bordeaux); Yves Leloup (CNRS); Bernard Marchand (professor); Pierre Monbeig (professor na Sorbonne, diretor do Instituto de Altos Estudos de América Latina e diretor científico do CNRS); Michel Rochefort (Sorbonne); Gabriel Rougerie (Sorbonne); Pierre Vennetier (vice-diretor do CEGET) (CNRS, 1971, p.11-12).

pelo Brasil e pela América Latina”: era o que destacava, em seu discurso, Pierre Monbeig⁵⁸, ao salientar, por exemplo, o papel da Universidade de Bordeaux, a qual publicava os *Cahiers d’Outre-Mer*⁵⁹. Mas qual era esse interesse?

O Brasil oferece um terreno privilegiado para o estudo dos problemas de organização do espaço: imensidão do país, diversidade de condições do meio físico, importância dos efeitos regionalizadores da história e dos sucessivos ciclos econômicos, vigor atual do desenvolvimento urbano, pondo em questão, no Brasil moderno, o esboço das regiões criadas pelas cidades coloniais [através das] pesquisas [...] impulsionadas pelos geógrafos e [pelos] organismos de planificação sobre a região-programa (Pierre Monbeig, *apud* CNRS, 1971, p.7)⁶⁰.

Ora, conceitos como o de *região-programa* (nascida do planejamento e do recorte feito pelo Poder Público, visando a “assegurar um desenvolvimento econômico harmonioso”) eram trabalhados conjuntamente com os de *região homogênea* (delineada através de “dados do meio natural ou de uma herança histórica” ou definidos por “certa atividade econômica”) e *região heterogênea* (regiões “móveis”, determinadas pela “unidade funcional do papel organizador” que uma metrópole exerce sobre o meio urbano) (Pierre Monbeig, *apud* CNRS, 1971, p.7). Muito caras à Economia Espacial, as três definições compuseram o arcabouço teórico sobre os quais se discutiram os limites acima referidos, quais sejam, as problemáticas metodológicas das definições e delimitações regionais (noutras palavras, a questão da regionalização) para a *organização do território*.

Principalmente, atribuíam-se a importância da região como área de intervenção, via planejamento (a *região-programa*, bem entendido); postura que contribuiria para impor a geografia entre os meios científicos – fossem brasileiros ou franceses.

Nesse tom, parte das comunicações apresentadas no evento voltou-se para um inventário dos efeitos da regionalização ocorrida, no Brasil, no contexto das economias coloniais e agro-exportadoras. Trabalhos como os de Pierre Deffontaines (*Le rôle de l’élevage dans la régionalisation de l’espace au Brésil*)⁶¹, Jean Demangeot (*Milieu naturel et régionalisation de l’espace au Brésil*) e Guy Lasserre – em parceria com Milton Santos – (*Les plantations tropicales et la régionalisation de l’espace au Brésil*) são bastante

⁵⁸ Claro, o relacionamento entre geógrafos franceses e brasileiros, por ocasião do Seminário, vinha de longa data, bastando recordar que participantes do evento como P. Deffontaines, P. Monbeig e P. Gourou haviam lecionado na USP, além de Louis Papy, que esteve presente da seção de abertura dos trabalhos.

⁵⁹ Os *Cahiers d’Outre-Mer* (a expressão Outre-Mer é usada também para se referir às ex-colônias francesas) foram lançados em 1948 pelo Instituto da França de Além-Mar, de Bordeaux, em conjunto com o Instituto de Geografia e de Estudos Regionais, do Departamento de Gironde.

⁶⁰ Apesar do Seminário de Bordeaux ter sido realizado em 1968, os anais do evento foram publicados pelo CNRS somente em 1971.

⁶¹ *O papel da pecuária na regionalização do espaço no Brasil*.

descritivos e, dentro de uma concepção regional de domínio técnico sobre o “espaço natural”, ligados, direta ou indiretamente, a definições de região de acordo com as perspectivas de uma geografia de forte influência da urbanização e, simultaneamente, com poucas rupturas em relação à geografia “clássica” francesa, de Paul Vidal de La Blache.

A “região geográfica” definida “como a zona de irradiação e de estrutura espacial de uma cidade, a metrópole regional” (Pierre George, *apud* JUILLARD, 1971, p.20), sintetizaria, com algumas variantes, claro, esse espírito: a região, segundo Jean Demangeot (1971, p.37), por exemplo, equivalia à área de extensão de uma paisagem, definição tomada de Max Sorre, a qual, exatamente pela inserção do “elemento humano” como parte desse “quadro”, em muito se aproximaria, também, do possibilismo. Em contraposição, para Etienne Juillard, a partir de leituras de Jean Labasse, as quais receberam influências dos modelos locacionais de Lösch e Christaller⁶², os estudos de regionalização na França teriam superado a visão da região como “área de extensão de uma paisagem”, definindo-a, por conseguinte, enquanto “campo de ação de uma série de ‘fluxos’” ou zona de ação de serviços (JUILLARD, 1971, p.19-20). Para esse autor, apontando para a discussão sobre tipologias regionais:

[...] pode-se considerar [...] que as cidades [e sua] armadura urbana [...] são o motor da regionalização. Porém – e isso é de relevância para os geógrafos e sua ciência das ‘paisagens’ – há cidades não regionalizantes ou incompletamente regionalizantes. Para ser favorável ao conjunto do território, a ação das cidades pressupõe áreas rurais dotadas de certa receptividade, dispostas a associar-se a um crescimento generalizado. O Brasil, com sua espantosa diversidade de graus de desenvolvimento através de seu imenso território, é um domínio no qual essas comparações podem ser particularmente frutíferas (JUILLARD, 1971, p.23).

Mas, afora a admoestação acima contida à região percebida como sinônimo de “paisagem”, qual seria o contexto acerca das tipologias regionais, tal como exporiam George, Kayser e Rochefort? Ora, o núcleo desse debate relacionava-se a uma crítica aos trabalhos que o Conselho Nacional de Geografia havia empreendido ao longo da década de 1960, cujos resultados foram expressos – dentre outras publicações *ibgeanas* – no *Esbôço preliminar de divisão do Brasil em espaços homogêneos e espaços polarizados* (IBGE, 1967) e nos *Subsídios à regionalização* (IBGE, 1968).

O IBGE reconhecia a existência de regiões homogêneas e regiões polarizadas como fenômenos presentes, no território brasileiro, em intensidades diversas. Assim, defendia-se

⁶² Os modelos clássicos de localização são os de Johann Von Thünen, Alfred Weber, August Lösch e Walter Christaller, “redescobertos” pela Economia Espacial por volta dos anos de 1940.

o conceito de região homogênea⁶³ para a Amazônia, o Nordeste, o Centro-Oeste, o Sudeste e o Extremo Sul, sendo este o pilar sobre o qual se estruturariam a divisão regional do Brasil e o estabelecimento das micro-regiões homogêneas. Já o estabelecimento de pólos de desenvolvimento hierarquizaria as áreas de influência de diversos centros em três níveis, de acordo com a infra-estrutura do terciário.

As observações de Bernard Kayser, enfatizando a necessidade de os trabalhos geográficos ligados ao planejamento abandonarem o caráter descritivo e se fixarem “na ação”, questionaram o “valor operacional” das micro-regiões traçadas pelo IBGE, sendo problemática a valorização da hierarquia urbana pelo critério de equipamentos terciários, haja vista a grande concentração – quando não exclusividade – desses serviços tão-somente nas metrópoles nacionais brasileiras (KAYSER, 1971, p.77-78).

Em trabalho anterior (*Les divisions de l'espace géographique dans les pays sous-développés* [1966]), Kayser constataria a falta de capacidade de polarização inerente à grande parte dos países subdesenvolvidos. Questionava-se a própria validade da existência de regiões nesse conjunto heterogêneo correspondente aos “países subdesenvolvidos”: o espaço geográfico nesses países “não é, ou não é completamente, regionalizado”, assinalava Kayser (1966, p.695)⁶⁴. Tomando por base sua tipologia (espaços indiferenciados, regiões de especulação, regiões de intervenção, bacias urbanas e regiões organizadas), B. Kayser advogaria a tese de um caráter superficial dos fluxos no Brasil, país onde a “estrutura econômica dualista” – com regiões voltadas para fora convivendo com outras de mera subsistência – somente daria margem a uma fraca integração, resultando em um “espaço atomizado”, e mais, provocando, na verdade, dadas essas relações espaciais frouxas, em um pretenso processo de indução de pólos, o enfraquecimento econômico regional em favor da (re) concentração dos fluxos econômicos na metrópole nacional (KAYSER, 1971, p.81-82); o que o autor considerava como uma ambigüidade das zonas de influência no Brasil. Sobre os critérios adotados pelo IBGE, o autor ressaltaria a disparidade de áreas contidas em um mesmo nível hierárquico.

⁶³ A região homogênea corresponderia a um “espaço caracterizado pela repetição correlacionada de elementos formais e estruturais numa extensão contínua” (PEREIRA, *et al*, 1967, p.93).

⁶⁴ Em que pese a constatação, feita por vários autores, de regiões desenvolvidas nos países do “terceiro mundo”, regiões essas que seriam seus legítimos pólos de desenvolvimento, não haveria uma capacidade propulsora nos países subdesenvolvidos. Antes, certas forças do mercado, polarizadoras nos países ricos, tenderiam mesmo a interromper o dinamismo do entorno de pólos localizados na “periferia” (LACOSTE, 1980 [*A Geografia Ativa*, 1964], p.107).

A heterogeneidade evidente nas formas de organização do espaço no Brasil torna difícil [...] a determinação de ‘regiões polarizadas’ sobre um modelo comum⁶⁵: que se consulte, para se persuadir disso, a lista de centros regionais estabelecida pelo conjunto do país, em que Caruaru (PE), Sorocaba (SP), Juazeiro-Petrolina (BA-PE) e Santa Maria (RS) estão postas no mesmo nível (KAYSER, 1971, p.78).

Com mais detalhes, Kayser chamará atenção para o fato de Ribeirão Preto (SP), com 116 mil habitantes na época e uma produção industrial de Cr\$ 2,3 bilhões, estar no mesmo nível hierárquico que Juazeiro (BA), com 21 mil habitantes e valor de produção industrial de apenas Cr\$ 50 milhões; o que refletiria a observação de Milton Santos (*Crescimento nacional e nova rede urbana: o exemplo do Brasil*, apud KAYSER, 1971, p.78-79), quanto à fragmentação de equipamentos terciários em um número significativo de centros regionais, igualmente bastante heterogêneos⁶⁶.

Mas a questão mais complexa a ser resolvida na regionalização do espaço no Brasil seria quanto à definição dos limites de uma região. O ponto de partida para a delimitação das micro-regiões era a base jurídica, conforme os três níveis existentes na federação brasileira, adotando-se, no interior de cada estado, por contra, critérios os mais variados, desde limites fluviais até rodovias ou entorno de grandes cidades. Punha-se em destaque, portanto, a discussão sobre descentralização e centralização do planejamento. Pois bem: tal amarração das micro-regiões à superfície jurídica de um país seria algo “mal adaptado à planificação moderna”, conforme Kayser (1971, p.83). Em consonância a essa opinião, Pierre George entendia não haver limites,

[...] senão sob a forma de limites convencionais, que são limites da necessidade: fronteiras de Estados e limites administrativos. Cada vez mais se percebe o perigo que apresenta a consagração desses limites [político-administrativos] para o desenvolvimento econômico. Limites de necessidade no plano administrativo, eles tornam-se obstáculos ao desenvolvimento se deles se fizer quadros de ação [regiões-programas]. Isto acontece cada vez com mais intensidade, já que a ação se exprime sob a forma de forças – ou de relações de forças – que se projetam sobre o espaço em linha de força e em fluxos cuja intensidade e potência determinam a extensão (GEORGE, 1968, p.9).

⁶⁵ Deriva justamente desse tipo de constatação a tipologia regional heterogênea de Kayser (1966; 1971).

⁶⁶ Importante notar que, apesar de chamar atenção, realmente, para a “fragmentação de equipamentos terciários”, em seu artigo, Milton Santos discorda de Kayser em dois pontos fundamentais: em primeiro lugar, destaca – e essa análise difere daquela preponderante nas lentes da geografia francesa – a expansão industrial como fator fundamental para a “urbanização interior” do país. Assim, “a hierarquia [urbana] torna-se um resultado dos diferentes graus de industrialização [...] por oposição ou complementaridade [à interpretação] que dá precedência ao terciário como fator de hierarquização” (SANTOS, 1967, p.84). Além disso, Milton Santos justifica a “mesma rubrica” na hierarquia urbana de cidades dispares (como as citadas Ribeirão Preto e Juazeiro-Petrolina), no entendimento segundo o qual, mais que números absolutos referentes à população e ao nível de atividade econômica de um município, pesaria, de fato, o seu papel exercido em dada região. Justamente pelas diferenças de desenvolvimento no interior do Brasil, pode-se dizer que cidades de diferentes níveis econômicos exerceriam – regionalmente – influência de amplitude semelhante (SANTOS, 1967, p.86-87).

E mais: justificando a atuação do Estado na “escolha das localizações” das atividades econômicas, fora da “égide do liberalismo integral”, Bernard Kayser e Pierre George (*A Geografia Ativa* [1964]) já haviam insistido em uma centralização do planejamento, interpretando “o regionalismo estreito dos grupos de pressão locais” como algo “ultrapassado” (KAYSER; GEORGE, 1980 [1964], p.322).

Seriam mais “fortes”, portanto, as linhas de força que os limites dos estados e dos municípios, observação que afirmava, no limite, a centralização do planejamento. Em contraposição, para Lysia Bernardes, esses contornos político-administrativos seriam justificáveis, tendo em vista a não prejudicar, numa regionalização em favor do planejamento, os interesses dos estados da federação, “mesmo em um plano de governo federal”. Veja-se a opinião da geógrafa do IBGE (Lysia Bernardes, *apud* CNRS, 1971, p.85).

A subdivisão [regional] dos estados [da federação], mesmo dos menores, se justifica inclusive por uma necessidade de se criar unidades do território, maiores que os municípios e menores que os estados, para uso de estatísticas, tendo por base unidades homogêneas⁶⁷.

Ora, no bojo das restrições de ordem legislativa e constitucional, advindas com o golpe militar, a “questão da federação” (nuclear, aliás, na história brasileira) ganhava uma leitura, da parte dos seguidores das políticas do *aménagement du territoire*, bastante singular. Os freios postos pelo regime às políticas regionais não coordenadas pela União⁶⁸, a qual ganhou competência, com o inciso 13 do artigo 8º da Constituição de 1967, para estabelecer e executar planos regionais, jamais foram tratados *politicamente*. Ou seja, na ênfase ao estudo regional e ao trabalho de campo, despidos de quaisquer traços políticos – postura costumeira à geografia regional francesa, as argumentações de Kayser e George legitimavam um planejamento centralizado – contrariamente à postura a favor de um

⁶⁷ Ou seja, sendo as unidades homogêneas concebidas enquanto unidades mínimas que poderiam ser somadas conforme o uso de cada região-programa, exatamente por isso – a despeito do caráter muito heterogêneo das unidades da federação brasileira (em dimensão e população) – não haveria necessidade de extrapolar seus limites individuais aos dos municípios ou estados. Segundo o Plano Nacional de Estatísticas Básicas, de 1967, os levantamentos censitários seriam realizados, no limite, em escalas municipais e distritais, sendo os levantamentos estatísticos feitos na escala das Grandes Regiões, das unidades da federação e das micro-regiões homogêneas (IBGE. 2006, p.36).

⁶⁸ Embora as constituições republicanas tenham mantido, no Brasil, sempre o federalismo, partilha-se da opinião segundo a qual – sem associar mecanicamente federalismo à democracia ou, no oposto, forma de governo unitário a regimes autoritários – no Estado Novo e durante no regime militar, houve uma centralização significativa das decisões políticas, exprimidas, no caso da Carta de 1967, no encolhimento do Legislativo, tanto em escala nacional quanto estadual, aproximando o federalismo pós-64 daquilo que certos juristas consideram como um *Estado unitário descentralizado* (SÁ, 1986).

planejamento em nível regional, preconizada por Lysia Bernardes – em nome da suposição segundo a qual os fluxos e os eixos de polarização seriam idéias-força; “verdadeiras polarizações”, “comprometidas”, porém, pelos “problemas de países compostos por unidades federadas”, conforme referendava Roberto Lobato Corrêa (1967, p.109), ao comentar sobre a influência da geografia francesa sobre o IBGE⁶⁹.

Outro tópico acerca do trabalho do IBGE referia-se ao método usado, o qual, meramente recenseando as populações economicamente ativas e/ou o chamado equipamento terciário, não provaria em nada a respeito da “influência real da cidade sobre a região e, em particular, não [daria] nenhuma indicação sobre fluxos” que eventualmente ligassem “o espaço regional ao centro” (ROCHEFORT, 1971, p.127-128). Certo, Michel Rochefort considerava como uma “necessidade” tentar projetar, sobre o espaço brasileiro, “o esquema de ordenamento usado nos países desenvolvidos”, visando a pesquisar a eventual existência de “regiões orgânicas”, ou seja, de acordo com a formulação original do conceito, de Jean Labasse, de “espaços compreendidos nos limites do poder de polarização de um grande centro, cada qual organizado por toda uma rede de centros urbanos, formando o entorno da influência do grande centro” (ROCHEFORT, 1971, p.127). Contudo, existiriam “regiões orgânicas” no Brasil? Ademais, constatada a dissimetria entre os centros de 1º nível, tornava-se difícil rastreá-las no Brasil, haja vista que o conceito deveria supor “a existência de ligações [...] permanentes entre o espaço regional e o grande centro” de comando; não sendo esse o caso, porém, “de uma grande parte do espaço brasileiro teoricamente polarizado por uma dessas grandes cidades” (ROCHEFORT, 1971, p.129).

Para exemplificar, o interior da Amazônia não podia ser considerado como uma região realmente polarizada por Belém. Para Rochefort (1971, p.129-130), na maioria dos casos, as grandes cidades brasileiras não manteriam relações diretas com seu espaço de influência, mas sim, relações tênues, faltando, para uma polarização efetiva, o desenvolvimento econômico, o aumento do poder de compra e a efetiva constituição de mercados consumidores locais de muitas das regiões do Brasil⁷⁰. Esses centros urbanos eram demarcados, aliás, a partir de critérios meramente demográficos, o que resultava em um trabalho insuficiente.

⁶⁹ Roberto Lobato Corrêa nasceu no Rio de Janeiro em 1939. Vincula-se ao CNG em 1959, dois anos antes de formar-se pela Universidade do Brasil. Em 1964 estuda em Strasbourg, sob orientação de Etienne Juillard. Influenciado pela geografia quantitativa, cursa seu mestrado em Chicago, orientado por Brian Berry. Depois de aposentar-se no IBGE, passa a lecionar na UFRJ (CORRÊA, 1991/1992).

⁷⁰ Conforme diria o autor, a polarização só é possível em “certo contexto regional em que as densidades humanas e o nível de vida têm destaque” (ROCHEFORT, 1971, p.135).

Como enriquecimento de sua metodologia, Rochefort propôs (1971, p.133-134) uma tipologia regional heterogênea para o Brasil, na qual, ao Sul e ao Sudeste, se contrapunham a Amazônia (“setor vazio” e sem organização do espaço), e os “setores de economia tradicional”, tanto os de alta ou média densidade demográfica (caso do Nordeste, com a preponderância de Fortaleza, Recife e Salvador), quanto os de baixa densidade, nos quais o papel das cidades seria fraco.

Os estudos sobre a história do território no Brasil salientariam, não obstante o caráter descritivo acima anotado, a heterogeneidade regional do país. Guy Lasserre e Milton Santos, estabelecendo a relação entre culturas e ocupação do território, associavam as “etapas”, as diferentes temporalidades da economia colonial, economia agro-exportadora (basicamente, a cafeicultura) e economia “moderna e industrial” (voltada para o mercado interno e a substituição de importações), a três grandes tipos de região no Brasil: aquelas em que a atividade agrícola seria incapaz de estruturar uma região (caso típico da Amazônia), as “velhas regiões agrícolas açucareiras” (na Zona da Mata nordestina) e as regiões agrícolas de monocultura, cujo exemplo de São Paulo atestaria a complexidade das atividades do terciário, da industrialização e – principalmente – da capacidade de criação de uma rede urbana enquanto conseqüências de uma economia agrária alicerçada por relações de produções “modernas” (LASSERRE; SANTOS, 1971)⁷¹.

A condição de São Paulo como região orgânica (ROCHEFORT, 1971), núcleo de rede urbana (GEIGER, 1971), era confirmada por Pierre George. Em sua classificação sobre os “grandes setores econômicos e sociais do espaço brasileiro” (setor vazio – Amazônia; setor de economias tradicionais e fraca densidade demográfica, setor de economia tradicional com forte ou média densidade demográfica – Nordeste; Região Sudeste e Sul do Brasil [GEORGE, 1971]), o autor considerava a existência de fatores, ligados à economia do café, que adensaram o setor terciário, impulsionando a região Sudeste rumo à industrialização, tornando-a, pois, “polarizável”, capaz, enfim, de conduzir uma rede urbana.

Assim, estavam demarcados, no final da década de 1960, seja no Seminário do CNRS, seja na produção do IBGE, os entraves metodológicos que os estudos sobre

⁷¹ Milton Santos (1926-2001) nasceu em Brotas de Macaúbas (BA), formando-se em Ciências Jurídicas e Sociais pela Faculdade de Direito de Salvador em 1948. Enveredando para a geografia, conclui doutorado na área em 1958, em Strasbourg, passando a lecionar na Faculdade Federal da Bahia. Perseguido pelo regime militar, vai em 1964 para a França, onde lecionou em Toulouse, Bordeaux e Paris. Até retornar ao Brasil, em meados da década de 1970, passará por diversas universidades, nos EUA, Venezuela, Tanzânia, dentre outros países. Quando retorna ao país, torna-se professor na UFRJ, indo depois para a USP (SANTOS, 1991/1992).

regionalização teriam de enfrentar caso sua finalidade fosse (e era) a de suprir, fornecendo dados quantificáveis, os escopos do planejamento estatal.

À guisa de conclusão do Seminário do Centro de Estudos de Geografia Tropical, Olivier Dollfus (1971, p.188) sintetizou os debates ocorridos, reafirmando o conceito de regionalização enquanto “*ato político* visando a melhorar o desenvolvimento econômico [e acompanhado] necessariamente da criação de limites [e] de fronteiras [em seu] interior”. O “Nordeste pobre, ainda marcado pela economia colonial, a Amazônia quase vazia e os pólos de desenvolvimento modernos que são o Rio de Janeiro e São Paulo” evidenciavam a dualidade do espaço econômico do Brasil, cujos problemas deveriam ser corrigidos mediante uma política focada em uma regionalização em espaços de intervenção do Estado para a *aplicação* de políticas públicas.

Ora, os *atos políticos* subseqüentes ao Seminário de Bordeaux corroboraram, no encontro entre a geografia regional francesa e os desígnios de um Estado autoritário (ainda que não plenamente “escancarado”), o enfraquecimento da questão política em favor da “temática regional”. Entretanto, sobretudo após a ascensão de Isaac Kerstenetsky na presidência do IBGE, o órgão encampou as críticas como as feitas no Seminário sob a vigência de um projeto de nação cada vez mais voltado para a tecnificação do território. Postas as limitações dos métodos oriundos da geografia francesa, as “soluções” encontradas se aproximariam rapidamente da quantificação e de uma incontestável influência norte-americana na geografia *ibgeana* e nas pretensões do planejamento: o levantamento cartográfico e a demanda de dados estatísticos, que se tornariam as funções centrais do IBGE. A virada para a década de 1970 demonstrou uma grande mudança na produção do Instituto – e mesmo na produção geográfica brasileira –, marcada, a partir daí, por formulações de autores como Bunge, B. Berry, P. Cole, Harvey, dentre outros.

3.5.3 O planejamento regional e o subdesenvolvimento: as propostas do IBGE.

Da produção do IBGE viria o testemunho da necessidade, que se tributava à geografia, de participar do planejamento e da sobreposição da afinidade acadêmica em relação a aspectos ideológicos e políticos; através do encontro entre a economia espacial e a geografia ativa – principal formulação teórica da interferência dos geógrafos sobre o

planejamento, conforme Geiger (1967a, p.111)⁷². Dezenas de artigos (**ver tabela nº 7**), publicados principalmente na *Revista Brasileira de Geografia*, podem ser considerados como exemplos saídos dessa produção intelectual do IBGE, entre 1964 e 1975; para delimitar os anos que vão do golpe ao início da vigência do II PND.

Tabela nº 7. Artigos e trabalhos em geral publicados na *Revista Brasileira de Geografia* entre 1964 e 1975.

Volume, Número, Mês e Ano.	Autor (autores) e artigo.
V 26, n 2, jan/mar 1964	Alfredo José Pôrto Domingues, <i>O planejamento geográfico e a participação do CNG</i> (p.217-220).
V 26, n 3, jul/set 1964	Antônio Teixeira Guerra, <i>A região geográfica e sua importância para o Poder nacional</i> (p.459-464).
V 27, n 1, jan/mar 1965	Salomão Serebrenick, <i>Estudo crítico de planejamentos regionais do Nordeste</i> (p.111-122).
V 27, n 4, out/dez 1965	Therezinha de Castro, <i>Evolução política e crescimento da cidade do Rio de Janeiro</i> (p.569-586). J. C. Pedro Grande, <i>Proposição de uma nova divisão política do Brasil</i> (p.625-640).
V 28, n 1, jan/mar 1966	Antônio Teixeira Guerra, <i>A geografia aplicada na conservação dos recursos naturais básicos, tendo em vista o poder nacional e a segurança nacional</i> (p.57-60).
V 28, n 3, jul/set 1966	Lysia M. C. Bernardes, <i>Geografia e Poder Nacional</i> (p.267-281).
V 29, n 1, jan/mar 1967	Vários autores, <i>Estudos básicos para definição de pólos de desenvolvimento no Brasil</i> (p.82-101).
V 29, n 2, abr/jun 1967	Pedro Pinchas Geiger, <i>Esboço preliminar da divisão do Brasil em regiões homogêneas</i> (p.59-64). Pedro Pinchas Geiger, <i>Geografia e planejamento</i> (111-118). Fundação IBGE, <i>Planos de desenvolvimento do País</i> (p.119).
V 29, n 4, out/dez 1967	Milton Santos, <i>Crescimento nacional e a nova rede urbana: o exemplo do Brasil</i> (p.78-92). Roberto Lobato Corrêa, <i>Os estudos de redes urbanas no Brasil</i> (p.93-116).
V 30, n 1, jan/mar, 1968	Mário Lacerda de Mello, <i>Política de programas integrados em áreas prioritárias do Nordeste</i> (p.84-91). Speridião Faissol, <i>Elementos básicos da nacionalidade – A Terra</i> (p.107-120).
V 30, n 2, abr/jun 1968	Roberto Lobato Corrêa, <i>Contribuição ao estudo do papel dirigente das metrópoles brasileiras</i> (p.56-87). Bertha K. Becker, <i>As migrações internas no Brasil, reflexo de uma organização do espaço desequilibrada</i> (p.98-116).
V 31, n 1, jan/mar 1969	Pedro Pinchas Geiger, <i>Regionalização</i> (p.5-25). Roberto Lobato Corrêa, <i>Estudo das relações entre cidade e região</i> (p.43-56).
V 31, n 2,	Elza Coelho de Souza Keller, <i>As funções regionais e a zona de influência de</i>

⁷² Ao falar em produção do IBGE, deve-se ter em conta a distinção entre os trabalhos oficiais – solicitados pela direção do Instituto aos seus técnicos – e os trabalhos individuais, que nem sempre expressavam as linhas institucionais (ALMEIDA, 2000, p.26).

abr/jun 1969	<i>Campinas</i> (p.3-39). Fany Rachel Davidovich, <i>A experiência dos estudos de fluxos, no IBG, como subsídio à regionalização</i> (p.66-80).
V 31, n 3, jul/set 1969	Orlando Valverde, <i>Une région sous-peuplée: l'Amazonie brésilienne de Catharina V. Dias</i> (p.161-165).
V 31, n 4, out/dez 1969	Grupo de Trabalho do DEGEO – IBG, <i>Áreas de pesquisa para determinação de áreas metropolitanas</i> (p.53-128). Marília Velloso Galvão e Speridião Faissol, <i>Divisão regional do Brasil</i> (p.179-220).
V 32, n 1, jan/mar 1970	Olindina Viana Mesquita e Solange Tietzmann, <i>Regiões agrícolas do estado do Paraná</i> (p.3-42). Pedro Pinchas Geiger, <i>Renovação na geografia</i> (p.67-72).
V 32, n 2, abr/jun 1970	Pedro Pinchas Geiger, <i>Divisão regional e problema regional</i> (p.157-170).
V 32, n 4, out/dez 1970	Marília Velloso Galvão e Speridião Faissol, <i>A revolução quantitativa na geografia e seus reflexos no Brasil</i> (p.5-22). Elza Coelho de Souza Keller, <i>Tipos de agricultura no Paraná, uma análise fatorial</i> (p.41-86). Speridião Faissol, <i>As grandes cidades brasileiras: dimensões básicas de diferenciação e relações com o desenvolvimento econômico. Um estudo de análise fatorial</i> (p.87-130).
V 33, n 1, jan/mar 1971	Ruth Lopes da Cruz Magnanini, <i>As cidades de Santa Catarina: base econômica, classificação funcional</i> (p.85-122). José Alexandre Felizola Diniz e Lúcia Helena Baptista de Oliveira, <i>O emprego de modelos na análise da distribuição da terra e das categorias dimensionais de estabelecimentos agrícolas no leste do Estado de São Paulo</i> (p.123-140).
V 33, n 2, abr/jun 1971	Fany Rachel Davidovich, <i>Formas de projeção espacial das cidades na área de influência de Fortaleza</i> (p.39-102).
V 33, n 3, jul/set 1971	Speridião Faissol, <i>Migrações internas – um subsistema do processo de desenvolvimento</i> (p.163-170).
V 33, n 4, out/dez 1971	Elza Freire Rodrigues, <i>As funções regionais e as zonas de influência de São Luís</i> (p.67-98). R. K. Semple e H. L. Gauthier, <i>Uma análise das desigualdades de crescimento de renda no Brasil, segundo os conceitos da Teoria da Informação</i> (p.109-118).
V 34, n 1, jan/mar 1972	Speridião Faissol, <i>Teorização e quantificação na geografia</i> (p.49-144). Orlando Valverde, <i>A rodovia Belém-Brasília</i> (p.185-186). Marília Velloso Galvão, <i>A Transamazônica</i> (p.187-188). Fundação IBGE, <i>Divisão regional do Brasil em regiões funcionais urbanas</i> (p.189).
V 34, n 2, abr/jun 1972	Speridião Faissol, <i>Pólos de desenvolvimento no Brasil: uma metodologia quantitativa e uma exemplificação empírica</i> (p.52-80).
V 34, n 3, jul/set 1972	Brian J. L. Berry, <i>Um paradigma para a geografia moderna</i> (p.3-18). Speridião Faissol, <i>A estrutura urbana brasileira: uma visão do processo brasileiro de desenvolvimento econômico</i> (p.19-123). Roberto Lobato Corrêa e Vanda Sílvia Loykasek, <i>Uma definição estatística da hierarquia urbana</i> (p.154-171). Marlene P. V. Teixeira, <i>A rede fluminense de localidades centrais</i> (p.172-190).
V 34, n 4, out/dez 1972	Speridião Faissol, Maria das Graças Oliveira e Armindo Alves Pedrosa, <i>A Cadeia de Markov como método descritivo de distância funcional: delimitação de regiões funcionais e nodais</i> (p.31-76). Speridião Faissol, <i>Análise fatorial: problemas e aplicações na geografia, especialmente nos estudos urbanos</i> (p.77-100).

	Bertha K. Becker, <i>Crescimento econômico e estrutura espacial do Brasil</i> (p.101-116).
V 35, n 1, jan/mar 1973	Speridião Faissol, <i>Um modelo de análise regional para fins de planejamento econômico: integração de sistemas de regiões formais e funcionais</i> (p.71-86). Pedro Pinchas Geiger, <i>Diretrizes e prioridades em pesquisas urbanas</i> (p.87-104).
V 35, n 2, abr/jun 1973	Speridião Faissol, <i>Migrações internas no Brasil e suas repercussões no crescimento urbano e desenvolvimento econômico</i> (p.3-102).
V 35, n 3, jul/set 1973	Speridião Faissol, <i>O processo de difusão no sistema urbano brasileiro: análise do padrão de distribuição espacial de centros urbanos e seu ajustamento a distribuições de probabilidades</i> (p.3-106).
V 35, n 4, out/dez 1973	Speridião Faissol, <i>O sistema urbano brasileiro: uma análise e interpretação para fins de planejamento</i> (p.3-34).
V 36, n 1, jan/mar 1974	Haidine da Silva Barros Duarte, <i>A cidade do Rio de Janeiro: descentralização das atividades terciárias. Os centros funcionais</i> (p.53-98).
V 36, n 2, abr/jun 1974	Bertha K. Becker, <i>A Amazônia na estrutura espacial do Brasil</i> (p.3-36). Hamilton C. Tolosa, <i>Diferenciais de produtividade industrial e estrutura urbana</i> (p.37-56).
V 36, n 3, jul/set 1974	Pedro Pinchas Geiger e Fany Rachel Davidovich, <i>Reflexões sobre a evolução da estrutura espacial do Brasil sob o efeito da industrialização</i> (p.3-29). Roberto Vasconcelos Moreira da Rocha, <i>Subsídios à regionalização e classificação funcional das cidades: estudo de caso – o estado de São Paulo</i> (p.30-74). Speridião Faissol, <i>A organização espacial do sistema urbano brasileiro: relações entre a estrutura das cidades e as relações entre elas</i> (p.75-90).
V 36, n 4, out/dez 1974	Pedro Pinchas Geiger, Ana Margarete Simões Lyra, Ernst Willy Küffer e Pedro Luiz Pinto Felicíssimo, <i>Introdução à análise de séries temporais</i> (p.81-108).
V 37, n 1, jan/mar 1975	Speridião Faissol, Marília Galvão e Pedro Pinchas Geiger, <i>Estudos urbanos-regionais na área de influência do Recife</i> (p.3-49). Fany Rachel Davidovich e Olga Maria Buarque de Lima, <i>Contribuição ao estudo de aglomerações urbanas no Brasil</i> (p.50-84). Speridião Faissol, <i>Regiões nodais/funcionais: alguns comentários conceituais e metodológicos</i> (p.85-94).

As pesquisas sobre rede urbana salientaram-se no Instituto a partir dos anos de 1960. Desde então, tomou-se consciência de uma relação importantíssima da geografia com o processo de industrialização/urbanização, o que certamente aproximou o IBGE dos principais núcleos de decisão em âmbito federal (intermediado quase sempre pelo IPEA): após 1964, a questão urbano-industrial (associada ao uso sistemático de estatísticas) conheceu amplo destaque no Instituto (ALMEIDA, 2004, p.412-413). Nesse sentido, Geiger (1970, p.67-71) destaca a importância das técnicas quantitativas, ao lado das

influências da geoeconomia francesa, no pensamento do IBGE; e que se estenderia ao longo da década de 1970⁷³.

Os trabalhos em torno do Censo de 1970 contribuíram, também significativamente, para a aproximação das formulações do IBGE com o planejamento. As gestões do General Aguinaldo José Senna Campos (1964-1967), Sebastião de Aguiar Aires (1967-1970) e Isaac Kerstenetzky (1970-1979) marcam mudanças importantes no Instituto – sua transformação em Fundação, a criação de um novo Departamento de Geografia e o Grupo de Áreas Metropolitanas (GAM), sob a liderança de Speridião Faissol, um dos que, no correr dos anos 70, mais radicalizou as propostas da geografia quantitativa, revestindo pesquisas sobre redes metropolitanas com uma linguagem estatística levada às últimas conseqüências (ALMEIDA, 2004, p.413)⁷⁴.

Importante notar: as mudanças administrativas ocorridas no IBGE entre 1967, como de sua transformação em fundação⁷⁵, e 1973, quando a Lei nº 5 878, de 11 de maio, passa a regular novas atribuições ao Instituto, transitam pelas etapas do que se vem entendendo (conforme MATHIAS, 2004) por *militarização*. Ou seja: há um percurso que, chegando a um aspecto mais sutil desse processo, qual seja, o da *porosidade* do Instituto à ideologia e aos desígnios do regime, cujas demandas se tornarão cada vez mais ligadas à estatística e ao fornecimento de dados sobre o território para a devida consecução das políticas

⁷³ Pedro Pinchas Geiger (1923-) foi um dos primeiros geógrafos a ingressar no IBGE, em 1942, tendo aí permanecido até 1986. Formado pela antiga Faculdade Nacional de Filosofia, da Universidade do Brasil, trabalhou, ao longo dos anos, predominantemente com as temáticas regionais e urbanas, sendo clássico seu livro *Evolução da rede urbana brasileira*, de 1963 (ALMEIDA, 2000, p.136).

⁷⁴ Speridião Faissol (1923-1997) ingressou no IBGE em 1941. Já nos anos de 1950 tem contato com a influência de geógrafos norte-americanos, assessorando Preston James em viagem pelo Brasil. Mediante convite deste, doutora-se pela Universidade de Syracuse, em 1956. Defensor intransigente da geografia quantitativa, Speridião deixou uma marca central na produção do IBGE, principalmente ao longo da década de 1970, com trabalhos sobre redes urbanas e funcionalidade das regiões, sempre fundados nas proposições da Nova Geografia. Chefiou o GAM (Grupo de Áreas Metropolitanas), a partir dos anos 60. “Durante os anos 70, atuando junto ao Departamento de Geografia do IBGE [...] dedica-se a uma série de estudos sobre o sistema de cidades brasileiras [...] Faissol, neste período [...] recebe considerável influência de professores visitantes. Com Peter Cole ele desenvolve justamente trabalhos sobre urbanização, aprendendo a aplicar as técnicas de Análise Fatorial. E, em decorrência do convívio com Brian Berry – na época, Presidente da Comissão de Métodos Quantitativos da União Geográfica Internacional – acaba tornando-se membro-correspondente desta Comissão” (REIS JÚNIOR, 2003, p.66-67).

⁷⁵ De acordo com o Estatuto, aprovado por decreto presidencial em 2 de agosto de 1967, regulamentando, assim, o Decreto-Lei nº 161, de 13 de fevereiro de 1967, institui-se a Fundação IBGE, dividida entre órgãos como o Conselho Diretor, a Presidência, os Órgãos Autônomos (Instituto Brasileiro de Geografia, Instituto Brasileiro de Estatística e Escola Nacional de Ciências Estatísticas) e o Conselho Fiscal. O Conselho Diretor previa a seguinte composição: Presidente da Fundação (simultaneamente, Presidente do Conselho), Diretores Superintendentes de Órgãos Autônomos, Representante do Ministério do Interior, Representante do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e, por fim, um Representante do Estado Maior das Forças Armadas (EMFA) (REVISTA BRASILEIRA DE GEOGRAFIA, 1967, p.119).

governamentais, parte, na sequência do golpe, de um viés castrense mais explícito, quando o IBGE se depara – sem exagero – com a presença de verdadeiros interventores militares.

Enquanto o general Aginaldo J. S. Campos (REVISTA BRASILEIRA DE ESTATÍSTICA, 1964, p.97-98) destacava a necessidade de reformulação de métodos de pesquisa e da coordenação dos trabalhos técnicos e administrativos do Instituto, o tenente-coronel Waldir da Costa Godolphim (respondendo pela presidência interina do IBGE logo após o golpe de 1964) não deixaria dúvidas sobre o novo ambiente, como se pode ler em sua *mensagem aos servidores do IBGE*, abaixo transcrita.

Designado pelo Excelentíssimo Senhor Ministro da Guerra para responder pela Presidência do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, de par com a calorosa saudação que faço ao funcionalismo da Casa, como um de seus melhores amigos, cumpro o dever de declarar-lhes o seguinte: 1) os verdadeiros cidadãos brasileiros, de algum tempo a esta parte, puderam sentir e ver os malefícios da inquietação e indisciplina no País como prólogo à implantação de um regime atentatório aos sentimentos democráticos e cristãos do nosso povo. 2) Para eliminar definitivamente esses fatores de desagregação, a presente conjuntura exige de todos o máximo de dedicação, devotamento e sacrifício para que, individualmente e em conjunto, possamos fazer o Brasil elevar-se aos seus mais altos destinos. 3) No âmbito interno do IBGE, sendo vital um ambiente de disciplina e dedicação ao serviço para o pronto restabelecimento da normalidade funcional, conto com a colaboração de todos os servidores da Casa, ciente de seu patriotismo, estando, porém, firmemente disposta a administração a, se necessário, tomar as medidas cabíveis para salvaguardar a ordem e preservar o bom nome do funcionalismo e da Instituição (Waldir da Costa Godolphim *in* IBGE, 1964, p.3)⁷⁶.

Essa “normalidade funcional” significava a inserção do Instituto na dupla necessidade que o Estado lhe cobrava: a cartografia e a estatística, passando pelas citadas mudanças administrativas. O objetivo desejado era tornar mais “ágil” o IBGE. Esse fim se combinaria, na gestão de Aginaldo Senna Campos, ao Plano Nacional de Estatísticas Básicas, estabelecido pelo Decreto nº 58.226, de 20 de abril de 1966, sob coordenação de João Paulo dos Reis Velloso e cuja equipe de elaboração – da qual, aliás, não participou nenhum geógrafo do Instituto – incluía Sebastião Aguiar Ayres (do Conselho Nacional de Estatística), Horácio Aulex (oficial da Marinha), Raul do Rêgo Lima (do Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais), Eduardo da Silveira

⁷⁶ O Tenente Coronel Waldir da Costa Godolphim foi Secretário-Geral do Conselho Nacional de Geografia entre 21/11/1961-21/10/1963 e, depois, entre 14/04 e 06/10/1964. Neste meio tempo, a Secretaria Geral foi ocupada por Speridão Faissol. De outubro de 1964 até a transformação do IBGE em fundação (1967), respondeu pela Secretaria Geral do CNG o engenheiro René de Mattos. Posteriormente, Miguel Alves de Lima assume a Secretaria Geral do novo Instituto Brasileiro de Geografia, cargo cuja denominação passa a ser “Diretor-Superintendente”, situação que permanece até 1973. Do 2º trimestre de 1973 em diante – nos limites temporais que interessam a esta pesquisa – a Direção Geral do IBG ficou a cargo de Eurico de Andrade Neves Barbosa. (Informações obtidas nos números da Revista Brasileira de Geografia e em ADAS, 2006, p.205).

Gomes Júnior (do Banco Central), Isaac Kerstenetzky (então diretor do Instituto Brasileiro de Economia da FGV) e Arthur Ferreira (da SUDENE)⁷⁷.

Com o fim de propor “medidas de caráter executivo ou legislativo necessárias à [sua] realização”, o Plano apontaria, basicamente, para os problemas de “ausência de flexibilidade institucional” e de inadequação orçamentária que tolhiam o IBGE no tocante à sua participação no Sistema Estatístico Nacional (Sebastião Ayres, *apud* KERSTENETZKY, 2006a [1970], p.20-21). Daí adviria a tentativa de mudança administrativa no Instituto. Em 13 de fevereiro de 1967, o Decreto-Lei nº 161 autorizava a criação da Fundação IBGE, a qual seria aprovada pelo Decreto nº 61.126, de 02 de agosto do mesmo ano. O Instituto passou a ser entidade autônoma, sujeita à supervisão do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, em substituição à sua antiga vinculação direta à Presidência da República⁷⁸. Para Sebastião Aguiar Ayres:

Para ir mais a fundo nas raízes das causas que [...] determinaram [a transformação do IBGE em Fundação], convém assinalar que condição jurídica inicial peculiar ao IBGE, quando de sua criação, a qual fizera do Instituto uma organização ‘sui generis’ no panorama administrativo brasileiro, foi aos poucos perdendo as características originais. Para bem funcionar, a estrutura idealizada por Teixeira de Freitas exigia, basicamente, observância das peculiaridades que lhe emprestavam feição especial no complexo administrativo do País. Deixando de ser assim, a partir de certo período, tornou-se inevitável o entendimento do IBGE como órgão integrado na administração pública federal [...] na categoria de Autarquia do Governo da União, e, portanto, despojado de autonomia e flexibilidade somente possibilitadas dentro das características inspiradoras de sua organização originária [...] Coincidiu esse período com o surto das atividades de planejamento econômico e social e de um crescente interesse em torno da identificação e interpretação da realidade nacional, bem assim como o surgimento de organizações destinadas à promoção do desenvolvimento regional. É fácil entender, por isso mesmo, como a demanda de informações estatísticas se tornou cada vez mais exigente e variada, reclamando do sistema estatístico não só o aperfeiçoamento das pesquisas de rotina, como a efetivação de numeroso e importante elenco de novos levantamentos. Ao mesmo tempo, evidenciava-se a impossibilidade em que se encontrava o IBGE, em face dos fatores apontados, de atender prontamente, nas condições desejadas, ao incremento das solicitações, tanto das áreas governamentais quanto dos setores privados (Ayres, *apud* KERSTENETZKY, 2006a, p.18).

⁷⁷ Sobre o Plano Nacional de Estatísticas Básicas e levantamentos e tabulações das estatísticas primárias (“apurações de registros ou de levantamentos diretos”) e derivadas (“resultantes [de] elaboração [das] estatísticas primárias”), ver: IBGE (2006, p.35).

⁷⁸ Esse status administrativo vigorava desde a criação do Instituto, cujas origens remontam ao Instituto Nacional de Estatística (criado em 29/05/1936), o qual, quando extinto, 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, p.19).

Mas a insatisfação de parte dos tecnoburocratas quanto à eficácia do Instituto permaneceria. A busca de uma solução, cheia de idas e vindas, nesse suposto processo de modernização do IBGE, pode ser vista sob dois pontos: a aposta em uma ligação cada vez maior do Instituto ao Ministério do Planejamento e a convicção de que a produção geográfica *ibgeana* – à parte, claro, as produções individuais de seus profissionais, como os artigos da *Revista Brasileira de Geografia* – deveria se modernizar, aproximando-se de uma funcionalidade e de um rigor maior; somente possíveis mediante o uso de técnicas quantitativas. O DG do IBGE promoverá cursos para essa maior aproximação com os métodos quantitativos, tal qual o ministrado por J. P. Cole, professor da Universidade de Nottingham⁷⁹. Assim, o curso de “Iniciação à Geografia Quantitativa” visava a aproximar os geógrafos do IBG “às novas técnicas matemático-estatísticas” que vinham sendo utilizadas “com grande êxito” em pesquisas geográficas, em um contexto no qual, com a revolução quantitativa ocorrida na Geografia, principalmente na Suécia, Inglaterra e EUA, “o DG [...] não poderia ficar à margem [de tal] acontecimento” (Miguel Alves Lima, *apud* COLE, 1972, p.I).

Ora, essa opinião seria consagrada historicamente pelo Instituto, para o qual a gestão de Kerstenetzky seria o marco de uma modernização, contemporaneamente assim interpretada em documento do Centro de Documentação e Disseminação de Informações do IBGE. Como se lê,

A reforma feita em 1967, em três anos, apenas, fracassara completamente. Em lugar de unificar a produção e economizar na administração, esgarçaria a estrutura anterior: o Instituto Brasileiro de Estatística – IBE e o Instituto Brasileiro de Geografia – IBG *vis-à-vis* [os antigos] Conselho Nacional de Estatística – CNE e Conselho Nacional de Geografia – CNG (e o Instituto Brasileiro de Informática – IBI [que] logo viria), fortaleceriam as separações [e criariam] lentidões. Era preciso retomar o rumo das críticas iniciadas em 1958, em 1962, em 1964, em 1966, *ajustando a instituição às necessidades do planejamento, fornecendo estatísticas econômicas demandadas* (IBGE, 2006, p.9) (destaque nosso).

Eis, pois, a finalidade do IBGE para o planejamento.

⁷⁹ O conteúdo do curso, no caso, dividia-se em partes como: aplicação de matrizes e grafos na geografia e análise fatorial e de grupamento. Análise fatorial (resultado matemático expressando correlação e comparação entre informações previamente escolhidas), análise dimensional (atribuição, em termos numéricos, de distância espacial entre um mesmo fenômeno) e análise de grupamento (método que, literalmente, agrupa fenômenos por região) são métodos de classificação de fenômenos segundo processos que objetivam uma taxonomia numérica. Somam-se a esses procedimentos – dentre outras técnicas quantitativas – a teoria dos grafos (a qual atribui índices numéricos para a intensidade de fluxos entre os lugares) e a Cadeia de Markov (usada para medições e projeções de processos têmporo-espaciais – segundo a terminologia de Hägerstrand –, como crescimento populacional e migrações, buscando estabelecer padrões de ocupação do espaço) (COLE, 1972; GALVÃO; FAISSOL, 1970; PRED, 1985 [1976]).

Esse interesse da aliança entre militares e tecnoburocratas em relação ao IBGE teve como ponto de partida, alguns anos antes da referida lei, o envolvimento do Ministério do Planejamento, via o próprio Instituto e também o IPEA, com o Plano Decenal. Em meados da década de sessenta, os diagnósticos preliminares ao Plano Decenal já indicavam que se estava “procedendo à reformulação do sistema estatístico nacional e à reorganização do IBGE, de modo a estabelecer-se um fluxo regular de informações estatísticas” que permitissem a “revisão e o aperfeiçoamento constante do trabalho que se [estava] pensado em desenvolver” (PLANO DECENAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 1966, p.8), qual seja, o de valorizar a dimensão espacial das formulações de políticas econômicas, sempre levando em conta, para seu desenvolvimento, a quantificação dos “objetivos sociais e econômicos” (KERTENETZKY, 2006a, p.16).

A contribuição do IBGE e de seus geógrafos para o planejamento como trabalho interdisciplinar estaria presente, sobretudo, nos estudos das redes urbanas, os quais, elaborados inicialmente segundo as técnicas da geografia regional francesa, ganhariam o revestimento metodológico estatístico-matemático da geografia quantitativa a partir do final da década de 1960.

3.5.4 O planejamento regional e o subdesenvolvimento: a *Revista Brasileira de Geografia*.

Da iniciativa do Conselho Nacional de Geografia saiu uma das duas principais publicações do IBGE: a Revista Brasileira de Geografia (RBG), cujo número inaugural data do primeiro trimestre de 1939⁸⁰. Através da RBG, pode-se verificar uma gama variada de tendências, das quais o Instituto foi importante divulgador e produtor; receptáculo, enfim. Diferentes períodos da produção intelectual do IBGE refletiram senão a hegemonia, ao menos o predomínio de algumas propostas.

Entre 1964 e 1974 (ano de publicação do II PND), ainda que se transcorra apenas uma década, nota-se a nítida passagem de estudos bastante descritivos, ainda sob forte influência possibilista, para a prevalência de estudos de geografia urbana e regional, primeiro sob a marca da geografia francesa (grosso modo, pela segunda metade da década de 1960), em seguida (a partir dos anos de 1970), sob incontestável hegemonia da geografia quantitativa. Dada a pouca viabilidade em analisar o conjunto de tais artigos, cujo número,

⁸⁰ Exatamente um ano depois, começou a circular a Revista Brasileira de Estatística, sob responsabilidade do Conselho Nacional de Estatística.

mesmo dentre os mais significativos, é volumoso⁸¹, destaca-se, por ora, um dos diversos trabalhos representativos dessa fase do IBGE: o artigo *Crescimento econômico e estrutura espacial do Brasil*, de Bertha Becker (1972)⁸² – trabalho que foi também apresentado no I Encontro Nacional de Geógrafos, ocorrido no mesmo ano, em Presidente Prudente.

Para o artigo de Becker, confluíram temáticas e influências teóricas que poderiam muito bem sintetizar o ambiente da geografia e do planejamento no período. Mais que fazer uma análise das questões geopolíticas e econômicas concernentes à ocupação da Amazônia – a região de maior evidencia na ótica militar, Becker apresenta toda uma tipologia das regiões brasileiras (**ver mapa nº 3**), segundo critérios de integração ao “centro” econômico do país, em muito lembrando aquela apresentada por Kayser. Em suma, é cabível afirmar que o artigo em tela exemplifica uma aproximação entre elementos da geografia regional francesa, no tocante a uma ligação com a Geografia Ativa e as teses de Perroux, teorias do desenvolvimento, como as de Myrdal e Rostow, e influências da geopolítica, em um recorte bastante *mackinderiano*.

⁸¹ Inclusive na medida em que outros artigos significativos são explorados neste trabalho, como: Brian Berry (*Um paradigma para a geografia moderna* [1972]); Roberto L. Corrêa (*Os estudos de redes urbanas no Brasil* [1967]); Fany Davidovich (*A experiência dos estudos de fluxos no IBG, como subsidio à regionalização* [1969]); Speridião Faissol (*Pólos de desenvolvimento no Brasil: uma metodologia quantitativa e uma exemplificação empírica* [1972], *Um modelo de análise regional para fins de planejamento econômico: integração de sistemas de regiões formais e funcionais* [1973]); Marília Galvão; S. Faissol (*A revolução quantitativa na geografia e seus reflexos no Brasil* [1970]), Geiger (*Geografia e planejamento* [1967a], *Renovação na geografia* [1970]), Rubens de Mattos Pereira (*Estudos básicos para definição de pólos de desenvolvimento no Brasil* [1967]); Milton Santos (*Crescimento nacional e a nova rede urbana: o exemplo do Brasil* [1967]).

⁸² Discípula de Hilgard Sternberg, Bertha K. Becker ingressa a seu convite como auxiliar de ensino na Universidade do Brasil em 1957. A partir de 1966, reforça seu interesse pelo estudo de geografia política, dando aulas, pelos 10 anos seguintes, no Instituto Rio Branco, onde fundou a cadeira de Geografia Política. Foi professora da ECME e do CPGB. Bertha Becker exerceu também grande influência na estruturação do curso de pós-graduação em geografia da UFRJ nos anos de 1970. Fundou o LAGET (Laboratório de Gestão do Território), um convênio DG-UFRJ/IBGE. (Informações biográficas obtidas em: Mônica Machado [2002, p.134-137].

Mapa nº 3. Tipologia regional do Brasil – segundo Bertha Becker.

Fonte: Bertha Becker, *Crescimento econômico e estrutura espacial do Brasil*, 1972, p.105.

Vejamos seus detalhes.

Para Becker (1972), mais que uma perspectiva de integração nacional, *a malha programada* arquitetada pelo planejamento (desde a SUDENE, passando pela criação do Ministério do Planejamento e o do Interior, até as propostas mais contemporâneas ao final da década de 1960 e no início dos anos de 1970, como a SUDAM, o PIN e o PRODOESTE) deve estar atenta a uma expectativa de integração continental, o que implica a necessidade de estender os domínios da soberania nacional; logo, os domínios das *políticas territoriais* do Estado. Nesse tom, a política em prol do transporte rodoviário foi encarada como primordial enquanto estratégia de ocupação da “região deprimida” amazônica.

Premeditando-se – pelo PIN – estabelecer faixas de colonização ao longo dos eixos rodoviários (eixos de desenvolvimento, com suas infra-estruturas acopladas às vias de transportes – se quisermos usar a terminologia perrouxiana), as grandes rodovias amazônicas representariam o pontapé para a presença efetiva do Estado Nacional no amplo espaço da Amazônia. Secundada pela Cuiabá-Santarém, a Transamazônica seria o passo fundamental desse conteúdo geopolítico. Ao divergir de rodovias como a Rio-Bahia ou a Belém-Brasília, todas convergentes em direção ao “‘centro’ do Sudeste”, o traçado transversal da *rodovia de integração nacional* expressou a aludida “ação no sentido da segurança nacional e da integração continental” (BECKER, 1972, p.113). Internacionalmente, a rodovia garantiria ligações com a Bolívia e o Peru, fazendo-se, pois, presente, a influência política e econômica do Brasil, no “âmago do continente” e na costa do Pacífico. Ou, nas palavras da autora,

[...] uma vez que a política de integração nacional não vem solucionando plenamente o problema da escassez do mercado interno, recorre-se à política de integração continental, incentivando inicialmente as exportações de manufaturados, e hoje, igualmente, a exportação de minerais e produtos agrícolas. A Transamazônica, mediante suas ligações com o Acre, permitirá alcançar a Bolívia e a Carretera Marginal de la Selva no Peru, assegurando a presença do Brasil no âmago do continente, e quiçá, no Pacífico (BECKER, 1972, p.113)⁸³.

⁸³ Explicita-se nesse ponto do artigo de Becker, uma interpretação, *mackinderiana* na essência, bastante repisada pela geopolítica brasileira produzida nos meios castrenses, seja na obra de Mario Travassos, seja na de Golbery do Couto e Silva. Segundo tal formulação, a dotação de infra-estrutura no território brasileiro deveria, entre outras finalidades, fortalecer a presença do Estado nas fronteiras, de maneira que, no caso, regiões-chave como a Bolívia (o “âmago do continente”) pudessem ser politicamente influenciadas cada vez mais pela presença brasileira, como ponto de passagem para a tão almejada saída para o Pacífico.

Mas o papel da Transamazônica não seria tão-somente geopolítico. Sua função econômica seria articular os terminais de navegação fluvial da bacia amazônica aos eixos rodoviários nordestinos, soldando as relações entre as duas regiões. Fluxos demográficos se encaminhariam do Nordeste para a Amazônia, e o caminho inverso serviria para o escoamento de matérias-primas, via portos a serem construídos no Nordeste, o que, inclusive, dinamizaria a região. Aos centros industriais “espontâneos” de São Paulo e do Rio de Janeiro, a atuação planejadora criaria centros industriais em Salvador e Recife (BECKER, 1972, p.112-113)⁸⁴.

Parte-se do ponto de que a estrutura espacial do Brasil refletiria três grandes transformações econômicas, percebidas na história nacional do decorrer do século XX, e fundamentalmente associadas ao processo de industrialização no país. Da estrutura típica de uma economia baseada apenas na exploração de recursos primários (agro-exportadores e/ou extrativistas), chegou-se, em meados do século XX, a uma fase de substituição de importações, para atingir, nos anos de 1960, uma etapa de “integração nacional”. Ora, esse motor da estrutura espacial – o processo de industrialização – gerou uma estrutura polarizada do tipo centro-periferia, “dando início à elaboração [de um] sistema espacial nacional” (BECKER, 1972, p.103), e não mais local, não mais um sistema estrutural isolado⁸⁵. Rompe-se, afinal, o esquema de arquipélagos, em função da força que o centro passa a exercer sobre a periferia (reitere-se, devido à industrialização). Também, fluxos antes organizados para o exterior, passam a dinamizar-se internamente, tanto no referente à mão-de-obra (intensificando-se o processo de migração interna), quanto a eixos rodoviários (perpendiculares ao litoral) e a trocas econômicas e de informações. Em síntese,

É o dinamismo do ‘centro’ que comanda o sistema espacial, no qual a periferia se integra sob formas diversas. A diversidade da periferia decorre de sua acessibilidade ao ‘centro’ e de suas características estruturais pré-existentes que a tornam mais ou menos apta a absorver as inovações e a sofrer os efeitos de drenagem (BECKER, 1972, p.104).

⁸⁴ Mesmo com a atuação da SUDENE, o “problema humano do Nordeste” persistiria, devido à industrialização altamente concentrada em Salvador e Recife. Para Becker (1972, p.112): “Reproduz-se no plano regional o processo cumulativo que ocorreu no plano nacional durante a fase de substituição de importações”, aspecto básico, que deveria ser corrigido, pois, através do planejamento.

⁸⁵ Traduzindo para o a história do Brasil os “estágios” de crescimento de Rostow, Becker (1972, p.103) associa toda a fase de economia colonial e início da cultura cafeeira à “sociedade tradicional” do autor norte-americano, entendendo ser a agricultura comercial do café, em sua exploração moderna – isto é, extinto o trabalho escravo – às pré-condições ao *take off*. O processo de substituição de importações corresponderia ao período em si do *take off*, estando as décadas de 1960 e 1970 em plena fase de “direção à maturidade” – sociedades de massa, como diria Rostow.

Os graus deste efeito de drenagem na relação centro-periferia implicam, portanto, na tipologia proposta pela autora.

As regiões periféricas dinâmicas (algo semelhante às *regiões organizadas* de Kayser)⁸⁶ ou em desenvolvimento gravitariam em torno daquilo que Becker (1972, p.106) denomina *core region*, regiões dinâmicas localizadas, em sua maior parte, na Região Sudeste, em parte da Região Sul e no entorno correspondente à Brasília, Anápolis e Goiânia (entorno também destacado no II PND). Os centros das periferias dinâmicas provocariam impulsos capazes de estimular a produção, através de investimentos de capitais (na indústria e na agricultura), tornando-as periferias efetivamente modernas⁸⁷.

“À retaguarda da região dinâmica certas áreas são atingidas com menos intensidade pelos *spread effects* (efeitos de difusão)⁸⁸, apresentando-se, contudo, muito variadas. Enquadra-se, nesse tipo de periferia, boa parte da região de influência do Rio de Janeiro”,

⁸⁶ Para Kayser, da ausência absoluta de fluxos, característica de espaços indiferenciados, em que circuitos fechados praticamente anulariam quaisquer ligações externas, passa-se por regiões de especulação, em que se estabelecem ligações com o mercado externo (sobretudo), porém, ainda à semelhança de economias agro-exportadoras, dificultando a formação de tecidos internos mais coesos (aspecto presente, aliás, em boa parte do Terceiro Mundo); e chega-se ao estágio das regiões de intervenção – em que o planejamento estatal já se impõe no sentido de assegurar uma rentabilidade dos capitais investidos (KAYSER, 1966, p.691-694). A conhecida tipologia espacial das bacias urbanas – classificação muito associada ao Terceiro Mundo – estabeleceria ligações entre um espaço e a área de influência de uma cidade. Ainda assim, se estaria longe de constituir uma verdadeira região. Devido a características sócio-econômicas peculiares, nas “sociedades não desenvolvidas” as bacias urbanas se confundiriam em regiões. Porém, os fenômenos de atração produzidos pela cidade – antes fenômenos demográficos que econômicos – apenas se manifestariam praticamente em uma única direção – à cidade, deixemos claro –, criando assim ao redor das cidades zonas “desaguadouros” dos fluxos vindos do campo – e não pólos. Valendo-se de sua analogia à geografia física, Bernard Kayser considera, portanto, que as cidades nos países subdesenvolvidos não criariam “espaços geográficos” (no sentido de regionalização), mas tão-somente cumpririam uma função de drenagem, criando cada qual sua própria e respectiva bacia (KAYSER, 1966, p.694). E quanto à região organizada? O “espaço geográfico” em si? Como refutar a presença em alguns países subdesenvolvidos de “verdadeiras regiões, comparáveis em suas estruturas essenciais às dos países industriais”? Kayser (1966, p.696-697) exemplificaria esses casos (raros, em sua opinião) a partir de regiões como a do estado de São Paulo. Em suma, uma característica essencial da região seria sua organização em torno de um centro “dotado de uma certa autonomia” e sua “integração funcional em uma economia global” (KAYSER, 1966, p.686), sendo – em consonância com a idéia apontada acima – indispensável esta organização ao próprio fenômeno da regionalização, sempre assentado sobre um núcleo, que, logicamente, não seria outro que a cidade enquanto órgão de comando do espaço ao seu redor (KAYSER, 1980, p.281).

⁸⁷ Reparemos que Becker sempre trabalhou num esquema centro-periferia dentro de um Sistema Mundo, no qual os países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento são necessariamente periféricos às áreas centrais – os países capitalistas desenvolvidos. No decorrer de sua trajetória, Becker refinaria sua posição em direção às formulações de Immanuel Wallerstein sobre o Sistema-Mundo, um corpo de análise com três posições estruturais dos países na economia contemporânea: o centro, a semiperiferia e a periferia. O Brasil estaria no estrato intermediário: no grupo de países que tanto exploram a periferia do sistema como são explorados pelo seu centro (CASTRO, 2001, p.32-33).

⁸⁸ *Spread effects* (têm relação ao estímulo provocado por uma região mais rica sobre outra, mais pobre, na condição de existir “complementaridade produtiva”; em oposição aos *backwash effects*, quando, em não havendo complementaridade, a polarização deprime a região mais pobre, justamente por não haver complementaridade produtiva. Ambos os conceitos, os quais alicerçam as teorias de rompimento do *círculo vicioso da pobreza*, vêm de MYRDAL (1965).

correspondendo a áreas pastoris que contornam “em grosseiro semicírculo” a periferia dinâmica (BECKER, 1972, p.107)⁸⁹. A definição acima se refere à segunda tipologia das etapas de crescimento econômico do Brasil, conforme concebidas pela autora: a de *regiões periféricas em lento crescimento*.

Grande parte do Nordeste, as proximidades dos “centros emergentes” (conforme a expressão de Becker) de Belém e Manaus e porções ocidentais da Região Centro-Oeste (aí incluído o território hoje correspondente ao estado de Tocantins) formam as *regiões periféricas deprimidas*, com capacidade muito fraca em absorver as inovações difundidas pelo coração das regiões dinâmicas. “Perdendo para outras regiões os seus recursos básicos, integram-se no sistema nacional sofrendo [...] um processo de depressão econômica. Trata-se, basicamente, de áreas agrícolas tradicionais, contando com grande contingente demográfico, menos acessíveis ao ‘centro’” (BECKER, 1972, p.108)⁹⁰.

Parece, a esta altura, bastante claro que o foco principal de Becker é quanto ao que denomina fronteira de recursos ou regiões de novas oportunidades.

Mais da metade do território [nacional] não se encontra ainda economicamente incorporado ao sistema espacial. Em virtude do alto valor de seus recursos naturais e do seu despovoamento, é mais capaz de absorver inovações e atrair *spread effects* do que de perder por *backwash effects* [...] Os estímulos provenientes do *centro* e as correntes migratórias provenientes das áreas deprimidas impulsionam o avanço da *fronteira agrícola* em extensa área, que assume [portanto] individualidade no sistema espacial (BECKER, 1972, p.109).

Nesse sentido, acatou-se o PIN como programa de papel geopolítico indispensável para o Brasil: de acordo com B. Becker (1972, p.112-113), a *fronteira* amazônica representava tanto um caminho de reorientação dos fluxos migratórios saídos da “periferia deprimida” (o Nordeste), na medida em que o Centro-Sul se mostrava saturado, quanto uma

⁸⁹ Essa consideração acerca das periferias dinâmicas, em torno das metrópoles, ainda mais em se falando da área de influência do Rio de Janeiro, remete ao clássico trabalho de Lysia Bernardes (*O Rio de Janeiro e sua região*), o qual, no início da década de 1960 – sob influência de Rochefort –, procura trabalhar com o conceito de região urbana, usando como critério de delimitação a abrangência espacial de diversos ramos do setor de serviços, identificados através de métodos de aplicação questionários. De acordo com tais critérios, identificaram-se a área de influência dominante e as áreas de concorrência com as capitais regionais. Para Lysia: “Ao lado das regiões homogêneas, que se definem pela extensão de determinadas características comuns a toda uma extensa área, dia a dia, no mundo moderno assumem maior significação as regiões polarizadas ou regiões urbanas. Forjadas em decorrência de sua gravitação em torno de um centro, sua unidade reside nessa dependência comum face à mesma cidade, a qual, favorecida em sua evolução por fatores vários, torna-se o verdadeiro foco da vida regional [...] Em decorrência, justamente, desse conceito, uma região urbana é formada de partes que se complementam, sendo, portanto, um espaço heterogêneo, mas um espaço heterogêneo definido por sua coesão orgânica” (BERNARDES, 1964, p.3).

⁹⁰ As periferias em lento crescimento e as periferias deprimidas combinariam aspectos próximos aos das regiões de especulação de B. Kayser.

questão de soberania (através de sua ocupação, para a qual concorreriam ações governamentais capazes de viabilizá-la). Assim,

[...] a elaboração de um sistema espacial não é privilégio do Brasil. Também nos países vizinhos da América do Sul, esse processo está em andamento, ainda que com menor intensidade. Também na Venezuela, Colômbia e Peru formam-se centros dinâmicos, periferias deprimidas e excedentes demográficos que se vão dirigindo para suas respectivas ‘Amazônias’, num movimento espontâneo ou sob direção governamental. As grandes rodovias em construção aí estão para expressar esse movimento de interiorização do povoamento [...] Surge daí a necessidade de assegurar a integração das regiões fronteiriças ao sistema nacional e à presença do Brasil na valorização da Amazônia Sul-Americana (BECKER, 1972, p.113).

Somente se acirraria, ao longo da década de 1970, a retórica militar de ocupação da Amazônia, em detrimento à antiga valorização da Região Sul enquanto área de segurança, exemplificada principalmente nos escritos de Meira Mattos, o qual salientaria toda uma política de “pólos interiores de intercâmbio fronteiriço”, fundada em eixos rodoviários e em telecomunicações, visando à – para recordar Mario Travassos – *projeção continental do Brasil*⁹¹.

3.6 A repercussão da quantificação e do planejamento nos encontros acadêmicos.

Se, como observa Machado (2002, p.114-115), a articulação da AGB com o IBGE e o meio universitário (especificamente a USP e a Universidade do Brasil [depois UFRJ]) formava, entre as décadas de 1950 e 1970, o núcleo do pensamento da comunidade científica geográfica no país, os eventos acadêmicos da área, realizados em âmbito interno, certamente significaram, também, um panorama, mesmo tratando de comunicações ou de trabalhos parciais, daquilo que se pensava – em especial – com relação entre a geografia, os métodos quantitativos e o planejamento. Tomem-se como exemplo o I Encontro Nacional de Geógrafos, realizado em 1972, em Presidente Prudente, e o III Congresso Brasileiro de

⁹¹ Conforme escreveria o general Meira Mattos (já na década de 1980): “graças ao esforço hercúleo realizado pelos últimos governos revolucionários, em particular pela administração do Presidente Médici, chegamos hoje a uma perspectiva, a médio prazo, de estreitar laços terrestres com os países limítrofes amazônicos. O grande passo que se deu nesta última década foi, sobretudo, o de nos convenceremos definitivamente de que a problemática de articulação continental com os vizinhos amazônicos não podia basear-se num projeto essencialmente fluvial, idéia que vinha sendo alimentada há dois séculos. A maioria dos afluentes do grande rio, muito caprichosos, variando em volume d’água conforme a estação, interrompidos aqui e ali por quedas, não serve para dar a estrutura básica a um projeto de transportes visando a nossa aproximação fronteiriça. Este projeto deve ser complementado por vias fluviais, não deve basear-se apenas neste meio. A partir desta constatação, nasceu o projeto de rodovias amazônicas que [...] procura por meio de longitudinais ligar o planalto central brasileiro (“área geopolítica de manobra central”, segundo Golbery) – transformado em placa de manobra vial desde a instalação de Brasília – aos confins amazônicos, procurando o divisor entre os grandes rios” (MEIRA MATTOS, 1984, p.82-83).

Geógrafos, ocorrido dois anos após, em Belém, apogeu do discurso aplicado da geografia em prol da planificação⁹².

O Art. 28º da reforma estatutária da AGB, de 1970, determinou a promoção, a cada dois anos, de uma “Assembléia Geral da Associação, de caráter administrativo [...] simultaneamente [a] um Encontro Nacional de Geógrafos [ENG], de caráter cultural” em substituição às Assembléias Gerais da Associação (AGB, 1973, p.11-13). Para o I ENG – sediado no Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Presidente Prudente entre 01 e 08 de julho de 1972, elegeu-se, como tema central, o Estudo da Colonização no Brasil⁹³.

Além dos nomes citados, envolvidos na organização do evento, contou o I ENG com participações de nomes como os de Eurípedes Simões de Paula (diretor da FFLCH da USP, a quem coube presidir as sessões do Simpósio “Perspectiva da Colonização no Brasil”), Pierre Monbeig (Presidente de Honra do I ENG), Manoel Seabra (secretário-geral da AGB), José Ribeiro de Araújo Filho (presidente nacional da AGB), Pasquale Petrone, Manuel Correia de Andrade (vice-presidente da AGB), Maria Conceição Vicente de Carvalho e Nice Lecocq Müller (AGB, 1973, p.16-27)⁹⁴.

A presença de órgãos oficiais no Encontro Nacional de Geógrafos, como o INCRA, a SUDENE (dentre outros já citados) e, em esfera maior, o Ministério do Interior, bem demonstra quanto os diversos trabalhos, desenvolvidos durante o Encontro, voltavam-se para as necessidades de planejamento, sobretudo, no Nordeste e na Amazônia, como, por outro lado, para o próprio interesse governamental acerca dos suportes que a geografia

⁹² É preciso notar que se tratam de eventos diferentes. O Encontro Nacional de Geógrafos ocorre, via de regra, a cada dois anos (à exceção do espaço deixado no calendário para o Congresso Brasileiro), conhecendo até o presente as seguintes edições: 1972 (Presidente Prudente); 1976 (Belo Horizonte); 1978 (Fortaleza); 1980 (Rio de Janeiro); 1982 (Porto Alegre); 1986 (Campo Grande); 1988 (Maceió); 1990 (Salvador); 1992 (Presidente Prudente); 1996 (Recife); 1998 (Vitória da Conquista); 2000 (Florianópolis); 2002 (João Pessoa); 2006 (Rio Branco). Já o Congresso Brasileiro de Geógrafos ocorre a cada dez anos, tendo sido realizados os seguintes: Ribeirão Preto (1954); Rio de Janeiro (1966); Belém (1974); São Paulo (1984); Curitiba (1994); Goiânia (2004).

⁹³ Não à toa, e seguindo os moldes de encontros como o da UGI, as excursões do I ENG contemplariam o Oeste de São Paulo (“área de colonização mais antiga”, em função do café e, posteriormente, da pecuária); o Noroeste do Paraná (“de colonização mais recente e também baseada no café”) e o Sul de Mato Grosso (marcado pela presença de iniciativas privadas e estatais de colonização, típicas das *frentes pioneiras*) (AGB, 1973, p.13-14).

⁹⁴ Dezenas de instituições se fizeram presentes no I ENG. Podem-se citar dentre elas: Fundação IBGE, INCRA, SUDENE, SUDAM, SUDESUL, UFRJ, USP, UFPA, UFAL, UFGO, UFPE, UGMG, UFPB, as Faculdades de Filosofia de Assis, Araraquara, Bauru, Franca, Sorocaba, Rio Claro, o Centre de Recherche Scientifique Outremer de Cayenne, o Centre National de Recherche Scientifique, de Bordeaux, a Sociedade Brasileira de Cartografia, a VASP-Aerofotogrametria S. A., a Diretoria do Serviço Geográfico do Exército, a Diretoria de Hidrografia e Navegação no Ministério da Marinha, o Instituto do Açúcar e do Alcool, o Centro de Estudo Geográfico João José Bigarella (PR), o Centro de Estudo Geográfico Paul Vidal de La Blache (SP), etc.

pudesse lhe oferecer para a consecução de suas políticas territoriais. Nas palavras de Pasquale Petrone (1973, p.52-53),

[Um] aspecto [...] bastante claro do decorrer do Simpósio [...] é que atualmente os problemas de colonização estão entre os fatos de maior interesse para o País e de inegável preocupação por parte [do] governo. O momento vivido pelo País, em particular o conjunto de mudança que está enfrentando, especialmente decorrentes do processo de industrialização, tem justificado o interesse, as preocupações e os esforços voltados para o problema da colonização. Compreende-se [pois] não apenas a preocupação que nesse sentido se tem manifestado no seio da administração federal, mas, também, no quadros estaduais e praticamente em todos os escalões do edifício administrativo.

O destaque à atuação do INCRA⁹⁵, enquanto órgão ao qual cabia dirigir a colonização oficial do governo federal, por meio de programas como o PROTERRA, o PRODOESTE e o PIN, sugeria diretrizes muito próximas àquelas já contidas no I PND. Seria basilar, pois,

[...] a ampliação da fronteira agrícola do país e a ocupação dos vazios demográficos, através de projetos de colonização, ao longo da faixa de fronteira, dos grandes eixos viários, sobretudo da Transamazônica e da Cuiabá-Santarém, nos vales úmidos do Nordeste, com o objetivo de favorecer a fixação dos excedentes de mão-de-obra daquela área, aliviando a tensão social de determinadas regiões e buscando reorientar os fluxos migratórios que demandam as metrópoles do Centro-Sul (Ana M. T. LOPES, 1973, p.83).

Urgia ampliar as perspectivas da colonização na Amazônia, desfazendo-se-lhe o caráter anecúmeno⁹⁶, o que passava, em poucas palavras, pela aceleração de prospecção e extração dos recursos naturais e estabelecimento de políticas populacionais. Sob os auspícios do PIN e por convênios entre INCRA, IBDF, RADAM (para mapeamento dos recursos naturais)⁹⁷, SUDAM e Museu Emílio Goeldi (Belém-PA), foram planejadas a execução de pesquisas agropecuárias, o “levantamento florestal” da imensa região, o levantamento dos solos e o fomento à pesquisa de sementes (CAVALCANTI, 1973).

Concebidos em um contexto no qual a “colonização” da Amazônia ainda não havia inexoravelmente se encaminhado para os empreendimentos, nacionais e estrangeiros, do *grande capital*, bem na virada para a década de 1970, o INCRA supunha bastar, para a

⁹⁵ Subordinado ao Ministério da Agricultura, o INCRA foi criado pelo Decreto-Lei nº 1.110, de 09 de julho de 1970, extinguindo-se o INDA, o IBRA e o GERA.

⁹⁶ Como diria Catharina Vergolino Dias (1973, p.97), Assessora Técnica do Ministério do Interior e ex-técnica do antigo CNG, as adversidades de fixação humana e o “agudo subpovoamento” na Amazônia não seriam “doenças tropicais”, mas sim, “doenças do subdesenvolvimento”.

⁹⁷ Vale lembrar que a VASP-Aerofotogrametria S. A. (*apud* AGB, 1973, p.60) também colaborou em vários levantamentos para bases cartográficas.

fixação do homem nas frentes pioneiras, implantar projetos e “emancipar” (na prática, abandonar), por suportes técnicos e financeiros, os colonos, para assumirem,

[...] gradativamente, as responsabilidades que lhe cabem na vida do projeto, preparando a saída do INCRA em um determinado prazo [o qual passa a transferir] toda a sua responsabilidade à comunidade local e aos órgãos institucionais que atuam ou passam a atuar na área (Secretarias de Educação e Saúde, Agências Bancárias para o crédito, Serviços de Extensão Rural, etc.) (Ana Maria Teixeira LOPES, 1973, p.86-87).

Segundo Lopes, a promulgação do Estatuto da Terra (um marco da contra-reforma agrária do regime militar) e a Metodologia para Programação Operacional dos Projetos de Assentamento teriam firmado o objetivo dos projetos de colonização da região, no sentido de preencher os “vazios demográficos” e garantir a intervenção governamental “objetivando a adequação do uso da terra à sua função social e econômica (reforma agrária)” (LOPES, 1973, p.84), desde que garantida a ação integrada de técnicos aos projetos, cujas áreas de colonização, via migração induzida, não seriam demograficamente desprezíveis e tampouco a percepção do “risco econômico peculiar aos empreendimentos agrícolas [nos quais seria] limitado o controle do homem sobre a natureza” (LOPES, 1973, p.85)⁹⁸.

Não escapou, aos debates do I Encontro Nacional de Geógrafos, a constatação de que o ritmo crescente da produção industrial da *core area* do Brasil (o Sudeste) poderia ser compreendida, como lembraria Petrone (1973, p.56), enquanto incremento e enriquecimento dos recursos da região desenvolvida do país. Mas, sendo o crescimento do país necessariamente imbricado com o crescimento do Sudeste, haveria de se buscar um crescimento global que não ocorresse às custas de um aumento dos desequilíbrios regionais existentes. A aposta era a mesma do I PND (BRASIL, 1971) e dos estudos do CNG para a SUDENE (VALVERDE; DIAS, 1967): a expectativa segundo a qual o desenvolvimento das periferias, após uma etapa de “risco econômico” paulatinamente prescindiria das demandas do Sudeste, à *core area* se ligando (pela tão em voga noção de hierarquia dos espaços), mas, graças aos espaços polarizados, sem um acirramento da dependência e das desigualdades.

⁹⁸ Os projetos do INCRA destacados por Lopes (1973) no I ENG seriam: Projeto Altamira (correspondendo a uma faixa de 20 a 25 km de largura às margens da Transamazônica, no trecho Altamira-Itaituba [sudeste do Pará], onde seriam assentadas 3.000 famílias e construídas 630 agrovilas em uma área de aproximadamente 350.000 ha) e o Projeto Iguatemi (localizado no sul do atual estado de Mato Grosso do Sul no limite com o Paraná e com a fronteira Brasil-Paraguai).

Escrevendo sempre à luz das teses de François Perroux, Manuel Correia de Andrade igualmente ressaltou a capacidade de São Paulo ser um pólo com força suficiente para atrair fluxos de todo o país; daí a necessidade de abrir duas perspectivas de colonização: uma para as regiões deprimidas, superpovoadas, outra, para as regiões deprimidas, subpovoadas. Obviamente, o primeiro caso referia-se ao Nordeste: com escassez de terras devolutas, a agropecuária nordestina não somente deveria ser o carro-chefe da economia regional, como o Estado deveria intervir – via SUDENE e INCRA – comprando terras, para tornar o trabalhador rural um pequeno produtor (numa “colonização por manchas”) e não um assalariado a mercê dos latifúndios; enquanto, no segundo caso, o da Amazônia, em sendo as terras devolutas, os investimentos públicos se direcionariam para a infra-estrutura – como na construção de *rodovias de integração nacional* –, em projetos de colonização em largas faixas, nas quais, em poucas palavras, a amplidão de terras favoreceria uma ocupação sem conflitos de interesses entre trabalhadores e proprietários (M. C. de ANDRADE, 1973, p.70-82)⁹⁹.

Na síntese de Pasquale Petrone,

O Simpósio de Presidente Prudente permitiu [...] que se chamasse a atenção para a consideração dos empreendimentos de colonização das áreas periféricas [...] dentro dos processos dinâmicos de relacionamento entre as diferentes partes do país, regionalmente hierarquizadas em vários níveis de dependência. Permitiu que tal perspectiva fosse valorizada tanto para o Nordeste, periferia superpovoadas, quanto para a Amazônia, periferia subpovoadas. Permitiu perceber que não teria sentido o Nordeste encaminhar-se para uma espécie de Sudeste Asiático superpovoadas, de passado histórico expressivo, porém economicamente frágil, de industrialização incipiente e domínio de *plantations* com produção totalmente subordinada aos interesses estranhos à região. Permitiu também acentuar que, no caso da Amazônia, não se trata apenas de periferia vazia a explorar. Num e noutro caso [...] o Simpósio permitiu perceber que as rigorosas iniciativas de colonização que no momento empolgam o País podem constituir um importantíssimo instrumento para atenuar os desequilíbrios regionais existentes. Permitiu perceber que a lição histórica que o País fornece merece ser considerada para a melhor colocação do problema. Em última análise constituiu um alerta para avivar ainda mais o interesse já grande pela periferia do País. Resultado, sem dúvida, altamente positivo, na medida em que tornou possível a abordagem de alguns problemas sérios e de inegável importância para o presente e o futuro do País (PETRONE, 1973, p.57).

À distância de três décadas, os debates realizados durante o I ENG demonstram o quão havia se tornado marcante, no planejamento, a aproximação das influências oriundas da geoeconomia francesa e da geopolítica, se assim entendida enquanto discurso calcado na

⁹⁹ Observe-se que chama a atenção o posicionamento de M. C. de Andrade, muito pouco crítico em relação aos desígnios do Estado ditatorial, quanto à sua política fundiária.

ocupação territorial, ainda que os suportes para a organização social nessas periferias se mostrassem – mesmo com observações como as de Andrade ou Petrone – como meros reflexos conjunturais de um entusiasmo em torno do “milagre econômico”, acolhido – fala-se aqui somente sobre os debates de Presidente Prudente – a-criticamente; aliás, posto acima dos debates, em um encontro no qual as questões econômicas – não geoeconômicas – passaram ao largo, o mesmo tendo ocorrido com as vertentes mais em voga (ainda) na geografia, como os debates em torno da Geografia Urbana.

Talvez não teriam sido essas lacunas que levariam o evento geográfico seguinte, em escala nacional, a exacerbar os caminhos de uma “geografia para o planejamento”, justamente a partir de um suporte metodológico bem definido e – como se sabe – bastante relacionado à economia “neoclássica”? Ora, as mudanças políticas na AGB bem indicariam isso. Na Assembléia Administrativa do I ENG, foi eleito o Conselho da AGB para o biênio 1972-1974, composto por Lysia Maria Cavalcanti Bernardes (presidente – e que teria ampla participação quando do III Congresso Brasileiro de Geógrafos); José César de Magalhães Filho (vice-presidente); Rosa Ester Rossini (secretária-executiva); Antônio Olívio Ceron (sub-secretário); Léa Goldenstein (tesoureira) e Marcos Alegre (coordenador de publicações) (AGB, 1973, p.23).

A tentativa de mostrar o quanto a geografia poderia ser “útil” aos subsídios à planificação teve seu lugar privilegiado: o III Congresso Brasileiro de Geógrafos. Realizado em Belém, em julho de 1974, o III Congresso foi (financeira e irrestritamente) apoiado pelo IBGE e organizado pelo Instituto e pela AGB. Presidido por Lysia, o evento contou com as participações de Antônio Vizeu da Costa Lima (vice-presidente da comissão organizadora), José Cezar de Magalhães Filho (secretário) e, nas subcomissões dos programas e organização das seções, com os auspícios de Nice Lecocq Muller e Olga Maria Buarque de Lima, do IBGE¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Dentre as inscrições institucionais do congresso contaram-se: UFRJ, USP, UFPA, UFBA, UFMG, UFSC, IPEA, Departamento de Geografia da Fundação IBGE, Instituto de Pesquisas Tecnológicas, DNAEE, Universidade do Texas, Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Rio Claro, PUC-Rio, Instituto Agrônomo de Campinas, Instituto Brasileiro do Café, Conselho de Desenvolvimento de Pernambuco, Assessoria de Geografia e Estatística da Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral do Estado da Guanabara, Instituto de Engenharia Sanitária da Secretaria de Ciência e Tecnologia do Estado da Guanabara, Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, Instituto Pedagógico Experimental Barquisimeto (Venezuela), Faculdade Portoalegrense de Educação, Ciências e Letras, Secretaria de Desenvolvimento Regional e Obras Públicas do Rio de Janeiro, Università di Pavia, Universidade Gama Filho, Fundação Educacional do Distrito Federal, Transplan, Centro de Pesquisas do Cacau de Itabuna-BA, Universidade de Brasília, Fundação de Economia e Estatística da Secretaria de Coordenação e Planejamento do Rio de Janeiro, Université Laval (Québec-Canadá) e Instituto Estadual de Educação “Antonio Firmino de Proença” (AGB, 1974).

Através de sua comissão organizadora, o III Congresso se estruturou em onze seções: Geomorfologia, Climatologia, Biogeografia, Geografia Urbana, Geografia Agrária, Geografia das Indústrias, Geografia da População, Geografia do Lazer, Geografia Histórica e Outros, Sensoriamento Remoto e Meio Ambiente, Ensino de Geografia (AGB, 1974). Também, pelo simples confronto entre as comunicações apresentadas, percebe-se o destaque que a geografia urbana – um reflexo muito provável do peso adquirido por esse ramo a partir da década de 1960 – e a geografia das indústrias tiveram no III Congresso. Mas não foram essas as únicas seções permeadas pelos referenciais em sintonia com a geografia brasileira do período, ou seja, as fontes da geografia quantitativa. Ao invés, a geografia teórica – como se convencionou chamá-la no Brasil – não foi uma unanimidade teórico-metodológica (embora muito dominante). E nem todas as comunicações apresentadas possuíam um viés mais diretamente ligado ao planejamento. Porém, sobressaiu-se, na grande maioria das comunicações (importante notar), um fio condutor nítido: o do comprometimento (nem sempre tão consciente, diga-se de passagem) da geografia com a retórica tecnocrática.

Destaquemos algumas das comunicações do III Congresso, privilegiando aqueles trabalhos mais relacionados à geografia quantitativa e/ou mais afeitos à tese da geografia em prol do desenvolvimentismo.

Marabá, como cidade destacada pelo PIN e pelo I PDA pela sua importância geopolítica enquanto “área de segurança nacional”, na Amazônia, e “como um dos pólos propulsores do desenvolvimento regional”, era objeto de estudo de um planejamento que, segundo Carlos A. de F. Monteiro (*et al*, 1974, p.36), poderia, em melhorando as condições ambientais locais, chegar a uma “experiência piloto de urbanização” em que se instituiria um “projeto cultural composto de comportamento social e atividades urbanas apoiadas num sistema físico compatível”. Por meio do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serphau), autarquia do Ministério do Interior, visava-se a essa “experiência” de planejamento na região amazônica, para cuja execução se deveria conjugar as noções da geoecologia, do estudo da estrutura urbana e das teorias de sistemas, escopo voltado a inserir, no planejamento, sistemas de inputs/outputs que rompessem com a urbanização “restrita ao desenvolvimento natural”, indo além da idéia da Amazônia como “civilização anti-econômica” (MONTEIRO, *et al*, 1974, p.37)¹⁰¹.

¹⁰¹ A comunicação apresentada ao III Congresso, bem testemunha o encontro entre os desígnios do planejamento e a colaboração de geógrafos, haja vista que o III Congresso Brasileiro foi realizado na sede do

“A consideração da dimensão ‘espaço’ no processo de planejamento governamental [viria] se afirmando com um dos elementos básicos à organização e ao controle das atividades promotoras do desenvolvimento” (Olga Maria Schild BECKER, 1974, p.58), na medida em que a estruturação regional seria, para Olga Becker, uma tarefa “indispensável” à atuação político-administrativa do Estado, objetivando a “dinamização do processo desenvolvimentista” de suas regiões (1974, p.58), o que, em termos de método, seria feito através da delimitação de regiões polarizadas, “onde os centros regionais [passariam] a se constituir em focos de coordenação e articulação dos aspectos econômicos, sociais e administrativos da vida regional” (BECKER, [O. M. S.], 1974, p.59). No cargo de Secretária de Desenvolvimento Regional e Obras Públicas do Rio Grande do Sul, Olga Becker havia coordenado, através de assistência técnica do IBGE (Roberto Lobato Corrêa, Olga Maria Buarque de Lima e Speridião Faissol), uma equipe voltada a estudos de organização territorial daquele estado, de maneira a que se montasse um “sistema de desenvolvimento regional” em que se poderia intervir – conforme fossem os interesses públicos – em diferentes escalas que não as municipais ou estaduais. Seria, noutras palavras, uma proposta de divisão do Rio Grande do Sul em *regiões funcionais urbanas*; bem demonstrando a participação do IBGE em políticas territoriais nas mais diversas escalas nacional.

Nos trabalhos apresentados durante o III Congresso, foram abundantes as referências a métodos quantitativos, em geral anglo-saxônicos, além de alguns textos de geógrafos indianos¹⁰², bem como alusões às teorias locacionais, principalmente, em que pese a distância de mais de um século desde sua formulação, às teses de von Thünen e, em seguida, às de W. Christaller; invariavelmente transpondo, muitas vezes de forma

BASA (em Belém) – e sob seus auspícios –, instituição de destaque na elaboração de documentos para o planejamento, tanto como subsídios ao Ministério do Planejamento, via IBGE e IPEA, quanto ao Ministério do Interior, via SUDAM.

¹⁰² Dentre tantas referências, podem-se citar: N. P. Ayyar (*Crop Regions of Madhya Pradesh – a study in methodology*); John Friedmann (*A general theory of polarized development*); E. Ullmann (*The nature of cities reconsidered*); I. Morrisett (*The economic structure of American cities*); P. S. Florence (*Aspectos económicos de la localización industrial y sociología urbana*); J. Thompson (*Some theoretical considerations for manufacturing geography*); J. Kostrowicki (*Some methods of determining land use and agricultural orientation used in Polish Land – utilization and typological studies*); J. Weaver (*Crop combination regions in the Middle West*); S. Bhatia (*And index of crop diversification; Patterns of crop concentration and diversification in India*); Dunn (*The location of agricultural production*); J. P. Cole (*Geografia quantitativa*); E. Ullmann e Michael Dacey (*El metodo de las necesidades minimas en el estudio de la base económica urbana*).

mecânica, tais teorias para estudos regionais, principalmente ligados a aspectos de geografia urbana¹⁰³ ou agrária¹⁰⁴ do Rio de Janeiro¹⁰⁵.

Mas, no momento em que se publicaram trabalhos como os do IBGE ou as comunicações do III Congresso Brasileiro, engajar-se à quantitativa correspondia a um alinhamento com os interesses da tecnoburocracia reinante?

Ao estilo das críticas feitas ao excesso matemático, mas sem ainda haver um rompimento, Bertha Becker antecipava, apesar de sua aceitação das teorias de von Thünen, e do reconhecimento do “progresso recente da Geografia Mundial, procurando bases conceituais e metodológicas mais sólidas”, que oferecessem uma “maior segurança e validade à pesquisa”, o que constituiria “poderoso estímulo à renovação da disciplina no Brasil” (BECKER, *et al*, 1974, p.138), uma admoestação em relação à incapacidade da geografia em “desenvolver um corpo teórico”, estabelecendo, quando muito, conceitos referentes a “padrões espaciais”, pouco explicativos e quase sempre elaborados por outras ciências, como a sociologia e, principalmente, a economia, e utilizados pelos geógrafos de maneira incompleta e simplista (BECKER, *et al*, 1974, p.139).

Mas as críticas mais contundentes à quantitativa partiram daqueles que viram com preocupação o engajamento *ingênuo* e *oportunist*a da geografia, com seus desejos de afirmação no cenário científico e de praticidade. Como se sabe, coube à chamada Geografia Crítica combater os pressupostos quantitativos.

Seus alicerces relacionam-se a todo um embate, muito rico, sem dúvida, paulatinamente construído ao longo dos anos de 1970, por exemplo, no *Boletim Paulista de*

¹⁰³ Modelos *sócio-espaciais*, como os de E. W. Burgess, e de *centralidade*, tal qual o de Christaller, foram “recontextualizados” para o estudo de realidades cariocas. Maria Helena C. Lacorte e Marina Del Negro C. Sant’Ana (ambas do DG da UFRJ) fundaram-se na relação *reflexiva* – quase redundante – entre padrões espaciais e estrutura de classes sociais da população de bairros da Zona Sul do Rio de Janeiro (LACORTE; SANT’ANA, 1974); enquanto Iná E. de Castro (Universidade Gama Filho) e William G. Soares (Assessoria Geral de Geografia e Estatística da Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral do Estado da Guanabara) aplicaram a teoria dos lugares centrais no estudo de sub-centros do Rio de Janeiro (Madureira e Copacabana, no caso) (CASTRO; SOARES, 1974).

¹⁰⁴ Como exemplo de trabalho ligado à geografia agrária tem-se o de Bertha Becker, Lia Osório e Marilourdes Ferreira (pesquisadoras da UFRJ), cujo tratamento é ligado a “modificações” das teorias de von Thünen, com o objetivo de identificar “padrões espaciais” da produção leiteira no estado do Rio de Janeiro (BECKER, *et al*, 1974).

¹⁰⁵ A teoria de Von Thünen (de 1826) fundamenta-se num sistema “espacial homogêneo”, consistindo, a partir de um ponto de irradiação – uma cidade de determinadas proporções – elaborar, geometricamente, “anéis”, cinturões nos quais se localizariam, pragmática e sistematicamente, as atividades do setor primário; sempre distribuídas, conforme seu afastamento do centro, de acordo com critérios de custo de transportes: quanto menor esse custo, mais longe do centro poderia estar o anel; correspondendo a dizer que as culturas menos absorvidas pelo mercado seriam menos onerosas, num típico modelo de regulação espacial da oferta e da procura (MARQUES, 2001, p.3; OLIVEIRA, 1978; PIRES, 2002, p.587).

*Geografia*¹⁰⁶, na publicação da Seleção de Textos, da AGB, no II ENG, em 1976, no qual já houve um debate entre várias correntes da geografia, culminando no III Encontro Nacional de Geógrafos (Fortaleza-1978). No relato de Armando Corrêa da Silva sobre o evento de Fortaleza:

[...] o encontro teve seu significado maior fora do âmbito das Comunicações [com] a mudança de direção [da AGB], substituição essa que implicou o desaparecimento do caráter oficial (ligado ao IBGE) da entidade e o advento de uma direção jovem e então ainda descomprometida com o poder (Armando Corrêa da SILVA, 1983/1984, p.77).

Na base do ataque à geografia teórica, apontava-se para a sua origem enquanto técnica associada aos desígnios da tecnoburocracia, (ADAS, 1977), sobretudo, anglo-saxônica e para o caráter mimético de seu uso nos países subdesenvolvidos, provocando, entre outros danos e na retórica quantitativista em separar as ciências puras das aplicadas, um empobrecimento de reflexão teórica, ainda mais sério em se tratando, justamente, de países cuja necessidade de elaboração de um pensamento científico de maior personalidade seria vital para um desenvolvimento sócio-econômico.

A partir de *Por uma Nova Geografia* (1978), Milton Santos sistematizou as críticas a uma geografia que, em nome de uma recusa ao antigo caráter mnemônico dessa disciplina (o que de fato era verdade),

[...] tornou-se o objeto de uma ideologia, a da planificação [a qual] travestida de uma aparência científica, desenvolveu-se para facilitar o domínio do capital sobre o espaço e com o objetivo de mudar a sociedade em sua distribuição e em seu comportamento em relação às coisas materiais, isto para permitir a estruturação do capitalismo. Mas será que o espaço, um resultado do trabalho social, não pode ter outra utilização senão a de servir ao capital? (SANTOS, 2002 [1978], p.115).

Se somente podemos encontrar uma resposta para a questão considerando “espaço e sociedade em seu processo histórico unitário” (SANTOS, 2002, p.115), as abstrações e o questionável avanço teórico-metodológico da geografia, ao incorporar as teorias locacionais, os modelos e as técnicas quantitativas, em prejuízo das reflexões estruturais em um país subdesenvolvido, afastariam a ciência geográfica daquilo que mais lhe era peculiar: o entendimento – *grosso modo* – das relações econômicas, políticas, sociais e culturais na constante reprodução do espaço.

* * *

¹⁰⁶ O qual passa por importantes mudanças, assumindo uma nova fase a partir de 1975 (SCARIM, 2000, p.175).

O anseio sintetizador da geografia perpassou as influências positivistas dessa ciência, desde os “clássicos”, como Ratzel ou Vidal de La Blache, até aqueles que julgavam ser o quantitativismo suficientemente amplo a ponto de ter se tornado um paradigma geográfico, como Brian Berry, ou ainda aos que, sem dúvida, politicamente ligados a uma leitura mais crítica da organização do território, porém, sem jamais terem atingido uma imaginada ruptura com o receituário possibilista, caso notório dos autores da Geografia Ativa. Nesse percurso, procurou-se sintetizar fenômenos e não associá-los “em conexões reais”. Pode-se dizer que, à busca de uma identidade própria, em um ambíguo posicionamento, ora ambicioso – a ciência dos homens de ação – ora “defensivo” (a geografia como serva do planejamento), esse campo do conhecimento viu-se tanto mais empobrecido teoricamente quanto mais afeito à tentação tecnicista.

Poderiam soar atuais, ao invés, e como advertência a esse apego da geografia ao desenvolvimentismo, as observações de um geógrafo, bastante combatido pela *new geography*, ao escrever que:

Os fenômenos heterogêneos, que as outras ciências estudam por classes, não são meramente misturados em termos de sua justaposição física sobre a superfície terrestre, mas são casualmente inter-relacionados em complexas combinações de áreas. A geografia pode integrar os materiais que outras ciências estudam separadamente em termos de integrações verdadeiras que os fenômenos heterogêneos formam em diferentes partes do mundo. Como Humboldt efetivamente estabeleceu – tanto na prática quanto na teoria – embora qualquer fenômeno estudado em geografia possa ao mesmo tempo ser um objeto de estudo em algum campo sistemático, a geografia não é uma aglomeração de partes das ciências sistemáticas: ela integra esses fenômenos de acordo com seu distinto ponto de vista corográfico (HARTSHORNE, 1939).

No planejamento brasileiro das décadas de 1960/1970 sobressaiu-se outro “ponto de vista”: o nomotético, central na geografia quantitativa, à qual, porém, se aproximariam as reflexões sobre o espaço engendradas pelos economistas, através de suas teorias locais e de pólos de desenvolvimento. Em torno dessas teses, aliás, se aglutinariam tanto a Nova Geografia quanto a geografia regional francesa.

Discutir a importância das teorias locais e das concepções sobre o conceito de Região, conforme uma “triangulação” entre planejamento, geógrafos e economistas, é o que se pretende nos próximos dois Capítulos.

PARTE II

A MATERIALIDADE DO PLANEJAMENTO NO PERÍODO PÓS-64

CAPÍTULO IV – PÓLOS DE DESENVOLVIMENTO E POLARIZAÇÃO.

“Se o espaço sempre foi o veículo [...] indispensável ao capital, depois de quase um século se tornou o objeto de uma ideologia, a da planificação. Esta ideologia, travestida de uma aparência científica, desenvolveu-se para facilitar o domínio do capital sobre o espaço e com o objetivo de mudar a sociedade em sua distribuição e em seu comportamento em relação às coisas materiais, isto para permitir a estruturação do capitalismo. Mas será que o espaço, um resultado do trabalho social, não pode ter outra utilização senão a de servir ao capital? Só poderemos encontrar resposta para esta questão se considerarmos o espaço e a sociedade em seu processo histórico unitário”.

Milton Santos, *Por uma Geografia Nova*.

A prática espacial (a ciência espacial alardeada por geógrafos e economistas durante as décadas de 1960-1970) significou, devido a um esvaziamento do conteúdo social do espaço, a sujeição de toda a prática política ao sabor do Estado, cuja arquitetura, imbuída de uma utopia tecnológica, (o futuro simulado; programado) exerceria, por todos os meios, sua hegemonia (LEFÈBVRE, 2000, p.15-17); notadamente, no caso brasileiro, com o desenvolvimento tecnocientífico conhecido após a Segunda Guerra – traduzido aqui de maneira nítida no acelerado processo de industrialização a partir dos anos de 1950-60 e na ânsia de construção de um mercado interno consumidor.

Ora, se a técnica possibilitou ao Estado o exercício de sua preeminência, alicerçada na eficiência do planejamento enquanto instrumento político, para tanto, indubitavelmente ganharam destaque certas perspectivas da geografia econômica, regional e urbana sempre em direção, como se disse, ao planejamento de um todo nacional. No caso deste Capítulo, será enfatizada a *teoria dos pólos de desenvolvimento*, transformada quase numa “fórmula”, segundo a qual o crescimento econômico deveria se manifestar em pontos e depois se irradiar.

O que interessa, em síntese, é reconhecer que essas correntes da Nova Economia Espacial (de fundamentação neopositivista e neoclássica) conheceram grandes vínculos com o planejamento público, ainda mais por apresentaram sua conhecida retórica da neutralidade, não apenas tida como postulado dos economistas espaciais, como assimilada de imediato inclusive pelos setores desenvolvimentistas.

4.1 Os modelos locacionais e seus usos no planejamento.

Os modelos clássicos de localização, de tradição alemã, como os de Johann von Thünen, Alfred Weber, August Lösch e Walter Christaller, foram resgatados em obras sintéticas da economia espacial escritas entre fins da década de 1940 e início dos anos de 1950, a exemplo dos trabalhos de Edgard M. Hoover, Edward L. Ullman e Walter Isard, autores ligados à denominada Regional Science, nos EUA e Claude Ponsard (na França) (Paul CLAVAL, 1995, p.97-98). Conforme Claval, Walter Isard “lança a idéia de uma ciência regional para servir de traço de união entre os economistas, os *organizadores* [do território], os urbanistas e os geógrafos”; estando nesse ponto bem específico a descoberta – ou redescoberta – que estes últimos fazem (visando à finalidade dessa ciência regional) dos modelos clássicos de localização.

As teorias da economia espacial pautam-se basicamente numa leitura da categoria espaço enquanto “planície isotrópica”, na qual se valoriza o fator distância como elemento fundamental. Para Corrêa (2001, p.21),

“Os esquemas centro-periferia, tanto ao nível intra-urbano como em escala nacional e internacional, são derivados desta concepção marcada pela noção de efeito declinante da distância [...] cara aos economistas espaciais e aos geógrafos da teoria locacional de base neoclássica”.

A distância passa a ser expressa nos anéis concêntricos de uso da terra, de von Thünen, na hierarquia dos lugares centrais, de Christaller, na teoria da localização industrial de Weber¹ e no sistema de cidades, de Lösch². Nessa lógica, ganha destaque a noção de espaço relativo (Harvey *apud* CORRÊA, 2001, p.21).

Cronologicamente, o primeiro desses teóricos das teses locacionais é von Thünen, cuja obra, de 1826, se fundamenta num sistema espacial homogêneo, o qual tem por objetivo elaborar geometricamente – a partir de um ponto de irradiação (uma cidade de determinadas proporções) – “anéis” (**ver tabela nº 8**), cinturões nos quais se localizariam,

¹ Dois conceitos fundamentais da teoria de Weber seriam os de fator aglomerativo e fator desaglomerativo, ambos tomando como fundamento analítico a questão da distância espacial. No caso, o primeiro conceito diria respeito aos ganhos de uma firma de acordo com sua proximidade em relação a outras, enquanto a segunda noção se referiria à redução de despesas de uma firma quando distanciada de outras – o que chamaríamos de desconcentração geográfica. Conforme Pires (2002, p.589), Alfred Weber teria como concepção principal a idéia de Triângulo Locacional, “constituído por dois pontos diferentes de fornecimento de matéria-prima para a indústria e [um] centro consumidor”.

² Segundo a *teoria sobre sistemas de cidades* de Lösch, deveria haver um modelo de concorrência entre as cidades, para suprir produtos na maior área possível. Importante lembrar que este modelo pressupõe noções como as de concorrência perfeita e certa homogeneidade da distribuição populacional pelo território (PIRES, 2002, p.589-590).

pragmática e sistematicamente, as atividades do setor primário; sempre distribuídas, conforme seu afastamento do centro, de acordo com critérios de custo de transportes: quanto menor esse custo, mais longe do centro poderia estar o anel; o que corresponderia a dizer que as culturas menos absorvidas pelo mercado seriam menos onerosas, num típico modelo de regulação espacial da oferta e da procura (MARQUES, 2001, p.3; PIRES, 2002, p.587; Ariovaldo U. de OLIVEIRA, 1978).

Tabela nº 8. Distribuição dos anéis de von Thünen.

ANEL	ATIVIDADES PRINCIPAIS
1º	Sistema de cultivo intensivo (gêneros perecíveis: horticultura, floricultura e produção de leite).
2º	Sistema de silvicultura.
3º	Sistema de rotação de culturas (cereais e tubérculos).
4º	Sistema de rotação de culturas e pastagens (intermediário entre cultura intensiva e extensiva).
5º	Sistema de “três campos” (rotação sazonal de culturas).
6º	Sistema de criação de gado.

Fonte: OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. “O ‘Estado Isolado’ de Von Thünen”. (*Contribuição para o estudo da geografia agrária: crítica ao ‘Estado Isolado’ de Von Thünen*).

Procurando atualizar as teorias de Christaller – originalmente publicadas em 1933 – à estrutura urbana do Mediterrâneo francês, Kaddouri (2000, p.416-418), apresenta as premissas do modelo teórico dos lugares centrais, segundo as quais, os processos que regeriam o sistema de cidades (bastante aproveitado pela Nova Geografia em sua intenção de construir modelos) teriam como pano de fundo a construção de uma hierarquia, de acordo com o nível de serviços oferecidos pelas cidades. Assim, um lugar central de maior magnitude (A) possuiria uma quantidade de bens e serviços oferecidos a *lugares centrais* (B) de menor expressão, e, adiante, a cadeia hierárquica se estenderia a lugares de expressão menor (C). Embora pudessem ser arrolados vários níveis de cidades satélites, importa destacar que a teoria de Christaller – bem como suas tentativas de atualização – encontrou uma limitação na distância de um centro maior a um menor, bem como na sua rigidez geométrica, uma vez que, considerando-se uma cidade A, literalmente central, essa seria rodeada de cidades B, ambas as hierarquias rodeadas por cidades C, o que conformaria uma espécie de modelo em forma de colméia, hexagonal, que, em tese, poderia ser multiplicado uniformemente no espaço. Em sua esquematização, Christaller considerava íntima a associação entre o *tamanho* das cidades, a superfície polarizada por elas e a fluidez de escoamento de mercadorias (CLAVAL, 1974, p.185).

4.2. Os pólos de crescimento.

Derivada das teorias locacionais mencionadas, a tese dos *pólos de crescimento* tornou-se, a partir dos anos de 1960, o mecanismo indutor mais propalado por órgãos governamentais nos mais diversos contextos³, inclusive no Brasil, ainda que das concepções de François Perroux⁴ tenham restado muitas vezes meras terminologias, e não uma aplicabilidade mais fidedigna das teorias do economista francês.

Seria importante notar que este conjunto teórico heterogêneo da regionalização francesa – somada a *New Geography*, entre outras influências⁵ – ganhou terreno fertilíssimo na América Latina, de Cuba ao Brasil, onde a promoção da integração regional dos mercados e a afirmação do Estado, através do uso do território, apareciam como imperativos⁶,

Poucos foram os países que levaram tão longe as idéias de Perroux como o Brasil. Sob a perspectiva da acumulação capitalista, a ideologia dos pólos de desenvolvimento mostrou-se o modelo mais adequado para a organização do território proposta pelo estado autoritário, uma vez que envolvia a criação de locais privilegiados, capazes de interligar os circuitos nacionais e internacionais de fluxos financeiros e mercadorias (EGLER, 2001, p.214).

O fato elementar para a “teoria dos pólos de desenvolvimento” é que o crescimento não surge por toda parte de uma só vez. Manifesta-se, ao invés, com intensidade variável em pontos ou *pólos de crescimento* que se expandem pelo conjunto da economia através de determinados canais (BOUDEVILLE, 1972, p.112): os eixos de desenvolvimento, cuja

³ “O melhor exemplo da aplicação prática destas concepções [de pólos de crescimento] é a criação da *Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale* (DATAR) em 1963 e a implementação do V Plano de Desenvolvimento Econômico e Social (1965-1970), durante a V República de De Gaulle” (EGLER, 2001, p.212-213).

⁴ A expressão *pólos de desenvolvimento* (ou de crescimento) vem de artigo originalmente publicado em 1950 por Perroux (*Economic spaces: theory and applications*), depois traduzido para o francês em 1955 (*Les espaces économiques*) e sintetizado em conhecido artigo publicado no mesmo ano na revista *Économie Appliquée* sob o título “Note sur la notion de pôle de croissance”. As teses do autor a respeito dos pólos de crescimento serão explicitadas em *A economia do século XX* (PERROUX, 1967).

⁵ Apesar das inadequações de muitas dessas teorias em relação à realidade de países subdesenvolvidos, concepções como as de pólos de desenvolvimento, da teoria dos lugares centrais, da teoria da difusão das inovações, entre outras, foram incontestavelmente aceitas em países que se deparavam com uma questão central no que tange à organização de seus territórios – a penetração e reprodução da técnica em seus espaços (SANTOS, 2003, p.10/56); o que, porém, foi realizado muitas vezes a expensas dos problemas sociais desses países. Aliás, para o mesmo autor, muitas dessas teorias não eram mais que instrumentos de difusão do capital, tanto para agravar o subdesenvolvimento como para manter a estrutura de classes e assegurar a expansão da pobreza.

⁶ A noção de uso do território está relacionada à sua compreensão enquanto espaço modificado por redes, circuitos e fluxos, sendo lócus onde se *projeta o trabalho humano* (MORAES, 2000, p.33; RAFFESTIN, 1993, p.143-144).

armadura, contendo vias de transportes e conjuntos complexos de atividades, faz da Nação uma constelação de pólos com seus meios de propagação, estruturada economicamente pela combinação de unidades motrizes ativas (PERROUX, 1967, p.208)⁷. Interdependências do tipo input-output em torno de uma indústria líder e inovadora provocariam um efeito de difusão de inovações sobre áreas adjacentes (JIMÉNEZ, p.6/25).

Mas como se formam essas unidades motrizes? De que maneira elas induzem o processo de polarização? Ora, haveria uma espacialização banal, criando a ilusão da coincidência entre espaços políticos e espaços econômicos e humanos, advinda da extensão às ciências econômicas da noção de espaço abstrato, proveniente da matemática. Perroux (1967, p.145-147) tenta resolver esse imbróglcio separando o que chama de renda na nação (a soma dos serviços obtidos em território nacional) da renda da nação, composta de serviços obtidos dentro ou fora do território nacional. Sendo essa a base da distinção entre espaço geométrico e espaço econômico⁸, este se põe como legítimo *objeto de estudo da geoeconomia* em detrimento àquele.

Assim, se há uma distinção entre renda *da* nação e renda obtida *na* nação, o espaço econômico não corresponde ao espaço geográfico. Noutras palavras, considerando o espaço da economia nacional não coincidente com as fronteiras do Estado, mas enquanto domínio dos planos econômicos do governo, Perroux (1967, p.154/163-166) entende que a partir dos campos de força⁹ se dá o crescimento econômico; jamais simultaneamente no espaço, porém, irradiando de “pontos ou pólos de crescimento (...) com intensidades variáveis”, tarefa que exige a eleição em pontos do espaço de indústrias motrizes e complexos de indústrias. Para Perroux, o domínio de um plano econômico deveria ser capaz de fazer esses campos de força convergirem para centros ou pólos em uma nação, de maneira a que ela não fosse um mero ponto de passagem dos fluxos econômicos; mas sim, um local apto a fixá-los.

⁷ Em suma: o “pólo de desenvolvimento é uma unidade econômica motriz ou um conjunto formado por várias dessas unidades” (PERROUX, 1967, p.192).

⁸ “O espaço geométrico [...] é definido por relações geométricas entre pontos, linhas, superfícies, volumes. Os homens e os grupos de homens, as coisas e os grupos de coisas [...] economicamente caracterizados [...] são susceptíveis de localizações geonômicas [*sic*] que resultam de causas e originam conseqüências econômicas” (PERROUX, 1967, p.149).

⁹ “Como campo de forças, o espaço econômico é constituído por centros [pólos ou sedes] de emanção de forças centrífugas e recepção de forças centrípetas”. É nesse processo que se define a zona de influência econômica – que não coincide com o que o autor chama de *zona de influência topográfica* (PERROUX, 1967, p.151).

A união entre a atividade econômica (mais que meramente industrial, fabril)¹⁰ e a noção de planejamento é perfeitamente sintetizada da seguinte forma:

O nascimento duma indústria nova é sempre fruto de uma antecipação. Um ou vários sujeitos econômicos concebem uma situação nova; julgam-na possível; assumem os riscos da sua realização. O projeto depende da amplitude do seu horizonte econômico e concretiza-se num plano ou, mais exatamente, em planos alternativos e suscetíveis de correções no decurso de períodos sucessivos. Na medida em que esses planos são ou se tornam compatíveis com os planos dos outros sujeitos econômicos no âmbito do mesmo conjunto, a antecipação torna-se criadora (PERROUX, 1967, p.168-169).

Ainda segundo Perroux (*apud* ANDRADE, 1977 [1967], p.41), o espaço econômico, uma vez interpretado como campo de forças, conteúdo de um plano ou conjunto homogêneo, daria subsequência a três tipos de região econômica, respectivamente: *região polarizada* (como conteúdo de um plano), *região-piloto* (como campo de forças) e *região homogênea* (como conjunto homogêneo)¹¹.

Desta *antecipação* – a região-piloto – chega-se a uma regionalização funcional baseada no poder de atração exercido por uma atividade econômica induzida ou por uma cidade e suas redes e fluxos comerciais (ANDRADE, 1977, p.42; BOUDEVILLE, 1973, p.14-19). Assim, se diferentes atividades econômicas são encontradas em espaços econômicos diversos, isso implica diferenças hierárquicas entre os pólos.

Portanto, o cerne da concepção perrouxiana partiria do princípio de que ciclos como os de Schumpeter, baseados nos chamados circuitos estacionários¹² (irreais no sistema capitalista) e na ênfase à ação individual empreendedora, deveriam se transformar em circuitos dilatados e ampliados, da esfera empresarial para a do Estado, em que *zonas ativas* exerceriam “efeitos de dominação” sobre aquelas tidas como passivas, rompendo, pois, o referido circuito (EGLER, 2001, p.212; PERROUX, 1967, p.164/171).

Amparadas por concepções econômicas neoclássicas, as teorias do economista francês e seus seguidores se inseriam nos modelos de análise regional surgidos numa vaga

¹⁰ “Embora Perroux tenha desenvolvido a sua teoria de polarização em função da indústria, o que é uma decorrência do fato de ser a economia moderna comandada pela atividade industrial e do fato de viver e de realizar os seus estudos em um país industrializado [...] utilizando sempre como exemplo indústrias pesadas [...] ele admite também estender a função motriz a atividades primárias” (ANDRADE, 1977, p.61).

¹¹ Na aceção de Boudeville (1973, p.13-17) a região homogênea seria a concepção de um espaço contínuo com características que o individualizariam; a região polarizada seria aquela originada a partir da “irradiação comercial” das aglomerações urbanas; e a região-programa ou região-piloto seria “um espaço contíguo”, cujas partes se encontrariam subordinadas a um mesmo centro de decisão.

¹² O *circuito estacionário* é um instrumento segundo o qual “população, produção e capital aumentam de período para período exatamente nas mesmas proporções; onde produtos, serviços e moeda executam os mesmos percursos, os fluxos aumentam sem variações de estrutura nem flutuações”, sendo ideal, mas jamais aplicável ou perceptível como modelo de crescimento real de uma economia (PERROUX, 1967, p.164).

de redefinição do conceito de região – e que coincide com a crise da geografia nos anos de 1950 e 1960. A classificação e a divisão do espaço segundo critérios variáveis subsidiou duas classificações analíticas básicas do conceito em tela: as regiões homogêneas, e as funcionais¹³ ou polarizadas:

[Nas] regiões funcionais, a estruturação do espaço não é vista sob o caráter da uniformidade espacial [ao contrário da noção de região homogênea], mas sim das múltiplas relações que circundam e dão forma a um espaço que é internamente diferenciado. Grande parte desta perspectiva surge com a valorização do papel da cidade como centro de organização espacial [a partir do qual] as cidades organizam sua [...] área de influência [...] e [...] também outros centros urbanos de menor porte [...] em um verdadeiro sistema espacial. Toda uma escola de geografia se dedicou, pois, ao estudo do que ficou conhecido como de ‘regiões polarizadas’, ou seja, de um espaço tributário, organizado e comandado por uma cidade (GOMES, 2001, p.64).

Na observação acima se nota um papel importante que a análise regional imputava à cidade e, por conseguinte, ao comércio, ao setor terciário, enfim – dizendo de maneira genérica –, o que levaria a assimilações muitas vezes a-críticas das teorias de região funcional e a tentativas (inclusive trabalhadas por geógrafos e economistas dos países de onde partiam tais teorias) de adaptá-las à realidade do “Terceiro Mundo”, na qual não apenas o comércio carecia de força motriz – ou polarizadora – como nem mesmo a atividade industrial ainda se encontraria em condições de disseminar-se satisfatoriamente pelo território.

Em países desenvolvidos, crescimento e desenvolvimento se repartiriam uniformemente, e as unidades motrizes propagariam efeitos de aglomeração, gerando atividades complementares no território (PERROUX, 1967, p.192-193). As unidades motrizes teriam condições econômicas e técnicas prévias suficientemente aptas a esse efeito dilatador, ainda que os centros de decisão não coincidissem com a localização dos pólos. Perroux leva em conta tais considerações e, em assim o fazendo, abre os flancos para uma das maiores fragilidades de sua própria teoria quando transplantada para os países subdesenvolvidos: afora a tendência à acumulação num ponto privilegiado de um país subdesenvolvido agravar a pobreza em outras regiões (SANTOS, 2003, p.79), deve-se indagar até que ponto o setor industrial é básico para alavancar, tanto o número de empregos desejados, quanto a própria capacidade de criação de outras indústrias. Demandando muitas vezes insumos nas metrópoles nacionais (faamos em São Paulo, no caso brasileiro) ou no exterior, há de se perguntar se o pólo não termina por contribuir mais

¹³ Derivadas das interpretações neoclássicas que permeiam os modelos locacionais citados anteriormente.

para aumentar a atividade econômica fora de seus limites. E ainda, conforme complementa, Milton Santos (2003, p.109), é “possível que os novos empregos diretos sejam preenchidos em sua maioria por pessoal vindo de centros mais evoluídos, compreendendo-se aí o exterior, enquanto a maior parte dos empregos indiretos, sobretudo os de nível mais elevado, se localizem fora dali”¹⁴.

A resposta dada pelos teóricos da *economia espacial* da década de 1960 – quando na realidade se davam poucos ouvidos a esse tipo de fragilidade dos pólos – foi a de que a simples transferência tecnológica levaria do estágio de simples *crescimento* para o de *desenvolvimento* econômico, entendido como crescimento mediante modificações técnicas, resultado dos fenômenos de polarização; “que são processos dinâmicos, fundados na difusão de técnicas e de informações e materializados na urbanização” (BOUDEVILLE, 1972, p.12).

4.3 Pólos de crescimento: usos.

O I Seminário sobre Pólos de Desenvolvimento, realizado pela SUDENE, no Recife, de 18 a 22 de setembro de 1966, e o Congresso de Integração Nacional, sediado em Salvador, de 12 a 17 de setembro de 1966 (quase concomitantemente ao primeiro evento), podem ser apontados como dois exemplos da sistematização de técnicas de polarização ao contexto nacional.

Coordenado por Fernando Mota (Superintendente-Adjunto da SUDENE), o Seminário sobre Pólos teve como objetivo principal discutir a viabilidade da aplicação dos conceitos de polarização (cujos textos básicos ainda não haviam sido traduzidos para o português ou possuíam divulgação muito precária) à realidade nacional, mais especificamente, enquanto instrumento para o desenvolvimento regional. As principais conferências pronunciadas no evento couberam a Mario Lacerda de Melo (da Universidade Federal de Pernambuco) e Michel Rochefort. Importante observar que diversos órgãos de planejamento interessaram-se em apresentar estudos preliminares ou tomar contato com essas formulações, visando à possibilidade de implantar os esquemas de polarização a suas metas específicas. A Comissão Interestadual da Bacia do Paraná-Uruguai – cujo

¹⁴ Em 1976, Bertha Becker diria ser a teoria locacional clássica “inadequada para os países em desenvolvimento”, uma vez que se tratava de uma teorização “microeconômica, da empresa individual, e portanto fundamentada na lógica do livre jogo das forças de mercado, não considerando os conflitos gerados, tais como a concentração excessiva”, assumindo o Estado “o ônus econômico desse conflito” (BECKER; BERNARDES, Nilo, 1976, p.45).

representante no Seminário foi o técnico Ernesto Groth –, por exemplo, buscava valer-se da teoria dos pólos de desenvolvimento, segundo Gardin (2002), como condição de promover o desenvolvimento industrial, de acordo com a estrutura rodoviária pré-existente e as dimensões do mercado consumidor. Já o IBGE apresentou – através de Lysia Bernardes – uma síntese do que, àquela altura, havia sido produzido, segundo o método Rochefort, por meio de seu convênio com o EPEA, cujos resultados em breve seriam publicados no *Esbôço preliminar de divisão do Brasil em espaços homogêneos e espaços polarizados*. Por sua vez, o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais expôs sua monografia sobre a Primeira Tentativa de Aplicação da Teoria da Polarização de Boudeville, “refletindo o resultado de trabalhos realizados” naquele estado (ANDRADE, 1977, p.111-112)¹⁵.

Sendo precário, na época, o referencial teórico disponível, no Brasil, para o estudo dos pólos de desenvolvimento, recomendou-se, ao final do evento – afora todo um conjunto bibliográfico – o rigor nas análises sobre o tema, de maneira a que sua adaptação “às características próprias das economias subdesenvolvidas” se fizesse tendo em vista as implicações econômicas, sociais, políticas, administrativas e culturais (ANDRADE, 1977, p.113).

Apontou [o Seminário] ainda a necessidade de organização de uma metodologia que funcione frente às condições existentes e supra a deficiência dos dados disponíveis para concluir pela necessidade de que os organismos que participaram do presente [evento] prossigam em seus esforços no sentido de estudar e definir pólos de desenvolvimento cujos resultados deverão ser divulgados e posteriormente discutidos [...] (ANDRADE, 1977, p.113-114).

O documento intitulado *Estudos básicos para definição de pólos de desenvolvimento no Brasil*, como citado, preparado por Rubens de Mattos Pereira (EPEA), Fany R. Davidovich, Pedro Pinchas Geiger e Roberto Lobato Corrêa (todos do CNG)¹⁶, foi, na verdade, um informe do Congresso de Integração Nacional, fórum onde se discutiram, preliminarmente, os resultados de experiências de polarização, contidas no II Plano Francês e no Plano Espanhol de Desenvolvimento Econômico e Social.

Transpostos para o Brasil, entretanto, tais experimentos esbarravam em dificuldades de escala. Ao contrário dos “sistemas regionais” (as macro-regiões), nos quais se apresentava uma dificuldade em estabelecer os fluxos de polarização, principalmente na Amazônia, o nível micro-regional se mostrava o mais adequado para caracterizar regiões

¹⁵ Cabe recordar que a 1ª edição de *Espaço, polarização e desenvolvimento*, de 1967, foi publicada pelo CRAM, Conselho Regional de Administração Municipal, de Recife, órgão que também participou do I Seminário.

¹⁶ Ver Capítulo III, item 3.5.1.

homogêneas, “em função de recursos e condições naturais da área, do potencial demográfico, da estrutura [econômica e] dos aspectos sócio-culturais”, a exemplo de bacias fluviais e regiões metropolitanas (Rubens de Mattos PEREIRA, *et al*, 1967, p.82/85), e polarizadas¹⁷.

O método de definição de pólos – muito preso, aliás, a Rochefort – vinha de encontro a uma necessidade de acrescentar, às zonas fisiográficas definidas em 1945, elementos para uma nova divisão do Brasil, cujo caminho a seguir, conforme concebia o IBGE na época, seria por meio de micro-regiões homogêneas e suas áreas de influência, elencando-se, de forma análoga ao *Esboço preliminar*¹⁸, pólos em vários níveis – a chamada divisão funcional do país, com base em sua abrangência espacial, mensurada de acordo com o equipamento terciário de cada cidade. Diga-se de passagem, ainda que se definissem sete tipos de pólos¹⁹ (bastante relacionados à atividade industrial), desde os nacionais até os locais, o resultado final do EPEA-CNG apontaria somente para os três primeiros níveis, os quais foram fundamentados, preferencialmente, em torno dos *equipamentos terciários*:

[...] nas grandes concentrações metropolitanas [...] o estudo do equipamento terciário e da zona de influência [...] do pólo [...] será de melhor importância. Noutros, principalmente, nas regiões pouco desenvolvidas ou ainda não colonizadas, os levantamentos de meio físico, recursos naturais etc., básicos para a definição de regiões homogêneas, serão de maior importância. Na maioria dos casos, porém, estar-se-á numa posição intermediária: por um lado, a caracterização das regiões homogêneas e o estudo de seus potenciais fornecerão indicações objetivas sobre as possibilidades locais de desenvolvimento; por outro, o estudo do equipamento terciário da rede urbana da região indicará as localizações mais favoráveis para implantação das atividades econômicas (PEREIRA, *et al*, 1967, p.86).

Indicar a localização ideal das atividades econômicas, pois, seria a finalidade principal, justamente como subsídio, sob responsabilidade do EPEA/CNG, impondo-se o aproveitamento do território como questão fundamental de superação do

¹⁷ As regiões homogêneas resultariam de uma síntese de elementos correspondentes a: “zonas de mesmo quadro natural para as atividades humanas; zonas de igual potencial humano; zonas de mesma organização dos transportes; zonas homogêneas quanto à produção agrícola; zonas de mesmas formas de produção industrial; zonas de iguais atividades terciárias não polarizadas” [isto é, criadas internamente] (PEREIRA, *et al*, 1967, p.96).

¹⁸ Na realidade, o próprio Congresso era uma discussão dos resultados então alcançados pelo CNG no seu trabalho sobre definição de regiões homogêneas e áreas polarizadas no Brasil.

¹⁹ A saber: pólos de desenvolvimento industrial de interesse nacional; pólos de desenvolvimento industrial de interesse regional (macro-regional) ou estadual; pólos de desenvolvimento industrial de interesse local (micro-regional); pólos de regiões agrícolas; pólos de regiões turísticas de interesse nacional; pólos de regiões turísticas de interesse regional, estadual e local; “outros tipos de pólos” – como os culturais (PEREIRA, *et al*, 1967, p.86-87).

subdesenvolvimento. Conforme discutido no Congresso, a aplicabilidade dos pólos de desenvolvimento – e seu aperfeiçoamento – podia racionalizar a organização do território no Brasil, a exemplo do Grupo de Estudos para a Implantação da Política de Transportes (GEIPOT)²⁰, o qual se valeu, ainda em 1966, dos estudos iniciais do CNG para sua política de planejamento de transportes no país. Igualmente, poderia haver uma contribuição dos pólos em relação a aspectos financeiros, maximizando e melhor utilizando os investimentos governamentais, focalizados no território por áreas-programa e não por regiões. No caso, tratavam-se daqueles incentivos que comporiam o Plano Decenal – projeto abandonado, porém.

Ambos os eventos destacados foram divulgadores daquilo produzido, em termos de planejamento territorial, no IBGE, no EPEA, nos bancos regionais etc. e que doravante se difundiria, na generalidade do uso do conceito “pólos de desenvolvimento”, enquanto prática, no território, traduzida pela seleção de certas áreas, cuja atividade motriz nem sempre seria a indústria, sendo grande o número de programas regionais estatais de pólos agrícolas (como o POLAMAZÔNIA e o POLOCENTRO), e cuja viabilidade foi freqüentemente pensada – isso é fundamental – em termos de simples dotação de infraestrutura (transportes, comunicações e energia) e de meios de financiamento público; como se esses elementos, por si, garantissem a transferência de tecnologia, *também* percebida como fator determinante para a imaginada irradiação do desenvolvimento pelo território.

Quanto ao I Seminário sobre Pólos de Desenvolvimento, como tópico importante a destacar, houve ali uma inter-relação das mais significativas, com a participação de Ruy Aguiar da Silva Leme, economista estudioso da questão de localização industrial, o qual teve, ao longo da carreira, estreitos contatos com Delfim Netto e Dirceu Lino de Mattos, geógrafo que lecionara, nos anos de 1950, da antiga Faculdade de Economia da USP.

²⁰ O GEIPOT foi criado pelo Decreto nº 57.003, de 11 de outubro de 1965, com a denominação de Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes e com sua direção superior formada pelo Ministro da Viação e Obras Públicas, Ministro de Estado da Fazenda, Ministro Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica e pelo Chefe do Estado Maior das Forças Armadas, conforme foi sugerido pelo Acordo de Assistência Técnica firmado naquele ano entre o governo brasileiro e o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). O Decreto-Lei nº 516, de 7 de abril de 1969, transformou esse grupo interministerial em Grupo de Estudos para Integração da Política de Transportes, subordinando-o ao Ministro de Estado dos Transportes. Essa subordinação foi mantida pela posterior Lei nº 5.908, de 20 de agosto de 1973, que transformou esse Grupo de Estudos em Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes, preservando a sigla GEIPOT. <<http://www.geipot.gov.br/Apresent.htm>>.

4.3.1 Um parêntese: as considerações de Ruy Aguiar da Silva Leme.

Propondo-se a uma releitura das teorias locacionais em seu livro *Contribuições à teoria da localização industrial*²¹, Ruy Aguiar da S. Leme enfatizou o Planejamento da Produção como um dos ramos das teses que, substancialmente ligadas à sistematização teórica da economia²², comporiam, a partir da década de 1950, a chamada Economia Espacial (cujas teorias forneceriam “as causas do surgimento e as condições de expansão” das atividades econômicas, os “elementos substanciais para o entendimento dos processos de consolidação das estruturas internas das regiões [e a] diferenciação de atividades entre as regiões” [FERREIRA, 1975, p.16]).

Para Leme (1982 [1964], p.23), graças ao aporte instrumental de estudos como os de P. Samuelson, de A. Lösch e de W. Isard, herdeiros das teorias locacionais clássicas, de von Thünen e Weber²³, este novo ramo deixara de ser um estudo empírico, tal como ocorria, por exemplo, com a Geografia Econômica. Observe-se, mesmo realçando certo aspecto interdisciplinar do planejamento, o autor não somente reforçava a importância, quase que exclusiva da economia, como via limitações no enfoque dado pelas ciências sociais ao problema da localização industrial. Assim, entre os profissionais que contribuiriam para a teoria locacional estariam certamente os geógrafos “os quais [,] se dedicando a descrições dos problemas espaciais [,] não poderiam deixar de incluir na Geografia Econômica o estudo de localização” (LEME, 1982, p.23-24). Numa leitura explícita da *geografia enquanto ciência de síntese*, Ruy A. da S. Leme considerava-a como o campo do conhecimento mais propício à integração entre as ciências sociais e à interdisciplinaridade.

Mas, se a geografia seria a ciência mais apta a essa tarefa de integração, sua principal característica permaneceria ainda em um quadro descritivo, “negando-se a entrar no campo dos modelos matemáticos [...] em que são retiradas as variáveis essenciais e com as quais os economistas explicam boa porcentagem da variação [de localização das atividades

²¹ O livro de Leme apareceu originalmente como tese de cátedra em 1964. Valemo-nos de uma edição fac-similar publicada em 1982.

²² O próprio autor considerava que apenas a contribuição dos economistas à questão locacional dera-se de forma sistemática, “merecendo o nome de teoria” (LEME, 1982, p.32-33).

²³ Tendo em mente que o trabalho de Leme é de 1964, vê-se que as propostas locacionais (“clássicas”, mais ligadas a Weber e von Thünen, ou derivadas da *Regional Science* dos anos 50) continuarão a ser amplamente utilizadas, como no trabalho de Carlos M. de Carvalho Ferreira (1975), cuja produção, bem aos moldes dos estudos de planejamento do Cedeplar, sintetiza bem a visão utilitarista dos modelos espaciais, os quais, ainda que se façam ressalvas, têm permeado a produção sobre análise espacial do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais, instituição bastante relacionada, na década de 1970, aos trabalhos sobre políticas territoriais elaborados no IPEA.

industriais] encontrada no mundo real” (LEME, 1982, p.24-25). Adicionava-se, como crítica à geografia, o fato de que a economia espacial teria demonstrado que a formação das cidades deveria ser explicada fundamentalmente por “variáveis endógenas ao sistema econômico”, como economias de escala, custos de transporte e densidade de procura de produtos de consumo, e não por “variáveis exógenas”, como se fizera antes do modelo de Lösch e como apregoava a geografia positivista, tais como acidentes geográficos, pontos de passagem, etc. (LEME, 1982, p.201-203). Ou seja, como construções teóricas, tais modelos trabalhavam, isso sim, com uma noção de espaço homogêneo “quanto à densidade de procura [de produtos] e isotrópico em relação ao custo de transporte [e à] distância entre [...] centro produtor e [centro] consumidor” (LEME, 1982, p.198).

Porém, se teoria e realidade se distanciariam quanto mais complexas fossem as sociedades, pois se tornaria mais difícil o aspecto prognóstico do planejamento, sendo necessário desenvolver uma teoria mais flexível, na qual, por exemplo, poderiam ser acrescentados dados como aqueles referentes a algumas vantagens comparativas locais que não a simples escolha de acordo com o máximo de rentabilidade, a localização seria dada mediante um aspecto *macro* (relacionada à *região* a se instalar uma indústria) e a um aspecto *micro* (preocupando com o *ponto* da região mais favorável a essa locação) (LEME, 1982, p.26/p.38-39). Como desdobramento disso, acreditava-se que a localização industrial deveria atender a uma lógica de um mercado necessariamente mais amplo – *espacialmente* falando – que aquele das atividades terciárias, cujo custo de transporte seria mais elevado. As considerações de Ruy Leme exemplificavam o escopo principal do planejamento da produção enquanto etapa da administração pública e/ou privada. “A pergunta onde produzir” deveria ser o cerne da planificação, cujas teorias de localização seriam o instrumento mais adequado, concebido e aplicado como atividade “cuja realização [exigiria] o esforço coordenado de um grupo de [profissionais]” (LEME, 1982, p.19). Não obstante fossem os economistas os profissionais efetivamente à frente dessa atividade, estava feito o “convite” para um comprometimento cada vez maior dos geógrafos com a retórica desenvolvimentista.

Cada vez mais, ao longo da década de 1970, bancos de desenvolvimento regional e órgãos públicos de planejamento assumiriam essa percepção “espacial”, segundo a qual o crescimento econômico do país significaria, geograficamente, a ocupação técnica do território.

Apenas a título de exemplificação, à procura de um hipotético equilíbrio regional e econômico, os técnicos do IPEA, por exemplo, viram-se às voltas, principalmente, com a Economia Espacial e a teoria dos pólos de crescimento: no que teriam sido seguidos muito de perto pelos trabalhos do Cedeplar (Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais), cuja produção por muito tempo esteve vinculada às teorias sobre *pólos de crescimento* (Carlos Maurício de C. FERREIRA, 1975)²⁴.

4.3.2 Uma aplicação da teoria dos pólos de desenvolvimento ao Nordeste do Brasil.

Sob o impacto direto das teses perrouxianas e das metodologias da geografia urbana francesa, Manuel Correia de Andrade apresentou um importante exemplo da aplicação das teorias de polarização ao Brasil, enfocando, em particular, o Nordeste.

Tendo sido aluno, na École Pratique de Hautes Études, de Jacques Raul Boudeville, com quem estudou as teorias de pólos de desenvolvimento, Manuel Correia de Andrade, quando de volta ao Brasil, em 1969, trabalhou no Condepe, Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco, propondo uma divisão regional de Pernambuco. Conforme seu testemunho desse trabalho, feito em conexão com Boudeville,

[...] resultou eu ter escrito não só os relatórios do Condepe, como também dois livros. Um deles foi *Espaço, região e polarização*, que era uma divulgação da teoria de Perroux para o Brasil, uma tentativa de aplicação. E o outro, em tinha escrito um pouco antes, para o Instituto de Sociologia e Política, sobre *Geografia, região e desenvolvimento*, analisando a política francesa de *aménagement du territoire*. (Manuel C. de Andrade, *apud* ARAÚJO, *et al*, 2002, p.119-120).

Andrade entendia o estudo do planejamento regional como um estabelecimento de pólos, em certos níveis hierárquicos (macro-regional, regional, sub-regional ou local), a partir da combinação metodológica entre a economia geográfica e os princípios de Boudeville, Rochefort, entre outros. A título de exemplificação, o autor (ANDRADE, 1977, p.70-71) avalia a existência de três níveis de polarização: pólos internacionais, nacionais,

²⁴ Carlos Maurício de C. Ferreira (economista ligado também ao Cedeplar e autor de *A evolução das teorias clássicas da economia espacial: suas contribuições para a análise de concentração das atividades* [FERREIRA, 1975]) esteve envolvido, juntamente com Tolosa, Haddad e outros, em um contexto no qual o IPEA conduziu estudos sobre políticas urbanas, estudos demográficos, estudos sobre regiões agrícolas, migrações e planejamento regional em sua Série Monográfica, em trabalhos como: *População Economicamente Ativa da Guanabara* (Manoel Augusto Costa); *Estudo sobre uma região agrícola: Zona de Mata de Minas Gerais* (Stahis S. Panagrides); *Migrações Internas no Brasil* (Manoel Augusto Costa, Douglas H. Graham, João Lyra Madeira, José Pastore, Nelson L. Araújo e Pedro P. Geiger) (FERREIRA, *et al*, 1974). Economistas importantes na produção no IPEA na época foram, também, Roberto Cavalcanti de Albuquerque, Elcio Costa Couto e Annibal Villanova Villela.

macro-regionais, regionais, sub-regionais e locais. Sobre as possibilidades de aplicação da teoria dos pólos de desenvolvimento ao espaço brasileiro, o autor, considerando São Paulo como grande pólo nacional, abrigando, em 1965, 44,1% dos estabelecimentos industriais e 52,9% do pessoal empregado na indústria, visualiza na abertura de rodovias de integração (como a Belém-Brasília) um papel de fortalecimento do pólo paulista, “de vez que cada vez mais indústrias e [...] bancos [de São Paulo] serão mobilizados para fornecer as máquinas e os créditos indispensáveis à abertura das grandes rodovias e a política de ocupação dos espaços tornados acessíveis [à] economia de mercado” (ANDRADE, 1977, p.96-97).

Entretanto, Manuel Correia se voltará para a concretização dos pólos de desenvolvimento no Nordeste. Segundo ele, a partir de 1966, a SUDENE passa a tentar aplicar as teorizações sobre polarização, por exemplo, em seu Plano Diretor para o biênio 1966-68.

Compreendendo a necessidade de descentralização de sua ação e da conquista da [...] adesão das populações do interior aos seus programas de desenvolvimento, resolveu [...] no III Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste [1966-1968]²⁵ estabelecer que [a] abordagem em termos de economia espacial, com ênfase nas vantagens locais para dirigir a aplicação de recursos substituirá, em muitos setores e campos de atuação, a metodologia até então utilizada pela SUDENE na implantação dos programas e projetos e nas disponibilidades existentes (ANDRADE, 1977, p.109).

Procurava-se, pois, identificar os pólos de crescimento da região e de cada um dos estados nordestinos que seriam considerados áreas prioritárias para a alocação de recursos, e aproveitar vantagens locais, particularmente as ligadas aos recursos naturais, implantando grandes projetos para aproveitá-los, com o que se criariam novos pólos de dinamização da economia regional. Em suas considerações sobre a elaboração de uma metodologia para aplicação da teoria dos pólos de desenvolvimento ao espaço nordestino, o autor admitia a problemática de “transferência metodológica” dos países, onde muitas das teorias em voga haviam sido geradas, para o Brasil. Como diz,

O primeiro problema com que se depara o cientista social ao estudar a realidade nordestina é o da adaptação de técnicas elaboradas no mundo desenvolvido [...] e em função de uma realidade geográfica e econômica diversa da nossa. Um outro sério problema é o da escala, de vez que o conceito de região geográfica e de região econômica européia se refere a áreas de pequena extensão territorial, enquanto no

²⁵ Na observação de Andrade (1977, p.114), “o IV Plano Diretor da SUDENE deu menos ênfase aos problemas das polarizações, adotando uma política espacial definida na criação de centros dinamizadores e de regiões-programas que nem sempre se encontram na mesma área”.

nosso caso compreende porções de centenas de milhares ou até mesmo milhões de quilômetros quadrados (ANDRADE, 1977, p.115).

Feita a ressalva, passa-se às etapas de levantamento e diagnóstico do problema. Reconhece-se, assim, a existência, no Nordeste, de três característicos centros urbanos (no caso, aqueles com população superior a um milhão de habitantes), Recife, Salvador e Fortaleza, que funcionam como “pólos macro-regionais, satelitizando quer diretamente, quer através de pólos de segunda ou de terceira categoria, como São Luís, Teresina, Parnaíba, Sobral, Mossoró, Natal, João Pessoa, Campina Grande, Crato-Juazeiro do Norte, Floriano, Caruaru, Maceió, Juazeiro-Petrolina, Aracaju, Alagoinha, Feira de Santana, Jequié, Ilhéus-Itabuna, Vitória da Conquista, etc., o espaço nordestino” (ANDRADE, 1977, p.117)²⁶.

Ainda na exposição de Manuel Correia de Andrade (1977, p.118-120), as *manchas* identificadas pela SUDENE para possíveis localizações de pólos seriam deduzidas a partir de um diagnóstico regional, compreendendo: 1) levantamento de documentação sobre a região estudada, seus estados e municípios; 2) catálogo desse material e pesquisa de campo – complementar e atualizar documentos; 3) “levantamento das ‘condições geoeconômicas’ da região, a fim de caracterizar as suas condições naturais [,] as suas condições demográficas [...] e as condições econômicas”; 4) conceituação das regiões homogêneas existentes na área com suas características e a “superposição sobre as mesmas das regiões polarizadas, à base das informações obtidas com as pesquisas feitas”; 5) “hierarquização dos pólos em quatro níveis – *pólo macro-regional* (área de influência superior a 300.000 km² e estendendo-se por vários estados); *pólo regional* (área de influência superior a 30.000 km² e estendendo-se por vários municípios de um mesmo estado); *pólos sub-regionais* (influência sobre área inferior a 30.000 km² e estendendo-se por vários municípios); e *pólos locais*, de restrita área de influência”; 6) “identificação [...] de eixos de desenvolvimento, ligando os vários pólos, das zonas de desenvolvimento [...] e dos nós de tráfego, da terminologia [de] Perroux”; 7) “identificação de áreas que não gravitam em torno de pólos, bem como da possibilidade de sua dinamização”; 8) “constatação da dinâmica dos pólos existentes a fim de que se evidencie a sua participação positiva – irradiando o desenvolvimento à região em que se situa – ou negativa – seguindo a mesma região – a fim de traçar uma política favorável ao desenvolvimento e à elevação das

²⁶ Repare-se que, segundo Andrade (1977, p.117), Boudeville, ao analisar a realidade nordestina, admitiria a existência de seis metrópoles regionais; além das três grandes cidades citadas, as de São Luís, Maceió e Aracaju.

condições de vida da região a que serve ou por quem é servida”; 9) projeção de todos os elementos para vinte anos.

Identificados os pólos, qualquer que seja seu nível hierárquico – macro-regional, regional, sub-regional ou local – deve-se fazer o estudo de suas características demográficas, da importância das redes de transportes que os servem, dos seus equipamentos industriais e dos seus equipamentos de serviços [Pensa-se] assim que se devem combinar, ao estabelecer uma metodologia, os princípios empregados pelos franceses [...] Boudeville [e] Rochefort, pelo norte-americano [...] Webb e pelo polonês [...] Leszczycki através dos quais se identifique, para cada pólo [...]: 1. a sua população [...]; 2. a importância de seus equipamentos industriais [...]; 3. a importância de seus equipamentos terciários [...]; 4. a importância dos fluxos de gêneros alimentícios para o pólo (ANDRADE, 1977, p.120-121).

Mas não somente seriam identificados os pólos. Punha-se igualmente como etapa fundamental de trabalho estudar a dinâmica das áreas polarizadas e “polarizáveis”, em todas as possibilidades de fluxos – internos e externos ao pólo – distinguindo uma “série de faixas concêntricas em torno de um núcleo”, as quais constituiriam, além do núcleo em si, as zonas de atração principal e aquelas intermediárias, cuja *força motriz*, note-se, não estaria, para Manuel C. de Andrade, exclusivamente na indústria, mas na intensidade – que deveria ser mensurada – de serviços, comunicações, rede bancária, etc., não podendo ser deixados de lado os pólos agrícolas, “inspirados, sobretudo, na teoria de estudiosos alemães como von Thünen” (ANDRADE, 1977, p.125-126).

Em conformidade com o Congresso de Integração Nacional, a análise do Nordeste como “região-problema”, através de um estudo criterioso de estabelecimento de pólos e regiões homogêneas, levaria à delimitação de regiões-programas: áreas de abrangência dos planos do Estado, nas quais, trabalhando de forma concentrada, em termos de recursos e tecnologia, poder-se-ia abrir, assim, um caminho para a superação do “atraso” regional dessa porção do Brasil.

4.3.3 O uso dos pólos de desenvolvimento pela geografia quantitativa.

Tendo exercido ampla influencia sobre os geógrafos, as teorias de polarização, indicam um importante ponto de contato das matrizes geográficas francesas, lablachianas, ainda que exacerbadas nas formulações da Geografia Ativa, com as teses oriundas da economia neoclássica, as quais (e isso é basilar) formaram, igualmente, o substrato da geografia quantitativa. Ora, esse elo entre a Nova Geografia e os geógrafos “marxistas” franceses – via teses locacionais – pode ser traduzido em uma idéia: a alocação ótima dos recursos, substrato do neoclassicismo. Enquanto ideologia geográfica, essa alocação

somava critérios analíticos e matemáticos a um uso, supostamente maximizado, dos recursos no território, concentrados, pontualmente, e dinamizados por dois elementos cruciais, amplamente adotados pelo planejamento militar: a renovação tecnológica, para a qual o fomento dos governos à formação de um corpo tecnocientífico se mostrou capital, e o estímulo à iniciativa “empreendedora” – para lembrar Schumpeter, um dos propositores da escola neoclássica –, por sua vez, cada vez mais, ao longo da década de 1970, confiada ao grande capital privado; o Estado pondo-se como gerenciador desse processo.

Sustentou-se esse fio condutor entre a geografia regional francesa e os métodos quantitativos, graças à premissa, consensual à época, segundo a qual a aceleração do desenvolvimento econômico e a auto-sustentação do crescimento seriam possíveis se fossem alocados, para pontos política e administrativamente pré-determinados, “empreendimentos de elevados efeitos multiplicadores”, gerando, por sua vez, “demandas para matérias-primas e [...] novas indústrias” (FAISSOL, 1972, p.52).

Assim, a essência dessas teorias estaria na capacidade de uma cidade fornecer bens e serviços: produtores e consumidores estabeleceriam “conexões” através do processo de distribuição, e essa interação, entre produção e consumo, produziria o “desenvolvimento econômico” (FAISSOL, 1978a, p.150). Brian Berry, ao estudar a dimensão das cidades do sudeste asiático, enfatizara o papel dos pólos não somente pelo foco da concentração espacial de recursos, mas, como consequência dela, pela possibilidade de, ao desenvolver uma área, impulsionar o crescimento de pequenas e médias aglomerações urbanas, “descongestionando” os grandes agrupamentos metropolitanos (Berry, *apud* FAISSOL, 1972, p.54).

Para a teoria dos pólos de desenvolvimento, a geografia quantitativa trouxe também suas análises com bases em modelos. A região teria um efeito polarizador cujo contrapeso seria um efeito de *fluência* de trocas em direção ao entorno de uma cidade-pólo, criando-se, com isso, “um sistema urbano articulado e hierarquicamente organizado”, pautado por inovações tecnológicas, as quais dariam aos pólos um sentido de “simulação artificial” dos mecanismos que poderiam atrair para núcleos menores as indústrias, revertendo, exatamente devido a esse cabedal técnico, a tendência – ainda presente no início dos anos de 1970, da atividade industrial concentrar-se em cidades de grande porte (FAISSOL, 1972, p.54-55).

Speridão Faissol – reproduzindo as observações desenvolvidas sobre pólos por Berry – entendia comportarem-se os mecanismos de transmissão dos impulsos de crescimento em três planos: a) o das metrópoles centrais para as regionais; b) o dos centros

de maior para os de menor hierarquia, “num processo de difusão hierárquica”; c) o dos centros urbanos para suas áreas de influência. Mas, se o fator distância ganha um peso indisfarçável na análise do papel das cidades “no comando do processo de uma região”, Speridão veria como simplificadoras certas formulações, como as de Christaller, para quem, mecanicamente, a distância física das cidades – e mesmo suas áreas – seriam proporcionais ao mercado (FAISSOL, 1972, p.55-57).

Em contrapartida, Faissol valorizaria, ao lado da distância, as funções identificadas por John Friedmann no processo de urbanização: a concentração populacional em atividades não agrícolas, “em meio urbano”, e a “difusão espacial de valores, comportamento, organização e instituições urbanas” (FAISSOL, 1972, p.55).

[...] a idéia de pólo implica [...] uma atuação dinâmica, do tipo daquela definida [...] por Friedmann [...] o que [...] significa [...] que uma cidade de tamanho funcional elevado, mas com baixo poder de difusão, certamente exercerá um papel dinâmico muito fraco em relação à sua área de influência (FAISSOL, 1972, p.57).

Eis aqui o ponto central, portanto: concordando com Perroux, Faissol percebe a ação dinâmica polarizadora como intrínseca à atividade industrial, aquela responsável pelos efeitos inovadores, sendo sua conseqüência, o comércio, mecanismo de ação fluente. Ora, se até aqui essas considerações pareciam pouco diferir das noções mais tradicionais sobre pólos de desenvolvimento, é preciso dizer que, de fato, em termos teóricos, quase em nada divergiam em relação às teses perrouxianas, reafirmando a premissa segundo a qual o crescimento econômico corresponderia a “transformar um espaço econômico abstrato em um espaço geográfico concreto” (FAISSOL, 1972, p.57).

É, portanto, em relação ao método que o geógrafo *ibgeano* busca trazer inovações. Em oposição aos métodos do antigo CNG, muito ligados a aplicação de questionários, Faissol entendia ser a metodologia conhecida como *Trend Surface Analysis* a que melhor se aplicaria na identificação de pólos e de poder de polarização regional. O método e seu programa de computador foram desenvolvidos na Universidade de Ohio e divulgados no Brasil pelo Prof. Howard Gauthier, a partir de seus contatos com o IBGE, por ocasião da Reunião da Comissão de Métodos Quantitativos da União Geográfica Internacional, que se realizou em abril de 1971 no Rio de Janeiro. O programa partia do estabelecimento de distâncias (em coordenadas geográficas), tendo em vista a existência de “um sistema espacial [...] com centros urbanos de magnitudes diferentes e de capacidades polarizadoras diferentes, cujo tamanho e capacidade polarizadora diminuem com a distância”. Levando-se em conta,

pois, as distâncias e as “variáveis de magnitude do lugar”, o programa destacava centros de polarização forte, cujos valores estimados se aproximariam daquele imputado ao centro principal, e valores próximos a zero para centros de fraca polarização (FAISSOL, 1972, p.58-59)²⁷.

Na base da equação “distância/magnitude do lugar”, estava uma escolha de critérios, porém, muito próxima aos trabalhos de polarização através dos métodos da geografia francesa, pois a escolha de noventa e nove cidades principais no Brasil, se não era fundada em questionários, fazia-o por critérios demográficos, escolhendo-se, como segundo critérios, os núcleos polarizáveis dentre as 153 cidades mais industrializadas dentre um raio de influência – no caso desse estudo de Faissol – de São Paulo, Rio de Janeiro e Porto Alegre.

Não obstante todo um aparato “laborioso”, como admitido pelo próprio autor de *Pólos de desenvolvimento no Brasil: uma metodologia quantitativa e uma exemplificação empírica*, concluía-se de seu trabalho algo quase óbvio: a predominância (estamos em 1972) de São Paulo como metrópole industrial e, àquela altura, a concorrência, como metrópoles nacionais, exercidas pelo Rio de Janeiro e pela capital paulista, estando esta em plano ligeiramente menor. Mas a crença segundo a qual o sistema urbano poderia ser mais bem compreendido por meios técnicos e quantitativos, casou-se perfeitamente com um momento no Brasil em que a afirmação da tecnologia a serviço do Estado assemelhava-se – para lembrar Ian Burton – a uma “revolução” já de todo consolidada. Esse conjunto de propostas de organização do território, heterogêneas, porém, aglutinadas em torno das diversas noções sobre pólos de desenvolvimento, foi apropriado pelos programas governamentais. De muitos deles, toma-se como exemplo, tanto em relação ao aspecto regional quanto às políticas setoriais, o POLAMAZÔNIA, o qual buscou direcionar o conceito econômico “espacial” não para a indústria, mas para a agricultura e o setor de mineração.

²⁷ Embora maçante, é interessante citar textualmente em que se constituía o programa-método em questão. “Seguindo o programa (conhecido como *Optimal Origin Point*, elaborado pelo Serviço Geográfico da Universidade de Ohio), a capacidade de polarização de um ponto dado é determinada pela correlação entre as magnitudes de todos os pontos e as distâncias que os separam. Essa correlação é calculada em três aproximações sucessivas, a primeira, em um quadrilátero [matriz] de 15x15, a segunda, em outro de 10x10 e a terceira em um polígono mais restrito, de 8x8, no qual já é possível identificar os pontos. As distâncias são calculadas a partir das coordenadas dos lugares e transformadas [numericamente], para efeito de normatização, da mesma forma que a magnitude dos lugares. Uma vez determinada a correlação mais elevada e seu ponto de localização, este é considerado como pólo e, na medida em que a correlação [distância/magnitude] é mais [ou menos] elevada, a significação do pólo é maior ou menor. Faz-se, em seguida, uma regressão, considerando o pólo como ponto ‘ótimo’ de origem, a fim de determinar a magnitude dos pontos a partir do primeiro pólo [sendo a] área considerada como polarizada por este último ponto constituída por todos os pontos cujos valores são avaliados acima de zero, com intensidade decrescente, conforme o valor estipulado diminui” (FAISSOL, 1972, p.80).

4.4 Os pólos agro-minerais na Amazônia.

Resultado de trabalho entre SUDAM, SUDECO, ministérios – Agricultura, Interior, Transportes, Minas e Energia, Aeronáutica, Educação e Cultura, Saúde, Trabalho e Planejamento –, bem como de governos dos estados e territórios federais, o Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA) foi instituído pelo Decreto nº 74.607, de 25 de setembro de 1974. Concebido assumidamente como documento voltado para a preocupação do governo em “desenvolver a segurança nacional e [a] integração econômica” da Amazônia (1976b, p.5-6), problematizando-a enquanto região geopolítica, o Programa (cuja execução estaria ligada à Secretaria de Planejamento, ao BASA, à SUDAM e ao Ministério do Interior) tinha como finalidade “promover o aproveitamento integral das potencialidades agropecuárias, agroindustriais, florestais e minerais em quinze áreas selecionadas e espacialmente distribuídas” na região. Essa quinzena de pólos se espalharia entre os estados e territórios federais da região Norte e também na porção setentrional de Mato Grosso e de Goiás. Com recursos orçados à época em Cr\$ 4 bilhões para o período 1975-1979 (aos quais se acresceriam, a partir de 1977, mais Cr\$ 2,5 bilhões), provenientes do PIN, PROTERRA, Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND) e FDPI (Fundo de Desenvolvimento de Programas Integrados)²⁸, o Programa ambicionava assentar 5 milhões de cabeças de gado na região – principalmente “nas áreas de cerrado, cerradão e mata fina” – e selecionar lavouras permanentes adaptadas à região amazônica²⁹.

O Programa Especial de Pólos de Desenvolvimento compreendia, na verdade, um dos raios de ação para a “ocupação produtiva” da Região Norte (BRASIL, 1974, p.18), sendo detalhado no II Plano de Desenvolvimento da Amazônia, tal qual transcrito abaixo; na medida em que,

A estratégia espacial do Governo da União será complementada com um projeto especial, em fase de programação pela SUDAM, incluído no II Plano Nacional de Desenvolvimento, referente à criação de pólos de crescimento na Região. São áreas em que ocorreram duas ou mais atividades setoriais [...] Trata-se do programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia – POLAMAZÔNIA – dirigido

²⁸ De acordo com o II PDA (Plano de Desenvolvimento da Amazônia), os Programas Integrados para essa região compreenderiam: a) o POLAMAZÔNIA; b) o Programa do Trópico Úmido; c) o Projeto RADAM; d) os chamados “Estudos Básicos” (BRASIL, 1976a, p.87).

²⁹ O Programa era, entretanto, inócuo quanto a qualquer proposta de reforma agrária, tendo concedido apenas cerca de 14 títulos de propriedade, embora se alardeasse – através do INCRA – a fixação de mais de 400 mil famílias em terras do Norte e Nordeste (PONTES, 1983, p.244).

fundamentalmente à ocupação de espaços vazios³⁰ e à utilização dos eixos viários articulando-se aos projetos de desenvolvimento social nas áreas preferenciais [...] Centrado principalmente na ocupação econômica de áreas selecionadas, dotadas de potencialidades minerais, florestais, agropecuárias e agroindustriais, o Programa ensejará a necessária concentração de recursos em sub-regiões e em setores que poderão, mais rapidamente, responder aos investimentos programados [...] O Programa prevê a ação coordenada do Governo Federal, dos Governos dos Estados e Territórios e da iniciativa privada em 15 áreas [...] que serão objeto de planos de desenvolvimento integrado (BRASIL, 1976a, p.46).

Essa questão, central para Ministério do Interior em relação à Amazônia, tanto por meio da SUDAM, quanto por meio de sua Secretaria Geral, procurava pôr em execução, portanto, os quinze pólos agro-minerais, como indicados a seguir (**ver mapa nº 4**).

Entende-se não ser este o momento, no presente trabalho, para detalhar os programas setoriais e regionais complementares ao I e II PNDs, deixando-o para os Capítulos 6 e 7. Assim, neste item será destacado apenas o POLAMAZÔNIA, sem adentrar para a questão dos projetos setoriais específicos, os quais apenas serão citados.

³⁰ Ora, não se pode esquecer que os espaços considerados vazios o eram em função – também – de território a conquistar frente a uma suposta vulnerabilidade à penetração externa.

Mapa nº 4. Pólos Agro-minerais (Conforme o Programa Polamazônia).

Fonte: Berta G. Ribeiro, *Amazônia urgente*, p.184.

I – Xingu-Araguaia. Localizado no nordeste do Mato Grosso – entre a BR-158 e a BR-080³¹ –, seria voltado à pecuária de corte, haja vista as “amplas perspectivas” (BRASIL, 1976b, p.6) supostamente existentes para essa atividade na área em questão na tríplice divisa entre (o antigo estado de) Goiás, Mato Grosso e Pará.

II – Carajás. Nesse pólo, além da exploração de minério de ferro – para a qual se criou a “Amazônia Mineração”, associação entre a Companhia Vale do Rio Doce e a *US Steel*, além de estrada de ferro ligando a área ao porto de Itaqui-MA –, havia a intenção de desenvolver um projeto agropecuário, inserido na “conformação [de um] complexo econômico [voltado à] melhoria da cidade de Marabá” (BRASIL, 1976b, p.6).

³¹ A BR-158 cruza no sentido sul-norte a porção leste do atual estado de Mato Grosso e o sul do Pará, enquanto a BR-080, também no Mato Grosso, une os atuais municípios de Alô Brasil e Peixoto de Azevedo.

III – Araguaia-Tocantins. Localizado em áreas sob a influência da Transamazônica e da Belém-Brasília – sua função seria dar base ao Plano de Desenvolvimento Integrado do Vale do Tocantins.

IV – Trombetas. Abrangendo os municípios de Monte Alegre, Alenquer e Oriximiná, o pólo estaria fundamentalmente ligado à prospecção de bauxita e às unidades de moagem de calcário, no qual, em segundo plano, viria a exploração da juticultura e da rizicultura.

V – Altamira. Situado na região central do Pará, esse pólo agro-mineral estava destinado à colonização da área de seu município, tarefa que seria promovida pelo INCRA, além de ser um núcleo para “pecuária em áreas selecionadas”³².

VI – Pré-Amazônia Maranhense. Estava em jogo nesse pólo o “fortalecimento” da região de Imperatriz-MA e a colonização ao longo da BR-316 (Belém/Santa Maria-RS)³³, bem como a exploração agrícola, madeireira e pecuária (atividade incluída dentre os *pólos agropecuários e agro-industriais*).

VII – Rondônia. O pólo rondoniense tinha como objetivo contribuir para a modernização do porto de Porto Velho, enquanto canal de escoamento de minérios a serem exploração na área-programa (como a cassiterita e a ilmenita³⁴) e de culturas “em estudo” no antigo território federal, como cacau, café e cana-de-açúcar. Incluía-se também o aproveitamento hidrelétrico da Cachoeira de Samuel, uma vez constatada a necessidade de aumentar o a produção de energia elétrica na região.

VIII – Acre. Incluída na categoria dos *pólos madeireiros e agropecuários*, essa área-programa, ocupando praticamente toda a parte central acreana – devia especificamente especializar-se em heveicultura, através do PROBOR, Programa de Estímulo à Produção de Borracha. Igualmente, previam-se incentivos à pecuária e à exploração florestal em geral, além da construção do porto de Rio Branco.

IX – Juruá-Solimões. Também incluído na categoria dos *pólos madeireiros e agropecuários*, localizado entre os rios Juruá, Solimões e Coari, esse pólo, “uma área identificada pelo Projeto RADAM [...] como um dos maciços florestais mais expressivos da

³² No II PDA foi traçado o Desenvolvimento da pecuária em áreas selecionadas (com recursos da SUDAM, do Ministério da Agricultura, do setor privado, de incentivos fiscais e do BASA), cujo objetivo era alcançar “níveis técnicos e econômicos mais elevados” que os existentes até então, “permitindo que o rebanho regional cresça em, aproximadamente, dois milhões e quatrocentas mil cabeças no período” de 1975 a 1979 (BRASIL, 1976a, p.148).

³³ No caso, trata-se de trecho da BR-316 correspondente à Belém-Brasília.

³⁴ A ilmenita é usada como material para produção de pigmentos.

Amazônia” (BRASIL, 1976b, p.7-8), estendia-se, no coração do estado do Amazonas, por uma área de cerca de 8,8 milhões de hectares, devendo ser prioritariamente voltado para a exploração de reservas madeireiras.

X – Roraima. Voltado para pecuária (bovina e suína) e industrialização de carnes, visando também ao comércio com a Guiana, essa área-programa classificava-se dentre os pólos agropecuários e agroindustriais. Tinha dentre suas metas, também, apoiar a construção da BR-174 (Boa Vista/Divisa com a Guiana) (BRASIL, 1976b, p.8).

XI – Tapajós-Xingu. Pólo cuja função principal era dar apoio à construção da hidrelétrica de Curuá-Una e à implementação de lavouras, de pecuária e de agroindústrias, por meio de programas de colonização promovidos pelo INCRA.

XII – Amapá. Seriam priorizadas nessa área as atividades relacionadas com extração de manganês e ferro, sendo prevista a construção de unidades de produção de ferro-ligas. Mencionava-se também o fomento as atividades de pesca e o incentivo à cultura de cana-de-açúcar. Em termos de infra-estrutura, a área em questão compreendia os projetos de implantação do porto de Macapá e a ampliação da usina hidrelétrica de Coaracy Nunes.

XIII – Juruená. Pólo com a finalidade de extração vegetal e colonização agropecuária, atendendo também à complementação da BR-242, no polígono formado pelos rios Teles Pires, Arinos e Juruená³⁵.

XIV – Aripuanã. Situado no município mato-grossense de mesmo nome, ao norte do estado, compreenderia um pólo de 140.000 km², “com provável existência de elevado potencial de recursos minerais” (BRASIL, 1976b, p.9). Por isso mesmo, estava classificado dentre os *pólos agropecuários e agro-industriais*, sendo também dirigido à pecuária e às agroindústrias, “destacando-se o programa de pesquisa sobre o trópico úmido, associado ao Núcleo Pioneiro de Humboldt” (BRASIL, 1976a, p.46).

XV – Marajó. Último dos quinze pólos, sua finalidade não estava claramente definida no documento, sendo citado apenas enquanto área de interesse para a “análise da estrutura fundiária” (BRASIL, 1976b, p.9).

Sucintamente, pode-se afirmar que os “efeitos fluentes” dessas áreas-programa foram bastante modestos. Em geral, os pólos foram concebidos como não sendo mais que

³⁵ Nessa área-programa foram implantados projetos de pecuária de corte, principalmente, em larga escala, “com espírito empresarial nos empreendimentos” (SUDECO, *apud* Silvana de ABREU, 2001, p.140), a exemplo de propriedade rural pertencente ao grupo italiano Liquifarm.

pontos geopolíticos estratégicos e/ou locais de entroncamentos rodoviários – as próprias rodovias tendo, como se sabe, igual finalidade geoestratégica. Acreditava-se também serem áreas as quais, depois da construção de infra-estrutura, hidrelétricas principalmente, atrairiam para si investimentos; fluxos. Seus “efeitos de atração”, porém, deram-se à custa de atração desordenada de contingentes migratórios, formando-se, a partir daí, novas cidades ao longo dos eixos rodoviários, em áreas cujo uso do território previsto estava muito menos envolvido com a viabilização de pequenas propriedades que com as grandes empresas fundiárias, gerando, depressa, ou o abandono de projetos ou o refluxo populacional, base de uma urbanização em plena “floresta”, associada ao surgimento de núcleos rurais e atuando na prestação de serviços para as populações rurais e na “circulação de mão-de-obra regional”³⁶.

4.5 Pólos de crescimento: críticas.

Observou-se que foram de duas ordens as limitações da transposição das teorias sobre polarização para os países subdesenvolvidos. De um lado (Milton SANTOS, *Economia espacial*, 2003)³⁷, havia a problemática – para usar a linguagem neoclássica – de alocar recursos em pontos privilegiados e, de outro, o reforço de dependência de tecnologia, pesquisa e pessoal em relação ao exterior do pólo; atrelamento às regiões mais desenvolvidas de um país e às economias capitalistas centrais.

Mesmo dentre autores que se valeram abundantemente das teses sobre os pólos, punha-se, feita a eleição de pontos isolados como centros difusores, a dificuldade em eliminar a estrutura centro-periferia. O que seria o objetivo máximo da criação dessas áreas. Ainda que isso pudesse ser amenizado e impulsionando regionalmente, com a criação de mercados consumidores, de maneira a existir, primeiro, uma complementaridade inter-regional (do Centro-Sul em direção aos “bolsões de subdesenvolvimento”) e, após, *no interior desses bolsões*, com a indução de centros polarizadores em termos técnicos, industriais, comerciais, financeiros, etc. (Hamilton Tolosa e Paulo Roberto Haddad, *apud* FERREIRA, *et al*, 1974, p.189-245), fácil seria notar o quanto essa frágil política econômico-espacial (no caso, proposta pelo IPEA) não seria mais que a criação de “pólos dentro dos pólos”, fomentando desigualdades em regiões já em si bastante empobrecidas, como observavam Coraggio (1973) e M. Santos (2003).

³⁶ Ver, dentre outros, o trabalho de Silvana de Abreu (2001, p.140-145).

³⁷ Item 4.2 deste Capítulo.

Geógrafos contemporâneos às teses sobre polarização e, mais que isso, ligados às correntes geográficas que mais as empregaram, também não se furtaram em lhe pôr objeções, ainda que ambíguas, em relação a certos pontos. Nesse tom, para David Harvey, a argumentação, muito cara a Christaller, segundo a qual as “cidades de tamanho e função semelhantes guardariam entre si distância similar”, jamais poderia ser “aplicada a todas as sociedades em todos os tempos”. Simultaneamente, porém, “esse tipo de lei” forneceria um “bom ajuste em um grande número de circunstâncias”, ainda que seus parâmetros “flutuassem amplamente”, devendo a “taxa de mudança de interação sobre distância [variar] sobre o tempo e de acordo com o lugar e as características sociais de uma população” (HARVEY, 1973, p.110-111).

Já para Pierre George, certas teses “polarizadoras” seriam uma forma de organização do território cuja visão fornecida seria unilateral e parcial. Contudo, faz ao mesmo tempo tanto uma crítica aos modelos locacionais derivados da economia espacial, quanto uma advertência acerca das restrições dos métodos de sistema de levantamentos, por exemplo, dos equipamentos terciários, tal como aqueles realizados pelo CNG, sob influência de Rochefort.

Diante da falência da observação empírica e até mesmo da totalização (ou superposição espacial) das medidas parciais – quando essas medidas são possíveis: intensidade dos fluxos telefônicos, quantidades de mercadorias transportadas a partir dos entrepostos, número de pessoas que recorrem aos serviços públicos ou privados da cidade – a fim de individualizar espaços “homogêneos” ou “coerentes”, certos autores sentiram-se propensos a definir sistemas abstratos de relações de forças teóricas responsáveis pelo estabelecimento de uma espécie de equilíbrio invisível, que se impõe, dentro de um prazo mais ou menos longo, à organização das relações regionais. Surgiu desta maneira, a partir dos trabalhos de Christaller, a teoria dos modelos geométricos, amplamente desenvolvida na Grã-Bretanha. Na medida em que os modelos conseguem englobar todos os dados referentes a uma localização racional, e na medida em que uma regra comum pode levar a uma determinada convergência das decisões relacionadas com as localizações das diversas atividades específicas, o modelo poderá determinar antecipadamente ou explicar *a posteriori* os privilégios de que se beneficiavam certos pontos ou certos eixos. Facilmente se concebe a sedução exercida por um método desta ordem quando se trata de resolver, rapidamente e sem um prévio conhecimento pormenorizado do terreno, a implantação de infra-estruturas de desenvolvimento ou a de pontos de produção ou de trânsito. O modelo se apresenta como um instrumento natural para a criação de espaços organizados, como um esquema de organização do território. Mas a geografia tem outras preocupações: em primeiro lugar, a de integrar em toda visão teórica e elaborada que leve a uma utilização *ótima* de um espaço reduzido a um número determinado de componentes (ainda que este número seja elevado) todas as ‘rugosidades’ susceptíveis de comprometer o modelo, assim como a variedade do meio natural tanto no espaço como no tempo (problema dos ritmos de variações) em escala inter-regional, e todo o efeito estático e dinâmico, de qualquer sentido, proveniente do legado de gerações precedentes, tanto na área do equipamento concreto como na das ações irreversíveis e na das mentalidades (GEORGE, 1972, p.109-110).

É fundamental notar a riqueza da passagem acima: assumia-se a falência dos métodos de superposição de dados, reconhecia-se, posto isso, a “sedução”, dos modelos, mas, ao final, recordava-se o caráter *estático* de certas propostas – muito possivelmente, as oriundas da geografia quantitativa.

Mas, voltando para Milton Santos, estava em jogo, nesses novos modelos de crescimento econômico, o advento de um “novo modelo de consumo”, pois somente a combinação desses dois elementos permitiria “a implantação de estruturas de produção inéditas [...] nos países subdesenvolvidos” (SANTOS, 2002, p.100).

Para que a geografia se tornasse uma coadjuvante em um programa dessa natureza, ela devia adotar como palavra de ordem a noção de modernização, cujos índices seriam o instrumento de medida do crescimento ‘moderno’, índices que passavam a ser calculados a régua e pesados numa balança de precisão: as técnicas quantitativas (SANTOS, 2002, p.101).

É precisamente nesse sentido que a geografia passaria a ser um instrumento útil de planificação.

Teses como a das desigualdades regionais podiam [...] impor-se sem que fosse feita uma análise mais séria dos mecanismos subjacentes e se transformavam [...] num objeto de cálculo simplista onde as aparências, sob a máscara de teoremas ou de modelos, levavam a uma subestimação da realidade (SANTOS, 2002, p.101).

Isso levou a que teorias como a dos lugares centrais de Christaller e a dos pólos de crescimento de Perroux fossem assimiladas mecanicamente, como regras absolutas, transferíveis para todas as realidades.

Os críticos desses modelos voltaram-se para a ênfase dada pelas teorias locacionais às noções de rentabilidade e de mercado – ambas as noções associadas ao fator distância. Essa insistência terminaria por colaborar com um desenvolvimento espacial desigual, a despeito de uma suposta complementaridade funcional hierárquica. Terminariam, portanto, em assumir a “dinâmica do mercado como pressuposto da organização espacial”, naturalizando o “capitalismo [...] como a única forma possível de conceber o desenvolvimento social” (GOMES, 2001, p.65) e justificando os desequilíbrios e desigualdades sociais.

Ariovaldo U. de Oliveira (1978, p.303), seria ainda mais enfático, considerando essas teorias – e suas leituras modernas, como as realizadas por Isard, Chorley, Haggett, Berry, entre outros – como nada mais que modelos de racionalização de produção e circulação ótimas do capital pelo território, o qual, posto como *mercadoria*, a exemplo das

leituras marginalistas, teria seus limites de exploração e uso na medida em que os retornos financeiros compensassem aos empreendedores o investimento em técnica e capital³⁸.

Apesar de não somente ter sido amplamente aceita como meio operacional no planejamento na década de 1970, como, sobretudo, haver se difundido desde os grupos pertencentes à “estrutura de decisões”; desde os “estrategistas militares” até os técnicos especializados (CORAGGIO, 1973, p.1); inclusive por não requerer “reformas estruturais mais radicais”, preservando, assim, o *status quo* (CORAGGIO, 1973, p.2; RATTNER, 1979, p.89), a teoria dos pólos de crescimento já sofria críticas nesse período, sobretudo porque a maioria das experiências, que se valeram das concepções de Perroux, mostrou-se falha, tendo ocorrido menos difusão que concentração industrial³⁹ e tendo fracassado ou logrado poucos resultados, principalmente devido aos altos custos que tais aplicações envolviam. Aliás, como sugerido, a teoria foi muito mais alardeada enquanto que de fato usada em seu real sentido: ou seja, não seria incomum (e isso em grande parte da América Latina) a denominação de pólos a simples núcleos urbanos, sem que estes tivessem condições para propagação ou influência exterior (CORAGGIO, 1973, p.2).

A crença numa inexorabilidade da eficiência dos pólos contribuiu para afastar do planejamento quaisquer componentes políticos ou sociais (EGLER, 2001, p.214), reduzindo-o a um instrumental econômico centralizado – e sempre a cargo do Estado – de ordenamento do território. Na síntese de J. L. Coraggio (1973, p.27),

Vemos [...] que a proposta para lograr conhecimento que surge da teoria da polarização não pode ser captada em seu significado através de uma teoria ‘pura’ do desenvolvimento polarizado. [Assim] para tal versão [,] o pólo surge de alguma maneira misteriosa no meio que se deseja desenvolver: é uma ‘coisa’ que vem do ‘resto do mundo’ e que trás as sementes do desenvolvimento. Em troca, no contexto específico do sistema capitalista de dominação mundial em que estão inseridos [os países latino-americanos] o pólo não se apresenta como uma coisa que se aceita ou se deseja, que se manipula ao gosto, mas como um elemento da estrutura de dominação social. O ‘pólo-coisa’ não é mais que um deslocamento do aparato produtivo do verdadeiro pólo que, por sua vez, é parte constituinte de uma nação dominante, à qual [os países latino-americanos se acoplam] como espaços dominados ao ‘receber’

³⁸ Fazemos aqui uma analogia da lei dos rendimentos decrescentes (SINGER, 1996, p.26-31) – de recorte marginalista (ou neoclássico, cujos pressupostos se voltam sobremaneira para a questão da teoria do valor utilidade, dos custos de produção e da formulação dos preços) – não em relação ao emprego, como normalmente é pensada, mas ao uso e valorização da terra.

³⁹ Tal como considera José Luis Coraggio (1973, p.12), em contextos nacionais relativamente estanques – como o do Brasil – seriam débeis as possibilidades de localizações excêntricas de atividades industriais. Além do mais, sempre se creditou demais a teorização em questão às atividades do setor secundário e mesmo que um autor como Geiger (1963) já falasse em redes urbanas, a difusão polarizadora sempre foi pensada num espaço concreto, ligado e – justamente – polarizado por redes de transporte; principalmente por rodovias.

livremente as máquinas, os capitais, os técnicos [pois] o aparato produtivo funciona no marco das relações sociais e não como mecanismo socialmente neutro.

Sobre a teoria dos pólos de desenvolvimento, houve uma nítida desconsideração com sua explicação histórica, como se fosse algo transferível a qualquer realidade. Não se estaria procurando aplicar aos países subdesenvolvidos, na verdade, uma teoria pensada nos (e para os) países dominantes? Não se tomariam dessas teorias somente seus elementos mecanicistas e, “por último [a] estratégia dos pólos de desenvolvimento não [seria] uma cortina ideológica para ocultar o verdadeiro processo de crescente integração [dos espaços latino-americanos] ao sistema dominante?” (CORAGGIO, 1973, p.13).

* * *

Como síntese, pode-se dizer que, apesar da presença desses estudos, que procuravam, no fundo, adequar à “realidade brasileira” o substrato teórico produzido nos países “desenvolvidos”, deve-se dizer que as alusões a teses sobre regionalização em uma perspectiva econômica serviram muitas vezes mais como supostos reforços científicos ao planejamento que como embasamento metodológico. Ademais, equivocavam-se sempre esses modelos na suposição de que, mesmo sendo assumidamente simplificadores da realidade, por trabalharem sobre abstrações, não negariam (pelo contrário, evidentemente) a idéia da possibilidade de uma localização ideal, para falar no termos de Perroux, da *indústria motora*.

CAPÍTULO V – A SUPERAÇÃO DO SUBDESENVOLVIMENTO E A REGIONALIZAÇÃO.

“A região é uma fração da superfície terrestre inscrita em um quadro natural, que tanto pode ser homogêneo como diversificado, moldado por comunidades interligadas por relações de complementaridade e organizadas em torno de um ou de vários centros [...] mas todas dependentes de um conjunto mais vasto”.

Bernard Kayser, *A Geografia Ativa*.

A intenção de “programar” tecnicamente o território percorreu o pensamento de geógrafos e de economistas; inclusive de tendências bastante diversas. Para Walter Isard (*apud* FERREIRA, 1975, p.24), o conceito de região teria sentido justamente se o delineamento de uma área tivesse um propósito específico “para além de um exercício acadêmico”. Claro, esse esboço territorial teria um fim: superar o “atraso” econômico. Nesse tom, para um economista de orientação *cepalina*, como Celso Furtado, o fito de um programa de desenvolvimento regional residia em “corrigir” as desigualdades, pensando na “conveniência do todo” em relação às “partes”, ainda mais em uma economia concentradora – em termos espaciais e de rendimentos –, como a do Brasil, a qual não propiciaria a formação de um mercado interno, fazendo com que o país não passasse da “etapa de crescimento na base de exportação para a etapa de crescimento na base do mercado interno” (FURTADO, 1959, p.10/22).

Como grave distorção na economia dos subdesenvolvidos, nos quais um setor “moderno” (ou capitalista), “dotado de capitais e de meios técnicos relativamente poderosos”, conviveria com um setor “sub-capitalista”, reunindo a maior parte da população e representando “uma porção reduzida da renda nacional” (LACOSTE, 1980 [1964], p.62), haveria uma forte dependência em relação a mercados externos e à própria iniciativa estrangeira, tendo, por consequência, um fraco mercado interno.

Esta exigüidade dos mercados internos é um freio poderoso que impede o crescimento do setor de economia moderna, colocando assim na dependência quase total das compras que são efetuadas, uma importância muito variável segundo os anos, pelos países desenvolvidos [...] Uma economia subdesenvolvida caracteriza-se [...] por um círculo vicioso, que provoca um desequilíbrio em constante crescimento: a massa da população é empobrecida graças aos descontos feitos pelos privilegiados. Não pode, pois, comprar suficientemente. A economia, tanto agrícola quanto industrial, não pode, portanto, desenvolver-se. Como consequência, as possibilidades de emprego são reduzidas. As populações conhecem, então, o desemprego (LACOSTE, 1980, p.63).

Ora, a idéia segundo a qual, a traços “arcaicos” contrapunha-se uma sociedade “moderna, urbanizada, industrializada, dinâmica, progressista e em desenvolvimento”,

tornou-se uma elaboração bastante difundida na explicação do subdesenvolvimento na América Latina. Sinteticamente, tal concepção fora plenamente realizada por Rangel (1957) e sua teoria dos pólos externos e internos da economia nacional, na qual surgia o feudalismo como “obstáculo” ao desenvolvimento, devendo ser eliminado para dar lugar ao *capitalismo progressista*; debate alimentado, por exemplo, na percepção de Stavenhagen, em suas *Sete teses equivocadas sobre a América Latina*, para as quais os chamados dois pólos seriam “resultado de um único processo histórico”, mantendo relações mútuas entre si; sustentado relações, pois, tanto as regiões quanto os grupos “feudais” e modernos, que representavam, assim, o funcionamento de uma “sociedade global, da qual ambos os pólos [seriam] parte integral” (STAVENHAGEN, 1965, p.68-69).

Relacionada a esse debate, a definição recorrente à época de regionalização englobava a leitura “dual” da sociedade, haja vista que seu “conteúdo” deveria se voltar para “a difusão maior pelo interior dos países das formas de vida, da civilização industrial, isto é, da tecnologia, dos modernos padrões de vida, da industrialização” (GEIGER, 1967b, p.35). No entanto, essa busca de “maior homogeneização do país” sugerida por Pedro P. Geiger (1967b, p.38), traria consigo, de acordo com Gunnar Myrdal, se tal processo corresse “espontaneamente”, “fluxos espaciais de mão-de-obra, capitais e mercadorias” que gerariam *efeitos de ressaca* nas outras regiões do país,

[...] já que defrontando com os rendimentos maiores que podem ser obtidos nas regiões em crescimento, estas outras regiões tendem a perder não só seus trabalhadores mais capacitados e empreendedores, como também grande parte do seu capital gerado localmente. Ao mesmo tempo, as mercadorias e os serviços originados nas regiões em expansão inundam os mercados das outras pondo fora de combate as poucas indústrias locais secundárias e terciárias que já possam ter [se] desenvolvido lá (MYRDAL, 1968, p.32).

Estes efeitos de ressaca, todavia, não eram as únicas relações inter-regionais que um processo de regionalização racionalizado devia corrigir numa economia em crescimento. Importantes, também, seriam os *efeitos centrífugos* de “difusão de impulso expansivo dos centros de expansão econômica para outras regiões”, uma vez que, “ao estimular a demanda [...] em outras regiões [...] a expansão das áreas em crescimento pode provocar o incremento econômico em outra área” (MYRDAL, 1965, p.33).

Assim, para alavancar o desenvolvimento e romper com o que Ragnar Nurkse chamou de círculo vicioso da pobreza, segundo o qual “uma constelação circular de forças” tenderia a agir e a reagir, “de sorte a manter um país pobre em estado de pobreza”, Myrdal

propunha a noção de *causação circular*; central na construção de uma teoria do desenvolvimento (e do subdesenvolvimento). Em suma, em oposição aos efeitos regressivos haveria certos efeitos propulsores (*spread effects*) – tanto maiores quanto mais elevados fossem os níveis de desenvolvimento de um país ou região – “que se [propagariam] do centro de expansão econômica para outras regiões”. Nesse ponto, a estratégia de planejamento consistiria em voltar essa produção ao abastecimento de indústrias em desenvolvimento, que, se tivessem número de mão-de-obra suficiente, poderiam gerar efeitos de indústria de bens de consumo (MYRDAL, 1965, p.58).

É nesse sentido que, se a concentração econômica seria uma “lei universal inerente ao processo de crescimento”, o “desenvolvimento espontâneo, entregue ao acaso, os imperativos desta lei” tenderiam a criar problemas “capazes de acarretar tropeços à própria formação da nacionalidade” (FURTADO, 1959, p.10). Portanto, o Estado deveria ser convocado a “intervir acentuadamente nos assuntos econômicos e sociais da nação”, assumindo responsabilidades crescentes, geograficamente falando, “na localização das atividades produtivas” (KAYSER; GEORGE, 1980 [1964], p.322).

É sobre esse pano de fundo que os geógrafos se envolveram com a análise regional, cujo cerne, em contraposição às noções regionais mais estanques, dadas a priori, estava, agora, na possibilidade de poder o espaço ser dividido, “segundo diferentes critérios”, os quais variariam de acordo com as “intenções explicativas de cada trabalho” (Paulo Cesar da Costa GOMES, 2001, p.63).

5.1 A análise regional.

O *espaço de intervenção de um plano*. Quando voltada a reflexões sobre o planejamento, a geografia adotou amplamente, sobre diferentes bases teóricas, a noção segundo qual a mais completa definição do conceito de “região” estaria próxima daquela de uma *área programada*. Como visto nos dois Capítulos precedentes, a essa definição – muito próxima da idéia de região-programa, somou-se, principalmente em escalas maiores (cartograficamente falando), a noção de região homogênea. Dada a complexidade dessa discussão, cabe retomá-la em alguns aspectos, visando a apontar dois elementos fundamentais: a discussão em torno dos mecanismos de regionalização, intrinsecamente relacionados aos temas da urbanização e da *superação do subdesenvolvimento* (e seu alcance) e, por outro lado, a expressão desse debate, o qual pode ser exemplificado através de trabalhos basilares do IBGE produzidos na virada para a década de 1970.

Acepções como as de Max Sorre, para quem a região seria a “área de extensão de uma paisagem” (*apud* DEMANGEOT, 1971), ou as noções tipológicas de “espaços vazios”, enquanto um meio não “submetido à ação humana” (DOLLFUS, 1972, p.30), indicam que, entre geógrafos e economistas interessados no planejamento, havia uma acepção sobre o espaço, segundo a qual, a cada “etapa” do desenvolvimento econômico corresponderia um tipo de região. Noutras, palavras, os três tipos de regiões, mais amiúde trabalhos na análise territorial (região homogênea, polarizada e região-piloto – ou região-programa) seriam comparados, respectivamente, a “inspiraões” agrícola, industrial e comercial, e prospectiva, a qual dependeria, por sua vez, “ou da empresa que busca elevar ao máximo o montante de suas vendas sob a pressão de um lucro satisfatório, ou da autoridade pública que busca promover um crescimento harmonioso dos diferentes recursos regionais e nacionais” (BOUDEVILLE, 1973, p.18-19). O interesse do planejamento (e, conseqüentemente, de uma visão prospectiva) relaciona-se principalmente sobre uma possibilidade operacional da noção de região, antevista através da região-piloto, tal como concebida pelos seguidores da *economia espacial*, e definida enquanto,

[...] um espaço contíguo cujas diversas partes se encontram na dependência de uma mesma decisão, como as filiais dependem de uma matriz. Representa um instrumento colocado nas mãos de uma autoridade, sediada ou não [...] na região, a fim de que seja atingida uma meta econômica determinada (BOUDEVILLE, 1973 [1961], p.17).

Depreende-se daí uma regionalização centrada em uma divisão objetivando o máximo de eficácia de um programa, o qual se inclui no plano de desenvolvimento do conjunto de um território. Identificado o “atraso”, uma política regional eficaz deveria dar conta da estrutura regional de um país (ou *regionalização*) da organização interna de uma região, do desenvolvimento regional, da localização industrial e da “planificação física ou organização do território” (KAYSER; GEORGE, 1980, p.324-325).

Mas, sendo as “medidas organizadoras que transformam o meio natural em meio geográfico”, dependentes “tanto da natureza quanto do grau de evolução econômica e social da coletividade”, o resultado do encontro de um meio e de técnicas de organização do espaço ((DOLLFUS, 1972, p.34) se daria a partir de um arranjo (que viabilizaria a integração funcional na economia nacional) *em torno de um pólo urbano* (KAYSER; GEORGE, 1980, p.325).

Se as regiões homogêneas se comporiam por agregados de “unidades espaciais”, os municípios, formando unidades maiores (FAISSOL, 1973, p.71), a fim de criar, com

interesse no planejamento e uso de estatísticas, “unidades do território [...] maiores que os municípios e menores que os estados” (Lysia BERNARDES, *apud* CNRS, 1971, p.85), exatamente em consequência disso, a geografia deveria estudar o *tipo de região* a cujo território a ser organizado pertenceria, para entender de que forma haveria de se estruturar (externa ou internamente) um pólo (GEIGER, 1967b, p.43-44). Ou seja, para cada tipologia regional, desde os espaços indiferenciados, as regiões de especulação, as regiões de intervenção, as bacias urbanas e as regiões organizadas, conforme Kayser (1966) ou os setores vazios, sem organização do espaço, os setores de economia tradicional, e as regiões organizadas, de Rochefort (1971, p.133-134), corresponderia uma organização urbana – ou sua ausência – em função dos respectivos níveis regionais de desenvolvimento industrial, quase sempre, percebidos em função de “etapas” a serem superadas, através, da planificação, tais como os estágios pré-industrial e pós-afluente, ou de alta tecnologia, propostos por W. W. Rostow (*apud* FAISSOL, 1988, p.86).

É fundamental observar, a partir dessa constatação e a despeito da valorização dada, nos trabalhos do IBGE, a aspectos como estrutura urbana e “equipamentos terciários”, o quanto a chave para a compreensão de suas análises estaria em um ramo da atividade: o Setor Industrial.

Regionalização, expressando-se “pelo grande crescimento de algumas cidades” tornadas “pólos ou metrópoles regionais e pela intensificação das relações econômicas e sociais entre estas cidades e as áreas cuja organização elas presidem”, somente ocorreria por meio do processo de industrialização (GEIGER, 1967b, p.36).

[...] os fenômenos de industrialização [...] e elevação de nível de vida e difusão tecnológica [...] representam uma organização, ou reorganização da produção e dos serviços, que geograficamente se exprime pela estruturação mais complexa do espaço, estruturação através da qual vai sendo tecida a organização regional. Desse modo compreendemos o sentido da concepção moderna de região por parte dos geógrafos como espaço que é organizado a partir de um ou mais pólos (GEIGER, 1967b, p.37).

É da mesma opinião Milton Santos, segundo o qual,

[no] cume da hierarquia [urbana] não se encontram mais que exclusivamente os centros comerciais, mas também os centros industriais. A hierarquia torna-se um resultado dos diferentes graus de industrialização. É, aliás, uma idéia a desenvolver, não somente para o Brasil, mas também para outros países subdesenvolvidos, por oposição ou complementaridade [àquela] que dá precedência ao terciário como fator de hierarquização (SANTOS, 1967, p.84).

Por contra, sem negar o aporte industrial, a geografia, na realidade, trabalhou seus conceitos de região fundamentalmente relacionados – como em seus estudos para planejamento – a conceitos muito próximos aqueles de Pierre George (segundo o qual a região seria a “zona de irradiação e de estrutura espacial de uma cidade” [apud JUIILLARD, 1971, p.20]¹). A opinião de Lysia Bernardes (referendando à de J. Labasse) igualmente seria a da região *como espaço compreendido nos limites do poder de polarização de um grande centro* – área, pois, de “gravitação em torno de um centro” (BERNARDES, 1964, p.3).

Speridão Faissol (já no âmbito da geografia quantitativa) relativizava a questão, compreendendo a produção industrial e sua distribuição, conceitos, segundo ele, vindos da economia, enquanto instâncias que se “regionalizariam” por meio de estruturas urbanas e fluxos, materiais e não-materiais (FAISSOL, 1973, p.85), base sobre a qual seria proposto o conceito – largamente difundido a partir da década de 1970 – de *região funcional*, entendida como “agregados de unidades espaciais”, formando unidades maiores por via de associação que considerasse as “relações entre os lugares e [sua] complementaridade estrutural” (FAISSOL, 1973, p.72).

À maneira de discussão introdutória aos estudos do IBGE, os quais serviram de anteparo ao Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social, deve-se resgatar um dos comentários mais pertinentes no tocante à regionalização.

Ao lado da observação de Milton Santos, chamando atenção para a importância do setor industrial, valorizado, sim, mas não utilizado como referencial metodológico (afora em caráter fragmentário, auxiliando a composição das micro-regiões homogêneas), dez anos antes de Speridão Faissol valer-se da hierarquia urbana – agora matematicamente revestida – para elencar as regiões funcionais brasileiras, Pedro Pinchas Geiger criticara, em sua importante obra², o sentido meramente político-administrativo que a “cidade” teria, no Brasil, sendo, os municípios, frutos mais de políticas dos Legislativos Estaduais que de um real crescimento da rede urbana (GEIGER, 1963, p.7).

Tanto a cidade como forma de agrupamento quanto em seu aspecto quantitativo, relativo ao número de habitantes, deveriam ser rechaçados.

Este critério estatístico repousa em convenções que variam segundo o país. Em si mesmo, não satisfaz. As formas e as funções da aldeia podem-se manter a despeito de qualquer outra característica, em aglomerações que ultrapassam de dez vezes as

¹ Lembrando o Capítulo III, o próprio Etienne Juillard (1971, p.19-20) classificava a região como “zona de ação de serviços”.

² *Evolução da rede urbana brasileira* [1963].

normas mínimas da cidade teórica. As formas e as funções da atividade urbana podem integrar-se excepcionalmente em agrupamentos de dimensão inferior ao mínimo estatístico urbano (Pierre George, *apud* GEIGER, 1963, p.9).

A cidade poderia ser estudada de acordo com as formas de atividades nela exercidas, *o que ainda não bastaria, porém,*

[pois isso] não elimina a dificuldade de uma definição geral de cidade [pois a] rigor, as atividades industriais e comerciais não se consideram exclusivamente urbanas, muito embora tendam a introduzir traços urbanos na paisagem, quando localizadas nas zonas rurais (GEIGER, 1963, p.10).

O fundamental a notar é que, rebatendo os critérios político-administrativos, historicamente relacionados à manifestação do “urbano” no Brasil, Geiger trabalharia, para uma primeira determinação da hierarquia dos centros urbanos, segundo o grau de centralidade de uma rede urbana, considerado esse nível a partir da relação entre população terciária e população ativa total de um lugar (GEIGER, 1963, p.11). Sendo, ao mesmo tempo, “centro de funções de relação” e “suporte de atividades industriais” (GEIGER, 1963, p.14), a cidade, conforme consolidasse seu papel central em uma hierarquia, poderia transferir para o interior “iniciativas de progresso”, desaparecendo o “fracionamento da rede urbana brasileira em unidades estanques” (GEIGER, 1963, p.40).

Ora, sem valorizar em sua pauta de discussões grande parte desses temas, sobretudo, aqueles envolvidos com o debate político-administrativo, o IBGE faria do estudo das redes urbanas brasileiras seu grande cartão de visitas, no tocante à sua contribuição para o planejamento brasileiro.

Enquanto teoria – metodologicamente conduzida por diversos referenciais da geografia e da economia espacial daquele período, o estudo sobre a questão urbana e a região aproximou-se de uma tradição em pensar o território segundo o viés da ocupação econômica (e geopolítica), na qual (*questionamentos políticos à parte*), à Geografia Ativa, somou-se sua própria reminiscência possibilista e, ainda mais, a “revolução” quantitativa, as teses locacionais, o pragmatismo econômico ortodoxo e, como substrato, a retórica militar e conservadora do Brasil Potência, enquanto o grande espaço a ser conquistado.

É sob tais condições que, pelo menos desde 1966, o IBGE procurou mostrar a aplicabilidade da geografia para a organização do território, ou mais, para as políticas públicas, a partir de um conjunto de trabalhos, cujos detalhes são apontados a seguir.

5.2 Nos trabalhos do IBGE, o encontro entre *tradição e teoria*.

Conhecer o espaço era condição a priori para a definição de políticas públicas; daí o triplo objetivo da exposição de Michel Rochefort feita no IPEA (1967): apontar as condições idéias para a planificação (logicamente à maneira dos “países desenvolvidos”); observar as fragilidades do trabalho então recém-elaborado pelo CNG (o “esboço dos espaços polarizados”)³ e indicar alternativas que, em tese, seriam aquelas adotadas para a pesquisa de delimitação das *micro-regiões homogêneas*.

Para tanto, colocava-se como necessária a “organização harmoniosa dos diferentes centros do espaço nacional”, para que se pudessem dar as “bases à planificação econômica”, ou seja, à *l'aménagement du territoire* (ROCHEFORT, 1967, p.1/3-4). Ora, a racionalização da *organização do território* se daria exatamente pela definição de regiões homogêneas, onde deveria haver uma “semelhança mais ou menos completa das atividades de produção”, enquanto extravasariam os limites dessas regiões os espaços polarizados, abarcando “um espaço heterogêneo nas suas atividades de produção, mas dominado pela influência de uma cidade principal, cujo poder de polarização [provocaria] elos de interdependência entre os fragmentos heterogêneos” (ROCHEFORT, 1967, p.2). Como diria P. George (1968, p.12-13), deveriam combinar-se na organização do território as regiões homogêneas – mais ligadas a aspectos “naturais” e à atividade agrícola – e as “zonas de centralidade regional”, ou o “conjunto do espaço dominado pelos fenômenos de centralidade e percorrido pelos fluxos de relação”, para a melhor determinação de áreas “ótimas” para um ponto de partida ao *aménagement du territoire*; áreas que nada mais seriam que os *pólos de desenvolvimento* à maneira de Perroux.

Sobre esses dois conceitos-chave de polarização e homogeneidade (ou seja, a existência de regiões homogêneas e regiões polarizadas), o IBGE (em conjunto com o EPEA), reconhecia-os enquanto fenômenos presentes, em intensidades diversas, no território brasileiro. Assim, defendia-se o conceito de região homogênea para a Amazônia, o Nordeste, o Centro-Oeste, o Sudeste e o Extremo-Sul, sendo o pilar sobre o qual se estruturaria a divisão regional do Brasil as micro-regiões homogêneas; enquanto se identificavam pólos de crescimento, escolhidos segundo critérios das teorias de Rochefort, que hierarquizaram as cidades de acordo com a infra-estrutura do terciário; destacando, em

³ Críticas que seguem os mesmos pontos do Seminário do CNRS realizado em Bordeaux, 1968, conforme o que já foi apontado acima, na sobreposição entre os dois trabalhos do geógrafo francês que se vem citando nesta tese (ROCHEFORT, 1967; 1971).

1º Nível, as metrópoles de Porto Alegre, Curitiba, São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Fortaleza e Belém (PEREIRA, *et al*, 1967, p.84-85), que seriam, aliás, as futuras *regiões metropolitanas*, instituídas oficialmente pela Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973, de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza – tendo sido estabelecida a Região Metropolitana do Rio de Janeiro pela Lei Complementar nº 20, de 1º de julho de 1974.

Sobre a seleção de pólos, Pereira (*et al*, 1967, p.86) diria que:

A seleção dos pólos de desenvolvimento partiria de uma distinção fundamental entre *centros de polarização* (cidades – em vários níveis hierárquicos – capazes de dominar uma região através da extensão de seu setor terciário) e *pólos de desenvolvimento* (locais de expansão de uma atividade, e que necessariamente não precisariam ser, ao mesmo tempo [...] centros de polarização).

O documento *Esbôço preliminar de divisão do Brasil em espaços homogêneos e espaços polarizados* foi elaborado conforme Resolução nº 595, de 17 de junho de 1966, da XXIII Assembléia Geral do Conselho Nacional de Geografia. Escrito sob a presidência do IBGE do General Aguinaldo José Senna de Campos, e tendo, como Secretário-Geral do CNG, o engenheiro René de Mattos, como Diretora da Divisão de Geografia Lysia Maria Cavancanti Bernardes e, como Coordenador dos Estudos Regionais, Pedro Pinchas Geiger, o documento foi redigido em sua introdução por Roberto Lobato Corrêa e Fany Rachel Davidovich, e a delimitação e definição dos espaços polarizados foi realizada por Maria Francisca Thereza Cavancanti Cardoso, Fany Rachel Davidovich, Pedro Pinchas Geiger, Elza Coelho de Souza Keller, Roberto Lobato Corrêa, Hilda da Silva, Ruth Lopes da C. Magnanini, Maria Emília Teixeira de Castro Botelho, Ignês Amélia Leal Teixeira Guerra, Maria Helena de Sales B. Moreira, Írio Barbosa, Lúcia Brandão, Rosa Maria Fucci, Luis Antônio de M. Ribeiro e Ângela Maria C. Lopes. Coube à Seção de Estudos Sistemáticos e à Seção de Cálculos da Divisão de Geografia a confecção das tabelas e dados estatísticos (IBGE, 1967).

Partia-se como primeira etapa da classificação dos centros de polarização sua definição, de acordo com o *equipamento terciário polarizador*⁴, o qual era relacionado com a atividade industrial e a população urbana do município-pólo visando à distinção entre os centros de igual hierarquia.

⁴ Esse equipamento se comporia de: a) comércio de mercadorias; b) serviços bancários e financeiros; c) serviços administrativos e de direção; d) serviços de consultoria e de publicidade; e) serviços de educação; f) serviços de saúde; g) serviços de cultura e lazer.

Destarte, o equipamento era definido com o seguinte detalhamento de critérios:

1. Comércio de Mercadorias (levando em conta o comércio Varejista – presença de lojas, escritórios [conforme especificações do Questionário CNG/EPEA]⁵ e número de filiais de empresas comerciais de outras cidades – e comércio Atacadista [conforme especificações do Questionário CNG/EPEA]).

2. Serviços Bancários e Financeiros (considerando o número de estabelecimentos bancários existentes nos centros; percentagem do valor dos títulos descontados em relação ao total do país, segundo dados oficiais do Movimento bancário [1964]; companhias de seguro – de acordo com presença de sedes, filiais e agências –; e companhias de investimentos; de acordo com o número de empresas e segundo dados do Banco Central para 1966).

3. Serviços Administrativos e de Direção (mensurando a presença de órgãos governamentais federais ou estaduais; a direção administrativa na atividade comercial; ambos os critérios de acordo com Questionário CNG/EPEA –; o número de matrizes de bancos – de acordo com o Movimento Bancário [1964] –; e a direção administrativa na atividade industrial – conforme Registro Industrial [1962]).

4. Serviços de Consultoria e Publicidade (medindo a importância das cidades como centros de publicidade e como centros de consultoria – de acordo com critérios estabelecidos no Questionário CNG/EPEA).

5. Serviços de Educação (medidos através da existência e variedade de cursos de nível superior e da existência de diferentes cursos de nível médio; tendo como fontes: Ensino Superior [1964]; Ensino Médio, [1964]).

6. Serviços de Saúde (número de leitos em hospitais; número de médicos especializados e número de hospitais especializados existentes. Fontes: Informações Básicas do IBGE [1964]; Questionário CNG/EPEA).

7. Serviços de Cultura e Lazer (existência de peças teatrais encenadas por grupos de outras cidades; número de teatros existentes; número de radiodifusoras; número de competições esportivas regulares e de equipes esportivas organizadas e/ou profissionais,

⁵ O Questionário CNG/EPEA (cujo preenchimento, a cargo das prefeituras, foi aplicado pelos agentes municipais do CNE em 1966) foi elaborado para determinar a área de influência das cidades segundo: “a) comércio de produtos finos; b) comércio geral de produtos não encontrados nas outras localidades da área de influência; c) abastecimento dos varejistas; d) abastecimento dos atacadistas; e) distribuição de artigos para as atividades rurais; f) proveniência dos doentes dos hospitais; g) proveniência dos clientes dos médicos especialistas; h) transações bancárias; i) proveniência de alunos do curso secundário” (IBGE, 1967, p.1).

conforme modalidades desportivas estabelecidas previamente. Fontes: Questionário CNG/EPEA; Ministério da Educação e Cultura [1964]).

Com base nas notas obtidas por cada centro, será possível classificá-los segundo o seu ‘equipamento terciário polarizador’. Por outro lado, a comparação do nível de equipamento de cada cidade [...] com a atividade industrial aí praticada [...] possibilitará maior distinção entre os centros de nível de equipamento terciário equivalente⁶ (CORRÊA; DAVIDOVICH, 1967, p.4).

Pois bem: como segunda etapa, haveria de se proceder a uma comparação desse equipamento com a população urbana e a atividade industrial de cada cidade (ou de cada pólo), o que permitiria estabelecer uma tipologia dos centros de polarização. Essa etapa, certamente a mais complexa, estabeleceria os limites das áreas de alcance de um pólo, bem como seus níveis, no caso, distribuídos em três hierarquias, baseadas, pois, na abrangência espacial da influência dos centros regionais (IBGE, 1967, p.1). Por meio do método de questionário (1ª etapa), do levantamento da hierarquia dos pólos e de seu campo de influência, chegar-se-ia ao conhecimento das “áreas de atuação dos centros de polarização, através de fluxos de passageiros e de mercadorias; bem como através das relações entre as atividades regionais e os centros de polarização [e de seu respectivo] poder de decisão [...]” (IBGE, 1967, p.5). Em seqüência, seria realizada a delimitação das áreas, cujo resultado cartográfico seria dado por uma sobreposição de onze cartogramas⁷, seguindo a divisão administrativa estabelecida em 1960, ainda que o estudo se propusesse a revisar os limites das áreas de influência conforme os dados sobre a divisão administrativa do Brasil estivessem atualizados (CORRÊA; DAVIDOVICH, 1967, p.7).

Do “esboço” feito pelo IBGE em 1967 seguiram-se, já na vigência da nova estrutura administrativa do IBGE, em que o Instituto Brasileiro de Geografia dava lugar ao antigo

⁶ A atividade industrial seria mensurada levando-se em conta a mão-de-obra empregada (em termos quantitativos) e “o percentual de mão-de-obra segundo os gêneros de indústria” (CORRÊA; DAVIDOVICH, 1967, p.4).

⁷ Esses cartogramas seguiriam os critérios adotados para delimitação, compreendendo: Função Comercial (varejista – área de influência do comércio segundo a distribuição de artigos de uso corrente não encontrados com variedade na cidade, segundo a distribuição de artigos especializados e área de influência do comércio especializado em produtos destinados à lavoura; comércio da Produção Agro-Pastoril – coleta e destino da produção agropecuária regional; comércio Atacadista – abastecimento do comércio varejista pelos atacadistas de outras cidades e abastecimento dos atacadistas por atacadistas de outras cidades); Função Bancária (cidades procuradas pelos moradores dos municípios que não contam com agência bancária); Funções de Direção (área de influência das cidades segundo as filiais de estabelecimentos comerciais seus em outros municípios); Função Educacional (área de influência das cidades segundo a proveniência dos alunos de curso médio); Função Sanitário-Hospitalar (área de atuação dos médicos especialistas; área de influência dos hospitais da cidade); Influência através dos Transportes (área de influência das cidades segundo as linhas de ônibus pela capacidade de lugares oferecidos); Função de Direção da Atividade Industrial (área de influência segundo os assalariados externos na atividade industrial) (CORRÊA; DAVIDOVICH, 1967, p.4-7).

Conselho Nacional de Geografia, os *Subsídios à Regionalização*, publicados em 1968, e a *Divisão do Brasil em Micro-Regiões Homogêneas*, do mesmo ano. Importante notar que ambos os estudos serviram de apoio para medidas de planejamento público e privado, não apenas durante os anos de 1970, logo após seu aparecimento, mas, com ajustes, inclusive contemporaneamente, o que pode ser constatado por duas pequenas e óbvias observações. De um lado, o estabelecimento das Grandes Regiões⁸ tem sido o mesmo desde então e, por outro, as micro-regiões, ainda que tidas como insatisfatórias para a análise das transformações pelas quais o país passou desde a década de 1960, foram pouco mais que *atualizadas* – por critérios relacionados à polarização do espaço (THÉRY; MELLO, 2005, p.264-271) – nas definições das 558 “micro-regiões geográficas”, que o IBGE passou a adotar a partir do Censo de 1991; levantamentos censitários cujo material, ocioso dizer, é, de longe, o mais utilizado e difundido dentre as fontes estatísticas e os dados gerais sobre o Brasil.

Se houve mudanças de critérios para a divisão e subdivisão regionais do Brasil, muitas de suas bases, especialmente aquelas em escala cartográfica mais detalhada, tiveram seus estudos iniciais com os trabalhos realizados pelo IBGE entre o final da década de 1960 e o início da de 1970.

Conforme trabalho de Igor Moreira, apresentado durante o III Congresso Brasileiro de Geógrafos,

A despeito da fraqueza metodológica dos subsídios à regionalização, de Roberto Lobato⁹, o documento do IBGE foi base de trabalhos que buscavam (sem maiores questionamentos) detalhar e dar elementos para sistematização das hierarquias regionais, usando dos mesmos critérios (ensino, serviços de saúde, serviços bancários) [e de cartogramas e métodos de questionários] (MOREIRA, 1974, p.42)¹⁰.

⁸ Na definição do IBGE (*Divisão Territorial do Brasil*, 1980, p.IX) as Cinco Grandes Regiões são “extensos blocos territoriais caracterizados pela dominância de certo número de traços [físicos, humanos, econômicos e sociais] comuns, que as tornam bem distintas umas das outras”. Já as micro-regiões agrupam – numa definição bastante vaga, dada pelo Instituto –, *dentro de um mesmo estado ou território*, “municípios com características físicas, sociais e econômicas de certa homogeneidade”. Como categoria intermediária, as meso-regiões têm o objetivo de permitir a “elaboração de estatísticas mais detalhadas em unidades territoriais maiores” que as micro-regiões e obedecendo a um critério classificatório semelhante a essas.

⁹ Como se verá a seguir, a construção metodológica de Lobato para os subsídios pouco diferia daquela feita para os esboços. Note-se, também, que a crítica, escrita em 1974, no calor da influência da quantitativa no Brasil, talvez venha a demarcar não uma crítica à geografia desenvolvimentista, mas, pelo contrário, a falta de embasamento para uma relação mais forte da ciência geográfica com as demandas da planificação em um regime militar-tecnocrático.

¹⁰ MOREIRA, I. A. G. *Contribuição ao estudo da função regional de Caxias do Sul: a atuação dos serviços*. (III Congresso Brasileiro de Geógrafos).

Antes de avançar na análise dos outros trabalhos do IBGE, importa apontar a deficiência de um instrumento largamente utilizado, inclusive em pesquisas feitas já sob o signo da geografia quantitativa. Tratava-se do Questionário CNG/EPEA. A **tabela nº 9**, sobre a porcentagem dos municípios cujas respostas ao inquérito CNG/EPEA foram recebidas, dá bem uma indicação das limitações do método.

Tabela nº 9. Porcentagem de respostas ao Questionário CNG/EPEA; por unidades da federação.

ESTADOS	%	ESTADOS	%
Acre	0	Sergipe	4,3
Amazonas	93	Bahia	69
Pará	51	Minas Gerais	39
Amapá (território)	0	Espírito Santo	92
Rondônia (território)	50	Rio de Janeiro	100
Roraima	50	São Paulo	99,8
Maranhão	0	Paraná	95,5
Piauí	63	Santa Catarina	100
Ceará	77	Rio Grande do Sul	77
Rio Grande do Norte	0	Mato Grosso	73
Paraíba	37	Goiás	0
Pernambuco	99	Guanabara	0
Alagoas	59		

Fonte: CORRÊA, R. L; DAVIDOVICH, F. R. Centros de polarização do Brasil (metodologia adotada). In *Esbôço preliminar de divisão do Brasil em espaços homogêneos e espaços polarizados*, 1967, p.7.

Mas as limitações do Questionário CNG/EPEA não dizem respeito apenas à sua incompletude. Houve, também, dificuldades operacionais, referentes à quantificação das exportações, à articulação das “etapas percorridas” no escoamento de mercadorias, à identificação de locais de venda – *e não só de consumo* – de produtos agropecuários e, fundamentalmente, a problemática em rastrear a frequência dos fenômenos, questão fundamental para definição dos fluxos, resultando, portanto, em um estudo sem “indicação segura sobre o real escoamento [desses fluxos] no tempo”; contrariando, portanto, a noção

de “fluxo” adotada tanto nos Esboços como nos Subsídios, a qual, vinda de Jean Labasse, considerava que o critério de sua intensidade somente teria sentido se medida fosse a “frequência”, o descolamento espacial, de um fenômeno – algo já destacado durante as discussões do andamento das pesquisas do antigo CNG (DAVIDOVICH, 1969, p.66/72).

Porém, todas essas questões, antes de se repetirem nos estudos quantitativos da década de 1970, persistiram no trabalho do IBGE sobre as micro-regiões homogêneas.

Seguindo orientações de M. Rochefort (demarcando espaços homogêneos e espaços polarizados, conforme seminário realizado em 1966) –, conjugando técnicos do IBGE, SUDENE, SUDESUL, SUDAM, CIBPU e IPEA (em seminários ocorridos em novembro de 1967) – sob supervisão de Marília Velloso Galvão e coordenação de Pedro Pinchas Geiger, o Instituto Brasileiro de Geografia, através de seu DG, incumbiu-se de elaborar uma nova proposta de *Divisão Regional do Brasil*, em compromisso com, “a evolução metodológica da ciência geográfica nos problemas de regionalização, ao mesmo tempo em que se engajava na política oficial do planejamento [indo] de encontro [aos] apelos que já faziam ouvir em vários setores ativos da vida nacional” (IBGE, 1970, p.VII).

As discussões metodológicas para a Divisão do Brasil em micro-regiões ficaram a cargo de Marília Velloso Galvão, Pedro Pinchas Geiger, Lysia M. C. Bernardes, Nilo Bernardes, Elza Coelho de Souza Keller, Aluizio Capdeville Duarte, Speridão Faissol e Fany R. Davidovich. Em suma, sendo uma “unidade elementar”, a região homogênea forneceria substratos para a definição de diversos agrupamentos, de acordo com o interesse do planejador e também com base de fornecimento de estatísticas menos distorcidas (ROCHEFORT, 1967, p.10). Estariam assim definidas as regiões-programa, como escala de regionalização para efeitos de intervenção planejadora. Mas seria o IPEA a principal agência a contribuir, a através de sua produção com vistas à “descrição dos processos espontâneos ou dirigidos [...] que [conduziriam] o quadro [...] da organização do espaço”, estudos que conduziriam à formulação das micro-regiões homogêneas – as quais viriam “a possibilitar a reformulação da Divisão Regional para fins estatísticos e didáticos” e servir de base para produções como as do Censo e do Programa de Ação Concentrada (PAC), do Ministério do Interior (Sebastião Aguiar Ayres, *apud* KERSTENETZKY, 2006a, p.27).

Ainda que em trabalho pouco posterior (ROCHEFORT, 1971), o geógrafo francês constataste a ausência das “regiões orgânicas” no Brasil, nem por isso deixou de salientar a importância de identificá-las, residindo, como “virtude” do *Esboço* traçado pelo IBGE, menos o de lograr definir os limites das regiões, por meio dos critérios de *polarização* e de

homogeneização, considerados, afinal, de aplicação limitada (mas não inviável, note-se bem) ao caso brasileiro, que o de apontar para o “conteúdo” das regiões.

Havia, no âmago das críticas de Michel Rochefort, a observação segundo a qual, ao planejamento no Brasil, caberia apontar os caminhos para dimensionar e estruturar a *organicidade* das regiões (ou seja, dotar o território de uma infra-estrutura, obviamente, viabilizada num otimismo de *desenvolvimentismo* econômico), tornando-se o objetivo visado, o *aménagement du territoire*, resultado de um processo de busca dos conteúdos regionais com base (dentre outros critérios) em seleções estatísticas em escala local, em micro-escalas; para, em seguida, atingir um ponto em que se fosse capaz de estabelecer os critérios ideais para a delimitação das áreas de atuação das políticas públicas. Tratava-se de dar ao planejamento o dinamismo que, na linguagem de modelos e sistemas posteriormente adotada pela geografia, corresponderia aos *inputs* e *outputs* necessários à planificação como instrumento político-administrativo *flexível; aberto*.

Passadas a etapa preliminar, em que o CNG se lançara aos estudos de delimitação e demarcação dos espaços homogêneos e os espaços polarizados, era agora a vez dos estudos visando ao estabelecimento da (nova) divisão regional do país. E, embora não seja o caso de alongar a análise desses estudos, é importante frisar os aspectos teórico-metodológicos que os embasaram.

A Divisão do Brasil em micro-regiões homogêneas insere-se nos estudos para uma nova divisão territorial do país, em substituição daquela que vigorava oficialmente desde 1940¹¹, a qual, com algumas alterações – inclusive, ocorridas em função da criação, na primeira metade daquela década, de territórios, como Fernando de Noronha, Guaporé, Rio Branco, Ponta Porá, Iguaçu¹² – perdurou até a virada para a década de 1970, quando as Cinco Grandes Regiões atuais foram oficialmente estabelecidas.

Com foco na necessidade de fornecer bases para a tabulação de dados estatísticos, em substituição ao uso, para tais fins, das antigas Zonas Fisiográficas (IBGE, 1970, p.I)¹³, o Instituto Brasileiro de Geografia elaborou suas 361 Regiões Homogêneas (**ver tabela nº**

¹¹ Dividindo o Brasil em: Norte, Nordeste, Centro, Leste (a qual incluía BA e SE) e Sul (à qual pertencia SP).

¹² Esses dois últimos foram extintos pela Constituição de 1946, sendo que Rio Branco e Guaporé passaram a denominar-se, respectivamente, Roraima e Rondônia.

¹³ Em seu trabalho para o IPEA, Michel Rochefort (1967, p.6) escreveria: “O Conselho Nacional de Geografia foi encarregado, há 20 anos, de dividir o território nacional em zonas e regiões fisiográficas destinadas a servir de base espacial aos serviços de estatística. Esta divisão foi feita em função do meio natural e de uma certa homogeneidade de evolução econômica para cada zona. Este trabalho, muito útil na época, está agora ultrapassado pela amplidão das mudanças que se operaram em 20 anos, no que toca à valorização do solo brasileiro. Limites e conteúdos das zonas fisiográficas não correspondem mais hoje às unidades homogêneas de organização do espaço e não podem mais servir de base à elaboração das estatísticas da produção”.

10)¹⁴, focalizando o “quadro natural”¹⁵, o “potencial humano”¹⁶, a produção agrícola¹⁷, a produção industrial¹⁸, a infra-estrutura dos transportes¹⁹ e as “atividades terciárias não polarizadoras”²⁰. Para tanto, elaboraram-se diversos trabalhos cartográficos e estatísticos: 1) a carta ao milionésimo, “para exame de topografia e de acessibilidade quanto aos transportes”; 2) a carta geológica, em escala 1:5.000.000; 3) cartas pedológicas; 4) “o mapa de síntese climática com indicação de limites de diversos fenômenos e índices”, na mesma escala dos mapas geológicos; 5) mapas de vegetação; 6) “cartogramas de distribuição da população”; 7) cartogramas sobre a estrutura fundiária; 8) “numerosos cartogramas de produção agrícola (incluindo o extrativismo vegetal) e a evolução da produção”; 9) tabelas estatísticas sobre a produção agrícola e, também, de extrativismo; 10) “cartogramas de distribuição de áreas de pastagem”; 11) “cartogramas de distribuição de áreas de lavoura”; 12) “cartograma da distribuição de tipos de centros industriais”; 13) dados obtidos através do Questionário CNG/EPEA (IBGE, 1970, p.II)²¹.

¹⁴ O que não significa que a noção de Zonas Fisiográficas tenha sido abandonada: modificaram-se, pois, os critérios de tabulação de dados, agora, pelas micro-regiões homogêneas.

¹⁵ Tomando-se em consideração: topografia, clima (“pelo método de Gaussen”), vegetação, solos, recursos hídricos e recursos minerais (IBGE, 1970, p.III).

¹⁶ O “potencial humano” relacionava-se a aspectos populacionais diversos: distribuição quantitativa da população, População Economicamente Ativa – tanto por faixas etárias, quanto por setores de atividade – questões sanitárias, taxas de crescimento vegetativo, saldos e fluxos migratórios etc. (IBGE, 1970, p.III).

¹⁷ “O exame de associações de culturas e criações que forneceu os graus de especialização [agrícola] foi um dos elementos de síntese, sendo que a evolução da produção serviu para a subdivisão [regional]”. Também foram levadas em conta: as estruturas fundiárias (dimensões e formas de propriedade), relações de trabalho e técnicas de produção, buscando, ao final, a definição de “espaços agrários homogêneos” (IBGE, 1970, p.III-IV).

¹⁸ Para a definição de espaços de “mesma forma industrial”, concorreram elementos como: “evolução industrial de cada local”, os gêneros de indústria, bem como suas combinações, em um mesmo local, os níveis de especialização, as “formas de empresas”, a predominância, por área, das dimensões dos estabelecimentos e o grau de participação de municípios no Setor Secundário (IBGE, 1970, p.IV).

¹⁹ Buscou-se avaliar, mais que os fluxos de transporte existentes na época, as possibilidades de implantação de certas modalidades, através do exame das linhas ferroviárias e rodoviárias, portos e aeroportos (IBGE, 1970, p.IV).

²⁰ “A presença de certas atividades terciárias específicas, como as portuárias, turísticas, religiosas e militares serviram também à distinção dos espaços homogêneos” (IBGE, 1970, p.IV).

²¹ A *Divisão do Brasil em micro-regiões homogêneas* é de 1968, mas nos utilizamos de uma edição publicada pelo Instituto em 1970.

Tabela nº 10. Micro-regiões homogêneas; por unidades da federação.

Unidades da Federação	Número de micro-regiões homogêneas
RO	1
AC	2
AM	7
RR	1
PA	15
AP	2
MA	16
PI	11
CE	23
RN	10
PB	12
PE	12
AL	9
FN	1
SE	8
BA	26
MG	46
ES	8
RJ	13
GB	1
SP	43
PR	24
SC	16
RS	24
MT	13
GO	16
DF	1
TOTAL	361

Fonte: IBGE, *Divisão do Brasil em micro-regiões homogêneas*, 1970.

Individualizadas as áreas em sínteses produzidas (a partir do conjunto de dados cartas e tabelas) de acordo com os diferentes elementos em questão, chegou-se a definição de espaços homogêneos para cada um deles – desde o “quadro natural” até “atividades terciárias não polarizadoras”. Compreendendo a “forma de organização em torno da produção”, os espaços homogêneos seriam, pois, definidos através da individualização de áreas, as quais se identificariam por “certa forma de combinação dos elementos geográficos, sempre dentro de um determinado nível de generalização” (IBGE, 1970, p.I).

Todo o processo envolvendo a elaboração de sínteses regionais – para as quais seriam bem vindas as “novas conquistas metodológicas” – tinha como base a compreensão da regionalização como mecanismo “econômico-social”, visando à contribuição geográfica para as políticas públicas, nos diversos níveis administrativos.

Se a regionalização deveria ser pensada sobre uma área de intervenção, a noção de região homogênea ia ao encontro de objetivos mais específicos, na verdade, menos de planejamento em si que de subsídio à planificação, em uma compreensão segundo a qual perspectivas homogêneas, aplicadas a bacias fluviais ou a espaços administrativos delimitados, por exemplo, serviriam “freqüentemente de campo de experiência” (KAYSER, GEORGE, 1980 [1964], p.326)²².

No trabalho sobre regiões homogêneas, apesar do destaque dado aos “mecanismos econômico-sociais (valendo o mesmo para os *Subsídios à regionalização*), desperta atenção o peso dado às atividades agropecuárias, não obstante houvesse, no discurso de apelo desenvolvimentista da geografia brasileira do período, o postulado enfático das redes e estruturas urbanas associadas aos equipamentos terciários. A atividade agrícola bem expressaria a renda per capita de cada unidade regional e, nos *Subsídios*, seu estudo não somente foi o mais abrangente e, de longe, o mais detalhado, como, *cartograficamente*, seria um dos mais próximos à configuração apresentada – em termos de *homogeneidade* – pelas Cinco Grandes Regiões (**ver mapa nº 5**).

²² Este critério persistiria, por exemplo, ao tomar as bacias como unidades para a aplicação de projetos, como o do Vale do Tennessee, o TVA, de F. Roosevelt (1933), cujo êxito inspirou projetos semelhantes no Brasil, tais como da SPVEA (Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia) – depois denominada SUDAM (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia) – ação sobre bacias pequenas como do Oiapoque, Araguari, Gurupi e Turiaçu; a importante Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguaí; a Comissão do Vale do Rio São Francisco (CVSF) – depois denominada Superintendência do Vale do São Francisco (SUVALE), com seu Grupo de Estudo do Vale do Jaguaribe (ANDRADE, 1977, p.35-36).

Mapa nº 5. Subsídios à regionalização: regiões agrícolas.

Fonte: IBGE, *Subsídios à regionalização*, 1968.

Não foi em vão, portanto, que as regiões agrícolas ocuparam uma parte central nos *Subsídios à Regionalização*. Olindina Vianna Mesquita, Solange Tietzmann Silva e Maria Elizabeth Corrêa de Sá Távora Maia seguiram as considerações de Rochefort quanto à centralidade dessa atividade primária para a divisão do território em regiões homogêneas; reconhecido o aspecto espacialmente unitário da produção no campo. Posto isso, chegaram à delimitação de 144 subáreas em 19 áreas e 5 regiões agrícolas no território brasileiro (**ver tabela nº 11**) (MESQUITA, 1968, p.59-128).

Tabela nº 11. Subsídios à regionalização: detalhamento do estudo sobre Regiões Agrícolas²³.

ESTUDO	AUTOR (ES)	REGIÕES	ÁREAS E O NÚMERO DE SUAS RESPECTIVAS SUB-ÁREAS
Regiões Agrícolas	Olindina Vianna Mesquita; Solange Tietzman n Silva; Maria Elisabeth Corrêa de Sá Távora Maia.	Centro-Sul	<p>Grande região de agricultura comercial racional da área de São Paulo [08].</p> <p>Faixa de agricultura comercial especializada e pecuária melhorada no leste do Planalto Ocidental Paulista [11].</p> <p>Faixa de policultura melhorada e engorda de gado do oeste paulista e norte do Paraná [07].</p> <p>Grande região agro-leiteira do Sudeste [28].</p> <p>Grande região colonial de policultura melhorada [09].</p> <p>Faixa mineiro-baiana de pecuária comercial melhorada [11].</p> <p>Grande região de pecuária comercial e expansão agrícola recente do Extremo-Sul [04].</p> <p>Grande região de pecuária comercial e lavoura modernizada dos campos do Sul [05].</p> <p>Grande região de pecuária de corte melhorada e de expansão da criação leiteira e da lavoura no Sudeste e no</p>

²³ Referências bibliográficas (parciais): Ab'Saber, A; Bernardes, Nilo (*XVIII Congresso Internacional de Geografia – guia de excursão nº 4* [1958]); Andrade, Manuel C. de (*A terra e o homem no Nordeste* [1963]); Becker, Bertha; Mesquita, M. (*II Congresso Brasileiro de Geógrafos – roteiro de excursões* [1966]); Bernardes, Lysia M. C. (*XVIII Congresso Internacional de Geografia – guia de excursão nº 5* [1958]); França, Ary (*XVIII Congresso Internacional de Geografia – guia de excursão nº 3* [1958]); IBGE (*Grande Região Norte* [1959], *Centro-Oeste* [1960], *Meio Norte e Nordeste* [1962], *Grande Região Leste* [1965]); Keller, Elza C. de S. (*Contribuição à metodologia de pesquisa em geografia agrária* [1966]); Rochefort (*O problema da regionalização do Brasil* [texto para o IPEA, 1967]); O'Reilly, Hilgard (*A água e o homem na Várzea do Carneiro* [1956]); Valverde, Orlando; Dias, Catharina Vergolino (*A Rodovia Belém-Brasília* [1967]); Monteiro, Carlos Augusto de F. (*Aspectos geográficos do Baixo São Francisco* [1963]); Muller, Nice L. (*Contribuição ao estudo do norte do Paraná* [1959]); Petrone, Pasquale (*Regiões e paisagens de São Paulo* [1967]).

			<p>Centro-Oeste [14].</p> <p>Grande região de criação comercial de gado do Centro-Oeste [04].</p> <p>Grande região pastoril do Eixo Belém-Brasília [02].</p>
		Nordeste	<p>Faixa de policultura tradicional e atividade pastoril do Agreste [01].</p> <p>Sertão semi-árido de criação tradicional [03].</p> <p>Chapadas e serras agrícolas do Nordeste [06].</p> <p>Grande região agro-pastoril e extrativa do Meio-Norte [05].</p> <p>Grande região extrativo-pastoril do Meio-Norte [03].</p>
		Chapadões Centrais	Grande região pastoril dos chapadões centrais [03].
		Faixa Atlântica	Grande região da Faixa Atlântica de produtos tropicais [14].
		Amazônia	Espaços agrícolas amazônicos [06].

Fonte: IBGE, *Subsídios à regionalização*, 1968.

Por outro lado, enquanto faltara ao *Esbôço preliminar de divisão do Brasil em espaços homogêneos e espaços polarizados* uma maior consideração sobre as atividades industriais e à infra-estrutura de transportes, abriu-se espaço, nos Subsídios, para, no tangente à circulação, por exemplo, enfatizar as relações entre transporte e organização do espaço (**ver tabela nº 12**) – em uma leitura que lembraria as proposições de von Thünen – na argumentação de qualificar as regiões “segundo a maior ou menor disponibilidade em meios de transporte”, hierarquizando-as “quanto ao grau de acessibilidade de que dispõem” (Hilda da SILVA, 1968, p.159).

Tabela nº 12. Subsídios à regionalização: detalhamento do estudo sobre Transportes²⁴.

ESTUDO	AUTOR	DIVERSIDADE
Transportes	Hilda da Silva.	Amazônia.
		Nordeste
		Centro-Sul
		Sul do Mato Grosso e Goiás.
		Sul

Fonte: IBGE, *Subsídios à regionalização*, 1968.

A abordagem acerca da infra-estrutura (nos moldes do *equipamento terciário*) (**tabela nº 13**) foi igualmente retomada nos Subsídios, de acordo com a aceção de ser, o setor terciário, aquele mais diretamente vinculado ao “estágio de desenvolvimento econômico de um país”. Ou mais que isso: o seu próprio reflexo, haja vista que,

[...] a simples análise dos equipamentos terciários permite uma avaliação [...] da potencialidade econômica de uma região [pois à medida que] essa potencialidade se avoluma [...] crescem as demandas dos serviços, que surgem cada vez mais especializados, a fim de atender a uma população desejosa e capaz deles se servir (Maria F. Thereza C. CARDOSO, 1968, p.171).

²⁴ Referências bibliográficas (parciais): Ab’Saber, A; Bernardes, Nilo (*XVIII Congresso Internacional de Geografia – guia de excursão nº 4* [1958]); Andrade, Manuel C. de (*A terra e o homem no Nordeste* [1963]); Becker, Bertha; Mesquita, M. (*II Congresso Brasileiro de Geógrafos – roteiro de excursões* [1966]); Bernardes, Lysia M. C. (*XVIII Congresso Internacional de Geografia – guia de excursão nº 5* [1958]); *Grande Região Leste* [1965]); Keller, Elza C. de S. (*Contribuição à metodologia de pesquisa em geografia agrária* [1966]); Rochefort (*O problema da regionalização do Brasil* [1967]); Monteiro, Carlos Augusto de F. (*Aspectos geográficos do Baixo São Francisco* [1963]); Muller, Nice L. (*Contribuição ao estudo do norte do Paraná* [1959]); Petrone, Pasquale (*Regiões e paisagens de São Paulo* [1967]).

Tabela nº 13. Subsídios à regionalização: detalhamento do estudo sobre Atividades Terciárias²⁵.

ESTUDO	AUTOR	SERVIÇOS	DESCRIÇÃO
Atividades Terciárias	Maria Francisca Thereza C. Cardoso.	Crédito.	a) equipamentos bancários; b) companhias de seguros; c) cooperativas; d) sociedades de crédito, financiamento e investimento.
		Profissionais.	a) médicos; b) dentistas; c) advogados etc.
		Educacionais.	a) ensino médio; b) investimentos em escolas secundárias; c) ensino superior.
		Culturais.	a) cinemas e teatros; b) radiodifusoras; c) jornais e bibliotecas.
		Saúde.	a) disponibilidade em internamento hospitalar; presença de postos de saúde nas sedes municipais; c) investimentos em hospitais.
		Públicos urbanos.	a) porcentagem dos prédios servidos por água nas aglomerações urbanas; b) investimentos em água; c) porcentagem dos prédios servidos por esgoto nas aglomerações urbanas; d) investimentos em esgoto; e) porcentagem dos prédios servidos por ligações elétricas nas aglomerações urbanas; f) investimentos em eletricidade; g) porcentagem dos prédios servidos por telefones nas aglomerações urbanas; h) investimentos em telefone.
		Organização sindical.	a) número de sindicatos rurais; b) número de sindicatos urbanos.

²⁵ Referência bibliográfica: IBGE (*Censo 1960*); Rochefort (*O problema da regionalização do Brasil* [1967]).

DIVERSIDADE REGIONAL APONTADA PELO ESTUDO
Norte
Nordeste
Centro-Oeste
Centro-Sul

Fonte: IBGE, *Subsídios à regionalização*, 1968.

Percebe-se um vínculo entre a simples existência de atividades terciárias como um dado de crescimento, tanto de poder aquisitivo, quanto de acesso a esses serviços, bastando, para isso, que certos centros adquirissem condições – bem ao gosto das proposições de Michel Rochefort – de se tornarem “polarizáveis”. Assim, a partir de uma análise quantitativa do terciário com base em pesquisas do antigo IBE, do Banco Central, do Ministério do Trabalho e do MEC, seria eleito aquele aporte estrutural mais significativo (na interpretação de Maria F. T. C. Cardoso [1968, p.173-176]), a saber: serviços de crédito; serviços profissionais; serviços educacionais; serviços culturais; serviços de saúde; serviços públicos urbanos e organização sindical; chegando-se à conclusão de uma homogeneidade *cartografável* em quatro grandes conjuntos – Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Centro-Sul.

Dulce Maria Alcides Pinto escreveu a respeito de outra atividade pouco comentada nos “Esboços”: a *indústria* (**ver tabela nº 14**). Levando em conta, fundamentalmente, o pessoal ocupado na atividade, dividiu o território em oito áreas espacialmente assim distintas: 1) áreas de domínio da indústria alimentar, 2) áreas de domínio da indústria têxtil, 3) áreas mistas de indústria alimentar e têxtil, 4) áreas em que se combinam as indústrias têxtil, alimentar e metalúrgica, 5) áreas em que se combinam as indústrias alimentar, metalúrgica e mecânica, 6) áreas em que se combinam as indústrias têxtil, metalúrgica e mecânica, 7) áreas em que se combinam os quatro gêneros [alimentar, têxtil, metalúrgica e mecânica] (PINTO, 1968, p.147).

Tabela nº 14. Subsídios à regionalização: detalhamento do estudo sobre Indústria²⁶.

ESTUDO	AUTOR	DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DA INDÚSTRIA	NÚMERO DE ÁREAS
Indústria	Dulce Maria Alcides Pinto.	Áreas de domínio da indústria alimentar.	08
		Áreas de domínio da indústria têxtil.	02
		Áreas mistas de indústria alimentar e têxtil.	08
		Áreas em que se combinam as indústrias têxtil, alimentar e metalúrgica.	06
		Áreas em que se combinam as indústrias alimentar, metalúrgica e mecânica.	01
		Áreas em que se combinam as indústrias têxtil, metalúrgica e mecânica.	01
		Áreas em que se combinam os quatro gêneros ²⁷ .	04

Fonte: IBGE, *Subsídios à regionalização*, 1968.

Mas as observações – direta e indiretamente relativas aos *Esboços* – feitas por Rochefort e Kayser seriam incorporadas à exaustão por Roberto Lobato Corrêa (**ver tabelas nºs 15 e 16**), a quem coube redigir o último tema dos Subsídios: a “centralidade”. Tipos de serviços idênticos aos indicados por Rochefort e Hautreux (IBGE, 1967)²⁸ receberiam um tratamento – para falar com Geiger (*apud* MACHADO, 2002 [entrevista]) “pré-quantitativo”, em que três grandes categorias – produtos industriais, estabelecimentos industriais e aqueles serviços apontados nos *Esboços* – seriam passíveis de receber uma pontuação máxima, a partir da qual Lobato concluiria haver, no Brasil, a seguinte tipologia

²⁶ Referências bibliográficas: IBGE [*Grandes Regiões; Censo Industrial 1960*].

²⁷ No caso, alimentar, têxtil, metalúrgica e mecânica.

²⁸ Ou seja: serviços ligados ao capital, à administração e direção, à educação, à saúde e à divulgação (jornais, revistas, rádios).

espacial: metrópoles ou centros de 1ª ordem (metrópoles nacionais – Rio de Janeiro e São Paulo, metrópoles regionais equipadas – Porto Alegre, Recife e Belo Horizonte, metrópoles regionais sub-equipadas – Salvador, Curitiba e Fortaleza); centros de 2ª ordem (“super-equipados”; “equipados” e “sub-equipados”); centros de 3ª ordem – não sub-divididos (CORRÊA, 1968, p.182-185).

Tabela nº 15. Subsídios à regionalização: detalhamento do estudo sobre Centralidade²⁹.

ESTUDO	AUTOR
Centralidade	Roberto Lobato Corrêa.

CLASSIFICAÇÃO O HIERÁRQUICA DOS CENTROS URBANOS BRASILEIROS	SUB-DIVISÃO	NÚMERO DECENTROS OU CENTROS RELEVANTES	NÚMERO DE FUNÇÕES ³⁰
Centros de 1ª ordem.	1.1 Metrópoles Nacionais; 1.2 Metrópoles Regionais Equipadas; 1.3 Metrópoles Regionais Sub-	São Paulo, Rio de Janeiro (1.1); Porto Alegre Recife e Belo Horizonte (1.2); Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza (1.3).	Acima de 33 funções (1.1); de 29 a 33 funções (1.2) e de 25 (desde que com “atuação regional destacada”) a 28 funções (1.3).

²⁹ Referências bibliográficas: Banco Central do Brasil (*Estatísticas* [1966]); IBGE (*Movimento Bancário* [1964]); IBGE/EPEA (*Questionário CNG/EPEA* [1966]); MEC (*Estatísticas* [1964]); *Registro Industrial* (1962); Rochefort (*O problema da regionalização do Brasil* [1967]); Santos, Milton (*Croissance nationale et nouvelle armature urbaine: l'exemple du Brésil* [1966]).

³⁰ De acordo com a pontuação do equipamento funcional, conforme tabela abaixo desta.

	Equipadas.		
Centros de 2ª ordem.	2.1 Centros de 2ª ordem super-equipados; 2.2 Centros de 2ª ordem equipados; 2.3 Centros de 2ª ordem sub-equipados.	21 cidades (para 2.1); 18 cidades (para 2.2) e 36 cidades (para 2.3).	17 a 25 funções (2.1); 12 a 16 funções (2.2); 7 a 11 funções.
Centros de 3ª ordem.	Centros de 3ª ordem.	89 cidades	Menos de 11 funções.

Fonte: IBGE, *Subsídios à regionalização*, 1968.

Tabela nº 16. Repartição das cidades por regiões e segundo pontuação do equipamento funcional³¹.

///	+ de 450 “pontos”	De 400 a 450	250/450	200/250	150/200	100/150	50/100	20/50
Amazônia	X	X	1	X	1	X	1	5
Nordeste	X	1	2	X	5	2	12	23
Sudeste	X	1	X	X	7	13	45	149
Sul	2	1	1	1	1	6	19	48
Centro-Oeste	X	X	X	2	X	2	2	15

Fonte: IBGE, *Subsídios à regionalização*, 1968.

³¹ O número de funções da tabela anterior seria multiplicado por “10” para obter a pontuação indicada nesta tabela.

Em uma tentativa de adaptar a classificação de Kayser (*espaços indiferenciados; regiões de especulação; regiões de intervenção; região organizada* [1966]) à rede urbana brasileira, Lobato dividiu-as em “redes organizadas”, basicamente polarizadas pelas duas metrópoles nacionais, mais Belo Horizonte, Curitiba e Porto Alegre e “redes desorganizadas” – nas quais os “centros de segunda ordem” se fariam mais presentes. Entretanto, a conclusão pouco avançaria em comparação não apenas aos *Esboços*, mas também em relação às afirmações dos próprios geógrafos ligados ao *aménagement du territoire* (faamos de Rochefort e Kayser) ou de Geiger (1963). Assim (numa indicação de que, freqüentemente, métodos fundados em classificações “matemáticas” muito pouco contribuiriam para melhores esclarecimentos),

Como se pode observar, as diversas redes urbanas que compõem o país apresentam-se profundamente diferenciadas. Diferentes formas de desorganização e organização são encontradas no espaço brasileiro, refletindo a variedade da vida regional num país desigualmente desenvolvido. As regiões de influência urbana apresentam-se, pois, com conteúdos diferentes, e os estudos sobre as relações entre cidades e regiões, feitos na escala de regiões de nível metropolitano ou de regiões de segundo nível, constituirão a base para uma compreensão exata da polarização no país (CORRÊA, 1968, p.190) (**ver mapa nº 6**).

Mapa nº 6. Subsídios à regionalização: esquema da rede urbana brasileira.

Fonte: IBGE, *Subsídios à regionalização*, 1968.

Mas, se o estudo de Roberto Lobato procurava seguir as linhas metodológicas recém-expostas aos geógrafos brasileiros, Olga Maria Buarque de Lima (1968, p.37-58), tomando por base critérios como ritmos de crescimento da população (natural e por “balanço migratório”), estrutura (ramos de atividade, nível de instrução, estrutura por faixas etárias, expectativa de vida, composição da população por sexo) e “índices de nível de vida” – não esmiuçados, aliás – proporia uma regionalização com base neste critério valendo-se de aspectos formais, os quais não desciriam às questões, às explicações da dinâmica demográfica brasileira, algo próximo, segundo Rochefort (2006), da geografia da população, conforme trabalhada ainda na década de 1950 (**ver tabela nº 17**)³². Ademais, os

³² Pensamos que nunca é demais salientar o baixo poder explicativo e analítico dos estudos de regionalização como o acima comentado.

dados – não se olvidando todas as dificuldades para a obtenção dessas fontes (uma das motivações, por sinal, dos estudos do IBGE àquela época) –, apontavam para um padrão populacional defasado, no mínimo, em uns dez anos, em comparação à publicação dos *Subsídios à regionalização*.

Tabela nº 17. Subsídios à regionalização: detalhamento do estudo sobre População³³.

ESTUDO	AUTOR (ES)	CARACTERÍSTICAS DAS ÁREAS HOMOGÊNEAS E SEUS RESPECTIVOS NÚMEROS
População	Olga Maria Buarque de Lima.	“Área de crescimento de população rural muito intenso com crescimento de população urbana intenso ou forte” [18 áreas].
		“Áreas de atração moderada de população rural” [19 áreas].
		“Áreas de perda de população rural” [59 áreas].
		“Áreas de decréscimo absoluto de população rural dentro das quais predominou um decréscimo absoluto ao longo das duas décadas analisadas (1940-1950 e 1950-1960)” [08 áreas].
		“Áreas de decréscimo absoluto de população rural dentro das quais o decréscimo absoluto foi, em geral, um fator da última década” [12 áreas].
		“Áreas de estagnação de população rural” [29 áreas]

Fonte: IBGE, *Subsídios à regionalização*, 1968.

A perspectiva adotada pelo IBG de um enfoque fundado em uma presumível espacialidade homogênea e – por que não? – com ecos na geografia regional possibilista, não deixaria de lado o estudo dos domínios ecológicos (**ver tabela nº 18**), adicionando-lhes, para efeitos de classificação, limites constituídos por atividades econômicas. Assim,

³³ Referências bibliográficas (parciais): Bernardes, Nilo (*O espaço econômico brasileiro* [1967]); CIBPU (*Problemas de desenvolvimento – necessidades e possibilidades dos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná* [1958]); Conselho Nacional de Geografia (*Panorama regional do Brasil* [1967]); George, Pierre (*Questions de géographie de la population* [1959]); Santos, Milton (*Croissance nationale et nouvelle armature urbaine: l'exemple du Brésil* [1966]).

enquanto a Amazônia se pautava pela configuração “legal” da região, o Sul do Brasil seria delimitado, além de pelas fronteiras, obviamente, também pelo limite máximo correspondente à “linha meridional da cultura cafeeira”; restando à Área Úmida Oriental a configuração próxima aos limites do clima litorâneo úmido (segundo classificação de Strahler – *grosso modo*, do Rio Grande do Norte ao litoral de São Paulo); ao Brasil Central uma ampla área, de Rondônia a Minas Gerais, também tendo por critério o clima (tropical), além da vegetação (cerrado); e ao Semi-Árido o critério de classificação afeito tanto ao clima quanto à presença da caatinga (DOMINGUES, *et al*, 1968, p.19-31) (**ver mapa nº 7**).

Tabela nº 18. Subsídios à regionalização: detalhamento do estudo sobre Domínios Ecológicos³⁴.

ESTUDO	AUTOR (ES)	REGIÕES	SUB-REGIÕES
Domínios Ecológicos	Alfredo José Porto	Amazônia	09
	Domingues;	Área Úmida Oriental (RN/Santos)	11
	Edmon Nimer;	Sul do Brasil	08
	Maria Therezinha Alves	Brasil Central	09
	Alonso.	Semi-Árido	09

Fonte: IBGE, *Subsídios à regionalização*, 1968.

³⁴ Referências bibliográficas (parciais): Ab’Saber, A. (*Brasil, a terra e o homem* [1964]); Choley (*La géographie* [1951]); Galvão (*Regiões bioclimáticas* [1967]); Tricart, Jean (*Divisão morfoclimática do Brasil Atlântico-Central* [1959]).

Mapa n° 7. Subsídios à regionalização: domínios ecológicos.

Fonte: IBGE, *Subsídios à regionalização*, 1968.

A empreitada do Instituto Brasileiro de Geografia em convênio com o IPEA voltava – quase ocioso repetir – a tecer aspectos sobre as características da organização espacial do Brasil, com vistas ao planejamento. Pois bem: se havia, no estudo, o mérito de estar em sintonia com uma proposta de inegável contribuição à geografia – qual seja, a da geografia urbana no âmbito da Geografia Ativa –; poder-se-ia pensar que a própria dificuldade em adaptar as propostas acima referidas teria acirrado um duplo aspecto na relação entre pensamento geográfico e planejamento estatal no Brasil, a partir da década de 1970. De um lado, o acatamento veloz (à parte vozes dissonantes, como as do *ibgeanos* mais ligados a Lysia Bernardes, por exemplo) à geografia quantitativa e, de outro, a pragmática

concepção, segundo a qual organizar o território significaria ter, de seus fenômenos, cada vez mais elementos mensuráveis em termos estatísticos. Mudanças que se aguçariam na gestão Isaac Kerstenetzky e seu “novo IBGE”.

De acordo, aliás, como o próprio IBGE assumia – em 1968 –, não obstante a riqueza dados incorporados ao adotar-se a metodologia das micro-regiões homogêneas, o que aumentaria o “tratamento analítico” das informações, carecia, aos trabalhos geográficos, “a aplicação de normas da moderna geografia quantitativa, para a qual se [fazia] mister a renovação do instrumental técnico de cálculo da Instituição” (IBGE, 1970 [1968], p.V).

5.3. A regionalização e a *elegância matemática*.

Com a revolução quantitativa ocorrida na geografia, há cerca de 20 anos, principalmente nos [EUA], Inglaterra e Suécia, o Departamento de Geografia [da FIBGE] não poderia ficar à margem do acontecimento e, aproveitando a vinda do Dr. Brian Berry ao Brasil, em 1967, procurou manter os primeiros contatos com novas técnicas e métodos matemáticos que vinham possibilitando resultados mais positivos e precisos às pesquisas geográficas.

Marília Velloso Galvão; Speridão Faissol, *A revolução quantitativa na geografia e seus reflexos no Brasil*.

A extrapolação das propostas de polarização, a cargo do IBGE, das metodologias tais como a de Rochefort para um somatório das teses de Perroux, Friedmann e Berry, indica o quanto, a partir do início da década de 1970, o conceito de pólos de desenvolvimento tornou-se o “instrumento ideal e necessário a gerar uma reversão de expectativas e desencadear um processo de aceleração do desenvolvimento econômico” (FAISSOL, 1972, p.52) num país subdesenvolvido, demonstrando a ampla aceitação, por parte de administradores e planejadores, de um instrumental analítico o qual, sobre procedimentos explícita e francamente quantitativos, afirmaria uma postura *neutra* do planejamento.

Na intenção de aperfeiçoar as propostas de hierarquização do território brasileiro, trabalhadas desde meados da década de 1960, em face de um rápido processo de urbanização e crescimento populacional, o estudo do IBGE sobre a *Divisão do Brasil em Regiões Funcionais Urbanas* (IBGE, 1972)³⁵ valeu-se da teoria dos modelos, através dos quais, justamente questionando as propostas anteriores, procurava a “funcionalidade” na

³⁵ Segundo Marília Velloso Galvão (*apud* IBGE, 1972, p.7), o estudo em questão seria uma revisão e reelaboração do trabalho do CNG *Esboço preliminar da divisão do Brasil em espaços homogêneos e espaços polarizados*, publicado em 1967.

estruturação do espaço, no sentido de entendê-la como resultado de “múltiplas relações” dando forma a um espaço “internamente diferenciado” (GOMES, 2001, p.64).

Incentivou-se o uso de técnicas capazes de *quantificar* (absoluta ou relativamente) os fluxos havidos entre os diferentes centros urbanos brasileiros. Nesse estudo, valorizaram-se, como em nenhum outro anterior, a tendência das “cidades” à integração das atividades sociais e econômicas em um “sistema de centros urbanos” (ênfatizando um aspecto não necessariamente inédito nos estudos regionais do IBGE), segundo o qual,

[...] a hierarquia urbana fornece elementos para a compreensão da estrutura territorial do país, dos estados ou das macro-regiões e os subsídios indispensáveis para a indicação de vantagens e desvantagens locacionais das diferentes regiões ou cidades para as diversas atividades econômicas e sociais que objetivam atingir a mais adequada distribuição territorial [dessas mesmas atividades] (Elza Keller, *apud* IBGE, 1972, p.9).

Definido um sistema hierarquizado de divisões territoriais, o trabalho em questão assumia seu compromisso com o planejamento, haja vista que a referida norma serviria de modelo “tanto para uma política regionalizada do desenvolvimento, como para orientar a racionalização no suprimento dos serviços de infra-estrutura urbana através da distribuição espacial mais adequada” (IBGE, 1972, p.9).

Também,

[no] campo administrativo [o trabalho do IBGE] pode servir de modelo para aperfeiçoar a máquina administrativa, eliminando a excessiva centralização executiva e introduzindo critérios racionais de localização dos investimentos e das atividades setoriais dos governos estaduais e federal. Poderá contribuir, assim, para que a atividade da administração pública aumente sua racionalidade através de uma organização territorial, tanto na programação das atividades correntes como na programação dos investimentos necessários à ampliação dessas atividades (IBGE, 1972).

Ainda que se valesse das pesquisas diretas – inclusive do Questionário CNG/EPEA –, a essa altura, o (então) Departamento de Geografia da FIBGE procurava somar a um método outrora bastante utilizado e com *limitações quantitativas*, técnicas empregadas por Brian Berry para análise de estruturas territoriais a partir de adaptações da Teoria dos Lugares Centrais³⁶ e, para processamento de dados, o uso de matrizes matemáticas, conforme as sugeridas por J. Cole.

³⁶ O trabalho de Brian Berry consistiu em estudo das redes de transporte, mensurando “movimentos de massa” (fluxos de passageiros), para em seguida correlacioná-lo matematicamente à densidade viária de um lugar (IBGE, 1972, p.10).

Posto isso, e com fundamentos nos modelos de Haggett e Cholley, Elza Keller (1972, p.10)³⁷ recomendava a adoção de um método “de contagem de relacionamentos ou vínculos mantidos entre os centros urbanos” nos seguintes setores de atividades: “fluxos agrícolas, distribuição de bens e serviços à economia e à população”.

A linha metodológica do trabalho partiu da concepção de que a cidade não é apenas uma forma, mas uma estrutura. Esta estrutura é dada pela existência de uma economia básica urbana, capaz de estabelecer laços econômicos entre as cidades e suas regiões [assim, se] a economia urbana [...] estrutura a cidade, os fluxos e relacionamentos têm importância fundamental na organização da região funcional urbana. Parte-se [pois] na elaboração desse modelo da hipótese de que pontos (cidades) e linhas (fluxos) têm capacidade de organizar uma estruturação específica do espaço (KELLER, 1972, p.10).

Sob influência de metodologias analíticas contidas em programas de informática, cujo grau de *elegância matemática* somente se exasperaria na produção do IBGE, supunha-se, como base metodológica mais adequada, o uso da análise fatorial como técnica que, em se recordando as críticas aos limites metodológicos do Instituto em sua fase pré-quantitativa, procurava agregar fatores gerados pela combinação de elementos de status sócio-econômico (crescimento econômico relativo, funções agrícolas e pecuárias, funções industriais, etc.), obtendo-se scores que seriam elementos de *input* para o programa de *Cluster Analysis* (Análise de Grupamento). Optou-se também pelo emprego de matrizes, nas quais dados quantitativos das “cidades” seriam matematicamente cotejados e cruzados com “fluxos”, resultando em interseções gráfico-numéricas entre ordenadas e abscissas.

Cada município foi representado por uma matriz contendo nas *linhas* os nomes dos centros com os quais se relaciona e nas *colunas* o tipo de ligação. Para esse fim a matriz foi dividida no sentido das colunas em três partes: a primeira contém os fluxos agrícolas, a segunda agrupa os vínculos relativos à distribuição de bens e serviços para a economia e a terceira reúne os relacionamentos de prestação de serviços e distribuição de bens para a população (KELLER, 1972 p.11).

Estando anotados, assim, em cada matriz de município, os centros com os quais este manteria contato, seriam atribuídos pontos, de acordo com a intensidade dos vínculos mantidos – por setor. Entretanto, recaía-se em dois conhecidos problemas: como delimitar as áreas de influência de um centro? E como classificar, hierarquicamente, as cidades?

Pois bem: somando, em cada matriz, o “número de pontos” obtidos por centro – e por setor – verificavam-se as pontuações mais elevadas, as quais correspondiam aos centros de nível mais elevado na hierarquia urbana. Mas outro critério foi fundamental para essa

³⁷ A geógrafa Elza Coelho de Souza Keller foi responsável pela elaboração da parte teórico-metodológica da *Divisão do Brasil em regiões funcionais urbanas*.

atribuição: as cidades de “caráter metropolitano”, levando, ao fim das contas, a que as nove regiões metropolitanas então existentes – acrescidas de Goiânia³⁸ – formassem a ponta da pirâmide. A esse grupo de metrópoles – com seus respectivos “relacionamentos em todo o território nacional”, população, “relacionamentos” dentro das áreas de influência, números de centros subordinados e equipamentos funcionais³⁹ –, correspondeu o Nível 01 de uma hierarquia disposta em quatro graus (KELLER, 1972, p.14-15). “Reduzidos esses indicadores a números-índices, os centros de nível 1 tiveram a seguinte classificação” (KELLER, 1972, p.15): (1a) Grande metrópole nacional – São Paulo; (1b) Metrópole nacional – Rio de Janeiro; (1c) Centros metropolitanos regionais – Recife, Belo Horizonte, Salvador, Porto Alegre; (1d) Centros macro-regionais – Curitiba, Fortaleza, Belém, Goiânia.

Diretamente ligados à 1ª hierarquia, estavam os centros de Nível 02, assim divididos entre centros 2a e centros 2b (Centros Regionais)⁴⁰, aos quais se seguiriam os centros 3a e 3b (Centros Sub-Regionais)⁴¹ e, na base, os centros 4a e 4b (Centros-Loais)⁴² (**ver tabela nº 19**).

³⁸ A capital goiana foi incluída devido à sua área de atuação (segundo o IBGE, exatos 920.940 km²), população e “número de relacionamentos” com sua área, adentrando, inclusive, no (atual) Mato Grosso do Sul e no extremo norte de São Paulo, além do Triângulo Mineiro.

³⁹ Lembrando mais uma vez: tratavam-se dos mesmos equipamentos e informações abordados pelo Questionário CNG/EPEA.

⁴⁰ Os centros 2A seriam aqueles com: “mais de 300 relacionamentos no total”, mais de 250 “relacionamentos dentro de sua área de influência”, mais de 50 “relações com municípios fora de sua área de influência”, “subordinação de centros de categoria 3A e centros de nível 4” e “menos de 25% de relacionamentos da área com centros de igual categoria ou centros inferiores fora da área”; sendo os centros 2B, diferenciados pelo menor número de relacionamentos totais e dentro de sua área (respectivamente, de 150 a 300 e de 100 a 250), não possuindo, também, “atuação extra-regional”. Esses centros, em geral, manteriam quase metade de suas relações com centros de igual categoria ou categoria inferior (KELLER, 1972, p.15).

⁴¹ Mantendo, no conjunto, de 50 a 200 “relacionamentos”, os centros 03, manteriam cerca de 1/4 de suas ligações com os centros de nível 2 (isso para os centros 3A) e poderiam não subordinar nenhum outro centro (caso dos centros 3B) ou fazê-lo predominantemente em relação aos fluxos agrícolas (centros 3A) (KELLER, 1972, p.16).

⁴² Os centros 4A manteriam de 20 a 40 “relacionamentos”, “subordinando pelo menos 3 municípios”, enquanto os centros 4B não manteriam mais de 20 ligações com outros centros ou com cidades fora dessa classificação de *centralidade* (KELLER, 1972, p.16).

Tabela nº 19. Hierarquia Funcional Urbana.

CENTROS		Nº DE CIDADES	
1. (“cabeças” da rede urbana)	A	10	01
	B		01
	C		04
	D		04
2. (centros regionais)	A	66	29
	B		37
3. (centros sub-regionais)	A	172	74
	B		98
4. (centros locais)	A	470	141
	B		329
TOTAL		718	

Fonte: IBGE, *Divisão do Brasil em Regiões Funcionais Urbanas*, 1972, p.16.

Importante observar que – como se insiste neste trabalho – *computadores à parte*, os critérios de classificação das cidades e de categorias de centros prendiam-se a elementos quantitativos os quais seriam pouco precisos na definição das áreas de influência das cidades principais, tampouco, em relação aos fluxos, os quais, mesmo mensurados os “relacionamentos”, estes, por si, indicariam uma hierarquia quase em nada diferente daquelas apontadas por trabalhos anteriores. O grande resultado apontado pelo estudo do IBGE assimilava observações, como a do Seminário de Bordeaux, a respeito da fragilidade da estrutura urbana brasileira, demonstrando, sem ser algo propriamente inédito, a alta concentração dos equipamentos e serviços em algumas grandes cidades, tendo como consequência espacial, de um lado, a vastidão de muitas áreas polarizadas, no limite, não mais do que por um ou outro “centro metropolitano”, além de um número relativamente reduzido de centros de 2ª ordem: os centros regionais. Podia-se considerar o território nacional como bipartido, pois: o Centro-Sul, possuindo “redes urbanas perfeitamente hierarquizadas [...] com centros de serviços de diferentes níveis” e densas redes de transportes e comunicações, e a Amazônia e o Nordeste, amplas áreas cujos núcleos restringiam-se a Belém, Fortaleza, Recife e Salvador, cidades as quais pouco provavelmente exerceriam uma real polarização sobre – poder-se-ia dizer sem nenhum

equívoco – pelo menos metade do território brasileiro, área, reconhecia o documento do IBGE, “inorganizada sob o ponto de vista funcional urbano, com metrópoles regionais hipertrofiadas e altamente centralizadoras de população, equipamentos de distribuição de bens e serviços” (IBGE, 1972, p.17-18).

Nesse sentido, o “planalto central”, onde se estaria “estruturando uma área de influência urbana” capitaneada por Goiânia e abrigando a capital federal (IBGE, 1972, p.18), mostrou-se como núcleo de grande importância para as políticas regionais, as quais, nos anos seguintes, principalmente sob a égide do II PND, assumiriam a “ocupação produtiva” do Centro-Oeste (BRASIL, 1974, p.18) – região “polarizável”, para falar em centros de 1ª e 2ª ordens, por Belém, Manaus, Goiânia e Belo Horizonte – como manobra geopolítica fundamental para a imaginada ocupação econômica da Amazônia.

Por mais que se pudessem considerar esses avanços como discretos, aberto estava o caminho para o incentivo ao emprego da informática, a qual, proporcionando – sempre pela ótica do planejamento tecnocrático – um aperfeiçoamento dos métodos de regionalização, tinha íntima ligação com a elaboração dos dados do Censo de 1970 e, certamente, com os preparativos para o que seria o recenseamento da década seguinte. Nesse tom, o Censo de 1970 foi posto pelo IBGE como sua grande propaganda institucional, sendo também (supostamente) o resultado das mudanças organizacionais e administrativas do Instituto e de seu envolvimento com o planejamento. Nesse contexto, o próprio escopo do IBGE seria:

[...] assegurar informações e estudos de natureza estatística, geográfica, cartográfica e demográfica necessários ao conhecimento da realidade física, econômica e social do País, visando especialmente ao planejamento econômico e social e à segurança nacional, exercendo-se a atuação [do Instituto] mediante a produção direta de informações e a coordenação, a orientação e o desenvolvimento das atividades técnicas dos sistemas estatístico e cartográfico nacionais (IBGE, 1973, p.1)⁴³.

O Censo de 1970 marca o trabalho da Comissão Censitária Nacional –, composta por Isaac Kerstenetzky (como presidente da Fundação IBGE); Rudolf W. Franz Wuensche (diretor do Instituto Brasileiro de Estatística da FIBGE); Miguel Alves de Lima (diretor do Instituto Brasileiro de Geografia); Antonio Tânios Abibe (diretor da Escola Nacional de Ciências Estatísticas); Sebastião de Oliveira Reis (diretor-geral do Departamento de Censos da FIBGE); Maurício Rangel Reis (representante do IPEA); Ten Cel Armando José

⁴³ O prefácio da edição final do Censo 1970 estava em consonância com a já citada Lei nº 5.878, de 1973, em cujo Artigo 2º se lê que “Constitui objetivo básico do IBGE assegurar informações e estudos de natureza estatística, geográfica, cartográfica e demográfica, necessários ao conhecimento da realidade física, econômica e social do País, visando ao planejamento econômico e à segurança nacional” (BRASIL [Legislação Federal], 1973, p.598).

Sperotto (representante do EMFA); Plínio Reis de Catanhede Almeida, Ovídio de Andrade Júnior e Anníbal Villela (representantes do Ministério do Planejamento); José Bastos Távora, Ângelo Jorge de Souza e Oscar Egídio de Araújo (representantes da Comissão Nacional de Planejamento e Normas Estatísticas) (IBGE, 1973)⁴⁴.

O uso das micro-regiões homogêneas se somaria à base de divisão regional (feita entre 1967 e 1969) visando à introdução da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), cujo resultado foi o conjunto de dez regiões nas quais o Brasil foi dividido para efeitos de coleta de dados, a saber: 1) Roraima, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá; 2) Maranhão e Piauí; 3) Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas e Fernando de Noronha; 4) Sergipe e Bahia; 5) Minas Gerais e Espírito Santo; 6) Rio de Janeiro e Guanabara; 7) São Paulo; 8) Paraná; 9) Santa Catarina e Rio Grande do Sul; 10) Mato Grosso, Goiás e Distrito Federal (IBGE, 1973).

Roberto S. de Almeida (2000, p.50) lembra que a liderança de Speridião Faissol no IBGE (como responsável pelo Grupo de Áreas Metropolitanas – GAM) tomou o lugar antes preenchido por Lysia Maria Cavalcanti Bernardes, “contribuindo para o gradual obscurecimento da escola francesa [de geografia] no IBGE dos anos 70”; o que se confirma através das mudanças pelas quais passam os estudos do Instituto em pouco mais de cinco ou seis anos. No entanto, Isaac Kerstenetzky salientava, principalmente após a Reforma de 1973 (Lei nº 5.878), o empenho do IBGE, em seu processo de “renovação”, em associar a geografia tradicional à geografia quantitativa – programa ao que se somavam: “aumento substancial da produção cartográfica”, ampliação das investigações sobre renda e consumo (através da Pesquisa Domiciliar por Amostragem) e aceleração do “produção de informações oriundas do Censo decorrente, em boa parte, do progresso alcançado na informática” (KERSTENETZKY, 2006b [1974], p.108)⁴⁵.

A partir da Lei nº 5.878/1973 seria feita uma “ampla revisão do programa estatístico”, o Plano Geral de Informações Estatísticas e Geográficas – PGIEG, oficializado, em 1974, por meio do Decreto nº 74.084, de 20 de maio daquele ano (IBGE, 2006, p.9).

⁴⁴ A Comissão Censitária Nacional remonta às origens do IBGE, tendo suas atribuições fixadas pelo Decreto-Lei nº 969, de 21 de dezembro de 1938, o qual “Dispõe sobre os recenseamentos gerais do Brasil”. Em conformidade com seu Art. 7º, “Cada recenseamento decenal terá o seu plano organizado e será assistido durante toda a sua execução pela Comissão Censitária Nacional, instituída nos anos de milésimo oito, tendo por sede a Capital da República, mandato normal de cinco anos, prorrogável a critério do Governo, e, no máximo, quinze membros, um dos quais como seu Presidente”. <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del0969.htm>.

⁴⁵ O sistema de processamento de dados para o Censo teria contado com financiamento da USAID (Sebastião Aguiar Ayres, *apud* KERSTENETZKY, 2006a, p.24).

Assim, mais que sintéticas, as palavras de Geisel e Reis Velloso (*apud* IBGE, 2006, p.87) representariam o cerne do coroamento da planificação em sua dimensão espacial, pois, o Plano,

[...] de responsabilidade da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [...] compreende o conjunto de informações estatísticas, geográficas, cartográficas, geodésicas, demográficas, sócio-econômicas, de recursos naturais e de condições do meio-ambiente [...] necessárias ao conhecimento da realidade física [,] econômica e social do País em seus *aspectos considerados essenciais ao planejamento econômico e social e à segurança nacional* (destaques nossos).

Para os objetivos governamentais, pois, caminhava, o IBGE, para o patamar desejado: o de um órgão técnico e menos afeito à produção teórica – ou acadêmica; uma visão positiva do Instituto que corresponderia, desde então, a uma leitura vulgarizada sobre a instituição.

Em artigo recente, Alexandre Camargo (2006) entende ter havido a *criação de um novo IBGE*, a partir de Kerstenetzky⁴⁶, em função de uma crise de produção e “operacionalidade” do Instituto, e não como, na realidade, devido a uma reengenharia visando a adequá-lo às requisições do governo militar. Noutras palavras, negligencia-se nesse artigo (CAMARGO, 2006) e na produção memorial do IBGE (2006) o fato de que o Instituto seria um espaço de reflexão acadêmica, e não mero fornecedor de subsídios ao planejamento; o que, se é verdade que era a intenção do regime militar, nem por isso pode-se intuir necessária e mecanicamente que a *tecnificação* do IBGE tenha sido, em tom positivo, *como sugerem os trabalhos acima citados*, a sua “salvação” e a sua “modernização”.

Ora, ao invés, criara-se uma camisa-de-força na obsessão técnica do Instituto, cujo tipo de profissional deveria ser menos dotado de autonomia no interior de uma instituição e mais afeito a um *saber competente*. A fratura estava exposta no “novo” órgão. A produção geográfica se restringiria, dia a dia, a trabalhos descolados das funções oficiais do IBGE – mais e mais estatísticas –, e, pela década de 1970, os palcos da reflexão geográfica (bastante turbulenta) se deslocariam definitivamente para o meio universitário (principalmente UFRJ e USP), o qual, por ironia, o próprio IBGE, um dia, alicerçara.

⁴⁶ O qual teria proposto – e por mais de uma vez – a Reis Velloso a idéia de fusão do IBGE com o IPEA, exatamente para lograr essa “operacionalidade” (CAMARGO, 2006, p.189).

CAPÍTULO VI – INUNDAR A HILÉIA DE CIVILIZAÇÃO?

“Dominada pela ciência e disciplinada pela técnica, poderá a Amazônia transformar-se numa área produtora em grande escala de alimentos e de bens industriais, tornando-se um espaço geográfico economicamente ativo, capaz de garantir à população que se integrar ao seu meio uma satisfatória estabilidade econômica e social, contribuindo, desse modo, para a maior grandeza do Brasil”.

Clara Pandolfo, *Seminário sobre a realidade amazônica*.

Para não perder o foco do período em que se vai construindo o *projeto geopolítico brasileiro*, é preciso lembrar sobre a persistência de certas temáticas – muitas, aliás, recorrentes quase que à história do Brasil independente – as quais ajudam a construir esse projeto, da mesma maneira como por ele foram avivadas. No caso, do antigo discurso, muito salientado desde Oliveira Vianna, por exemplo, e chegando aos autores ligados à CEPAL ou ao ISEB, entre país real e país legal, depreende-se uma retórica permeando escritos de geopolíticos, geógrafos e ensaístas, bem como páginas de documentos e textos do planejamento estatal etc. Ora, se trata, *grosso modo*, da Marcha para o Oeste. Sem dúvida, à medida que o Estado se foi apropriando tecnicamente dos vazios territoriais, a *realidade simbólica* do sertão deslocou-se, tendo-se em mente o período em que o planejamento ganha corpo no país, para um locus preferido: a Amazônia.

Como adverte Moraes, longe de ser uma materialidade da superfície terrestre, o sertão – se “está em toda a parte”, nas palavras de Guimarães Rosa (1968, p.9) – revela, isso sim, seu atributo como discurso valorativo, cujo “objeto [...] varia espacialmente” ao sabor de interesses diversos, no qual, em um sentido mais estrito, é concebido,

[...] como um espaço para a expansão, como o objeto de um movimento expansionista que busca incorporar aquele novo espaço [...] a fluxos econômicos ou a uma órbita de poder que lhe escapa naquele momento [sendo] por isso [...] tal denominação [...] utilizada na caracterização de áreas de soberania incerta, imprecisa ou meramente formal (MORAES, 2002/2003, p.14).

Ora, o *sertão amazônico*, embora metodologicamente categorizado enquanto região de estágio de desenvolvimento pré-industrial, de larga extensão territorial “não homogênea”, isolado geograficamente, ligado, de maneira débil, ao “sistema econômico nacional” (COSTA, 1968, p.245-246)¹; ainda que, já desde os anos de mil novecentos e

¹ Vale lembrar que a tipologia usada por J. M. M. da Costa (1968) seria idêntica à de John Friedmann, quem trabalhava com a noção de *região homogênea*, “selecionada na base da unidade de uma ou diversas de suas características”, como unidades de clima, vegetação, topografia, solos, hidrografia; e exemplificada por meio das bacias hidrográficas; das regiões baseadas no solo, clima e vegetação e das “regiões culturais”; e de *região de interação*, formada a partir de atividades sociais e econômicas orientadas para um centro (a cidade).

sessenta, tocado pelas frentes pioneiras (Bertha Becker, *apud* MACHADO, 2002), aparecia como uma incógnita cujo problema a enfrentar seria contornar a visão da “imensa Amazônia” como “escala de paraísos terrestres, no sentido de paisagem natural” (GUERRA, 1968, p.9).

Não surpreende, pois, que, como ideologia geográfica, à Amazônia se reportasse, em plena segunda metade da década de 1970, uma condição quase mítica, relacionada a um imaginário segundo o qual a América Latina seria a porção do espaço mais apta para o florescimento de uma nova humanidade – algo que remete a Alberto Torres². Em documento do Ministério do Interior, constituído por monografia apresentada sobre qualidade ambiental, Ribeiro (1977, p.28) imputou a esse *sertão* um aspecto verdadeiramente paradisíaco, ao escrever que para a “a Amazônia se dirigirão os excedentes populacionais dos países demograficamente saturados, em busca do espaço vital³ que lhes assegure a sobrevivência”; hipótese que justificaria as políticas territoriais voltadas para a valorização e integração dessa região, “objetivo prioritário das autoridades governamentais do país” (RIBEIRO, 1977, p.28).

Espaço antes debatido em relação aos ajustes de seus limites com os países vizinhos, em um processo de construção das fronteiras (MAGNOLI, 1997, 174-184), a Amazônia torna-se, da segunda metade do século XX em diante, área de apreensão geopolítica no sentido de nela o Estado se fazer presente. Em nome, pois, da segurança nacional, seus vazios deveriam ser ocupados e dinamizados economicamente. Na retórica sobre o “Brasil Potência”, a Amazônia, como *fronteira de recursos* (BECKER, 1982),

Haveria assim regiões baseadas em cidades, cuja área seria delimitada de acordo com o *fluxo* das atividades convergentes em sua direção; como as *regiões urbanas* (caracterizadas pelo fato de a economia da área que circunda a cidade ser a ela ligada; e de difícil definição nos países subdesenvolvidos) e as *regiões de interdependência* (FRIEDMANN, 1960, p.33-38).

² Conforme Alberto Torres (*apud* SALGADO, 1934, p.73), “A zona inter-tropical [...] é o berço do animal humano: foi em climas médios [...] que se fixou o tipo mais perfeito do reino animal [...]; para aí convergem, naturalmente, as aspirações e desejos dos homens de todas as regiões. Só o esgotamento do solo, a proliferação das populações [...] e as guerras conseguiram arremessar grandes massas de populações para as zonas frias. [Portanto] é natural que o homem tente voltar para o seu berço, sempre que aí encontrar terras férteis e climas propícios à vida”. Essa teorização sobre o *berço tropical do homem* e a idéia do florescimento de uma *nova raça* localizada de forma ideal na América do Sul – mais precisamente no Brasil – seriam retiradas do conceito de “raça cósmica”, do sociólogo mexicano José Vasconcellos, um ensaísta bastante influenciado pelo darwinismo social (SCHWARTZ, 1995, p.130).

³ Apesar de sua ampla difusão, não custaria dizer que o *espaço vital* – tal como Ratzel o definiu, “manifestaria a necessidade territorial de uma sociedade, tendo em vista seu equipamento tecnológico, seu efetivo demográfico e seus recursos naturais disponíveis [sendo] assim uma relação de equilíbrio entre a população e os recursos, medida pela capacidade técnica” (MORAES, 1990a, p.23). Vale destacar que o conceito de espaço vital remonta a Johann Gottlieb Fichte, filósofo do chamado “idealismo alemão”. Sobre a influência de Fichte na obra de Ratzel ver: Moraes (1983).

passava a ser vista como o grande cenário de vantagens comparativas do Brasil em relação ao mundo, valorizada também a região, afinal, pela suposta disponibilidade de terras.

Mas o que se pode depreender dessa apropriação técnica e ideológica da Amazônia enquanto lócus preferido? Como se deu a materialidade das políticas territoriais na região? Igualmente, de que maneira se expressou a “questão amazônica” nas intenções tecnoburocráticas?

Ora, pela amplitude que tais perspectivas adquiriram, vale comentá-las e destacá-las em Capítulo à parte.

6.1 O debate em torno da apropriação técnica da Amazônia.

Como um dos expoentes da Escola Brasileira de Geopolítica, entre as décadas de 1950 e 1960, Golbery do C. e Silva (1967, p.48) já afirmara a necessidade de, objetivando articular e dar coesão ao território brasileiro, voltar-se para os núcleos marginais do país – o Sul e, mais ainda, o Nordeste – e impulsionar o avanço populacional em direção noroeste. Nesse mesmo período, o interesse dos órgãos de planejamento volta-se para a Amazônia, a última fronteira, cuja ocupação (com suas evidentes contradições) se concentraria pelas décadas seguintes.

Em seu livro *Introdução ao planejamento regional (com ênfase espacial à Amazônia)*, não obstante o nítido objetivo de dar subsídios ao planejamento da região, a visão de John Friedmann era perpassada por um viés bastante irrealista, sua proposta não sendo mais que um vago receituário, alicerçado no que o autor denominava *condições sociais do progresso econômico*: a motivação (contar com um número suficiente de empreendedores “dispostos a arriscar” seus capitais), educação (para uma dominação da natureza através de um “esforço consciente”), saúde, mobilidade social, mobilidade geográfica, propriedade e administração (bom funcionamento da burocracia ou *responsabilidade social*). (FRIEDMANN, 1960, p.45-49)⁴.

A penetração do Estado na Amazônia, enquanto “espaço vazio”, deveria começar por áreas dessa região em “estado de desenvolvimento mais adiantado”.

⁴ O processo seletivo de escolha dos pontos de aplicação de tecnologias (ou de recepção de inovações) destacava a importância crescente de cidades como Rio de Janeiro e São Paulo e, quanto à Amazônia, John Friedmann (1960, p.73-80) se deteria mais nos obstáculos ao seu desenvolvimento que em soluções: o desconhecimento da região, suas condições climáticas, os mercados longínquos, a carência dos serviços básicos de utilidade pública e mão-de-obra reservariam à questão amazônica somente um caminho, o dos capitais das “grandes companhias”, únicos capazes e dispostos a arriscar “empreendimentos industriais na região”.

Concluo [...] que tais centros deveriam ser fortalecidos antes que tentemos alcançar o interior. Áreas isoladas de desenvolvimento, difíceis de atingir, com pouco ou nenhum capital básico investido, têm muito pouca oportunidade de sobreviver e de prosperar. Têm de ser ligadas, estruturalmente, as cidades maiores da região e às áreas que circundam tais cidades. As áreas rurais e urbanas colonizadas já provaram sua superioridade relativa, quanto ao desenvolvimento; o bom planejador saberá usar essas cidades como ‘pontos básicos’ [...] para a conquista do progresso regional (FRIEDMANN, 1960, p.85).

Esse seria o caminho para transformar a Amazônia no que Friedmann (1960, p.33/38) considerava uma “região de interação”, formada a partir de atividades sociais e econômicas orientadas rumo a um centro (a cidade). Se, em geral, os núcleos urbanos amazônicos que mais cresceram foram aqueles com ligações mais diretas com o Centro-Sul, apresentando uma “função redistributiva”, a primeira etapa de assimilação econômica sistemática da região ocorreria de acordo com a orientação de fluxos viários. Nesse sentido, o eixo Belém-Brasília seria pontuado por fazendas de gado e ocupação por meio de “colônias” agropecuárias, fazendo com que a Amazônia Oriental fosse a primeira área amazônica a ser “integrada” (uma vez conectada ao Centro-Sul e a Belém), logo se tornando uma “bacia de mão-de-obra nordestina” (BECKER, 1982, [1976a], p.115; 1982 [1981], p.218).

Em relação à produção geográfica, essa *1ª fase* de ocupação amazônica, cujo processo era direcionado pela antiga Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, fora solicitado ao IBGE, em meados da década de 1960, um “levantamento geoeconômico e social [de parte] da região” (VALVERDE; DIAS, 1967, p.1)⁵, com o fito de fornecer bases para melhoramentos no eixo pioneiro existente então na frente amazônica: a rodovia Belém-Brasília. O então diretor-superintendente do IBG (Miguel Alves de Lima) esclarecia bem os objetivos desse convênio entre IBGE, através da Seção Norte da Divisão de Geografia, e a SPVEA.

[O IBG] tem tido responsabilidades diretas ou indiretas no estudo de quase todos os problemas da vida nacional, no que se relaciona com a caracterização e com a ocupação do território do País. Esse fato decorre não só de suas atribuições legais, como e sobretudo pelo devotamento de seus técnicos às tarefas que estão a seu cargo, manancial inesgotável para as pesquisas científicas, a par de fundamento seguro para as aplicações práticas. Dentro do espírito dessa tradição, planejou-se um estudo da região atravessada pela rodovia Belém-Brasília, do qual se pudesse extrair subsídio necessário à compreensão de sua influência geográfica, política e econômica na extensa área do Centro-Oeste/Norte do Brasil em que ela se inscreve, como resultado

⁵ O estudo em questão foi realizado por Orlando Valverde e Catharina Vergolino Dias (que em seguida faria parte da equipe de elaboração do I PDA), contando com a colaboração de Fritz Ackermann e William Ketteringham, da Universidade da Califórnia.

da decisão do Governo da República de fazer dela instrumento eficiente da integração nacional (LIMA, 1967, p.V).

A integração nacional, somente conquistada quando se atingisse a coesão do país, assegurada na coincidência das fronteiras políticas com as econômicas (VALVERDE; DIAS, 1967, p.341), deveria ser arquitetada, no entendimento dos técnicos do IBGE responsáveis pelo estudo em questão, catalisando-se dois flancos. De Belém, dever-se-ia organizar o uso da terra “à luz da teoria de von Thünen” (ou seja, mediante a identificação e, posteriormente, reorganização de *anéis* [VALVERDE; DIAS, 1967, p.70-79])⁶.

Por outro lado, haveria de se abrir, inicialmente, um espaço às atividades econômicas de São Paulo, o que seria possível dinamizando a circulação da metrópole nacional com as franjas pioneiras à margem da rodovia (as quais compreenderiam diversas iniciativas particulares) e, se isso geraria um estímulo que reduziria os preços dos “produtos do sul”, graças à maior oferta com que penetrariam no mercado do Norte, essa verdadeira captação dos fluxos de São Paulo seria posteriormente minimizada com o esperado desenvolvimento econômico da Amazônia (VALVERDE; DIAS, 1967, p.90-116), o qual se tornaria tanto mais acelerado quanto mais a região se ligasse ao “mercado mundial” (DIAS; GALLAIS, 1971)⁷.

Mas, à medida que o eixo Belém-Brasília foi sendo apropriado, iniciou-se uma 2ª fase de “integração” da Amazônia ao espaço econômico nacional, marcada, também, pela ocupação mediante processo de “colonização”, porém, agora, durante a vigência do I PND, dirigido à Transamazônica e aos municípios paraenses de Altamira e Marabá; sobretudo.

6.2 Os Planos de Desenvolvimento da Amazônia.

A “ação geopolítica” de *inundar de civilização a Hiléia amazônica* – conforme diria Golbery –, identificando a “políticas de desenvolvimento espacial [...] orientadas para a integração funcional e espacial [por meio de] critérios de eficiência econômica” (BECKER, 1982 [1981], p.211), foi um dos capítulos de maior destaque e mais exaustivamente

⁶ Como nos informa Sérgio Adas, o uso das teses de von Thünen por Orlando Valverde vinha desde os anos de 1940, por influência de Leo Waibel, como no artigo *Excursão à região colonial antiga do Rio Grande do Sul*. Note-se que essa influência de von Thünen deu-se numa época em que o autor alemão não era referência usual na geografia, haja vista que os autores sobre teorias locais ganhavam maior visibilidade a reboque da geografia quantitativa. Para Sérgio, “a adequação do referencial teórico de von Thünen [...] permitiu a Valverde remover o peso das influências naturais na explicação do povoamento e da organização produtiva do território, orientação até então bastante em voga, alçando, ao contrário, o fator econômico-histórico da distância dos mercados a causa primeira do maior ou menor desenvolvimento das áreas urbanas e agrícolas ocupadas pelos colonos” (ADAS, 2006, p.107).

⁷ O trabalho citado é de autoria de Catharina V. Dias, em parceria com Jean Gallais, fazendo parte do Seminário de Bordeaux, do Centro de Estudos de Geografia Tropical do CNRS.

trabalhados pelos planejadores, tanto nos PNDs como, justamente pela importância dada à região, através da ação na SUDAM (não isoladamente, deixe-se claro) na elaboração do I e do II PDA (*Plano de Desenvolvimento da Amazônia*), respectivamente previstos para o período de 1972 a 1974 e de 1975 a 1979.

Desde 1964 vinha-se elaborando um conjunto de leis e medidas administrativas, conhecido como Operação Amazônia, as quais abrangiam desde a transformação do Banco de Crédito da Amazônia S. A. em Banco da Amazônia S. A. (BASA), com funções características de um banco de desenvolvimento, até a criação da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM, órgão de desenvolvimento regional, cujas atribuições compreendiam as anteriormente delegadas à SPVEA⁸, passando pela instituição de uma política de incentivos fiscais para empresas industriais e agrícolas que viessem a se instalar na Amazônia (IPEA, 1978, p.102). No âmbito do PAEG (1964-1967), foi criado também o Grupo de Estudos para Reformulação da Política Econômica da Amazônia, cujos trabalhos apontaram para a criação da SUFRAMA (Superintendência da Zona Franca de Manaus), autarquia responsável pela administração da Zona Franca, concebida pelo Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967⁹, como:

[...] área de livre comércio de importação e exportação e de incentivos fiscais especiais, estabelecida com a finalidade de criar no interior da Amazônia um centro industrial, comercial e agropecuário dotado de condições econômicas que permitam seu desenvolvimento, em face dos fatores locais e da grande distância, a que se encontram, os centros consumidores de seus produtos.

Ainda sob a perspectiva de colonização dos eixos viários, a SUDAM enumerou alguns de seus principais focos de interesse, no caso, nos corredores do que seriam as futuras rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém. A exploração de recursos minerais era o item básico dessa pauta, tendo por base principalmente análises da SPVEA e da Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional.

Pois bem, o relatório da SUDAM para a análise desses corredores dividia a Transamazônica em quatro zonas:

- 1) Tocantins (considerando-se o entroncamento desta rodovia com a Belém-Brasília);

⁸ Em 1953, através da Lei 1.806, de 06.01.1953, criando a SPVEA (Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia), foram incorporados à Amazônia Brasileira, o Estado do Maranhão (oeste do meridiano 44°), o Estado de Goiás (norte do paralelo 13° de latitude sul, atualmente Estado de Tocantins) e Mato Grosso (norte do paralelo 16° latitude Sul), constituindo a Amazônia Legal. Em 1966, pela Lei 5.173 de 27.10.1966, a SPVEA seria extinta, dando lugar à SUDAM (Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia).

⁹ <<http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/8584.html>>.

- 2) Xingu (à altura do município paraense de Altamira);
- 3) Tapajós (onde a rodovia cruzaria com a Cuiabá-Santarém);
- 4) Madeira (já no estado do Amazonas).

O próprio relatório da USAID (*apud* PANDOLFO, 1970, 4-6) considerava de vasto potencial econômico a bacia do Araguaia-Tocantins (zona 01), devido à “magnitude dos [seus] recursos naturais, hidráulicos, minerais e florestais”, sendo que, dos primeiros, enfatizava a presença de reservas de diamante e ferro (em Carajás). Destacavam-se também outros minérios a serem bastante explorados na Amazônia a partir da década de 1970, como a cassiterita (na “Zona do Tapajós”) e o estanho (na “Zona do Madeira”). O mesmo relatório, tomado por base pela SUDAM, apontava para o alto potencial energético que poderiam fornecer os “afluentes da margem direita do Amazonas [por serem] rios [de] planalto”, destacando os projetos já à época em andamento, como o da hidrelétrica de Curuá-Una, cuja geração de energia atingiria 40.000 kW (PANDOLFO, 1970, p.15).

A agropecuária também não seria deixada à parte, pois havia a intenção de aproveitar uma faixa de 600 km de comprimento por 140 km de largura ao redor da Transamazônica para culturas que se valeriam das “manchas de terra roxa” existentes na região. Conforme Pandolfo (1970, p.17-18), a pecuária se tornaria uma das atividades principais da região, por meio de 175 projetos aprovados pela SUDAM, localizados no sul do Pará, no norte de Mato Grosso e no norte do atual estado de Tocantins, numa “área global de 5.500.000 hectares”. Assim, se essas iniciativas, incluídas nos grandes projetos sul-amazônicos (Tocantins, Xingu, Tapajós e Madeira), fossem plenamente realizadas, a região amazônica poderia “tornar-se um espaço geográfico economicamente ativo, produzindo em alta escala alimentos e bens industriais, sobretudo bens minerais, com possibilidades seguras de retribuir [...] os recursos financeiros que [na região] fossem empregados” (PANDOLFO, 1970, p.19).

Os estudos sobre a Amazônia, como o relatório da USAID e os trabalhos do IBGE, convergiram, regional e setorialmente, para as estratégias do I PND, o qual buscava, em relação à região, “integrar para desenvolver”, compreendendo o primeiro ponto enquanto aproximação “física, econômica e cultural” da Região Norte à “comunidade brasileira”, aproximando-a ao Nordeste e, como segundo ponto, integrando-a ao Centro-Sul, ação segundo a qual se daria a ocupação econômica e o desenvolvimento, visando a “tirar proveito da expansão da fronteira econômica, para absorver excedentes populacionais de outras áreas e elevar o nível de renda e bem-estar da região” (BRASIL, 1971a, p.29). Ainda segundo o I PND, a ocupação da Amazônia se realizaria principalmente através da

expansão de contingentes populacionais para a região – que viriam, sobretudo, do Nordeste – e da construção de infra-estrutura econômica, como rodovias, reaparelhamento de portos, programas de energia etc.

Foram complementares ao I PND, no tocante à questão amazônica, o PIN e o I PDA.

O Decreto-Lei 1.106/70 (LEX FEDERAL: 1970) propunha-se a disponibilizar uma verba de Cr\$ 2 bilhões para a execução do Programa de Integração Nacional entre 1971 e 1974, valor ao qual se acresceram 800 milhões de cruzeiros no ano seguinte, através do Decreto-Lei 1.243, de 1972 (LEX FEDERAL: 1972). Mais que isso, as novas disposições do PIN previam incrementos, inclusive em termos de duração do programa, assumindo uma nova avaliação de recursos para sua prorrogação (e respectivos exercícios financeiros) para o período entre 1975 e 1978. E, se o 1º Decreto se limitava, em termos de obras de infra-estrutura, à construção da Transamazônica e da Cuiabá-Santarém, o art. 3º (de 1972) concebia a engenharia de um verdadeiro arcabouço fronteiro no Norte do país, a começar da Rodovia Perimetral Norte (com uma extensão aproximada de 3.300 km), definida pelas ligações Macapá (AP) Caracará (RR), passando por Içana (AM – nas margens do rio Negro, a montante do rio Uapés), completando-se na união entre Benjamin Constant (AM – município próximo à tríplice fronteira entre Brasil, Peru e Colômbia) e Cruzeiro do Sul (AC – próximo ao Peru). Previam-se ainda a construção de ramais em direção às localidades de Cucuí (fronteira Brasil/Venezuela – às margens do rio Negro), Mitu (na Colômbia), Caxias e Elvira (às margens do rio Javari; fronteira do estado do Amazonas com o Peru). Da própria Cuiabá-Santarém deveriam sair ramais ligando Óbidos e Alenquer à fronteira do Brasil com o Suriname, acrescentando mais 1.920 km ao projeto inicial. Por fim, o Decreto de ampliação do PIN previa ainda uma adição de aproximadamente 650 km à BR-158, no trecho Barra do Garças-Xavantina-São Félix do Araguaia.

Quanto ao I PDA, na realidade o documento elaborou mais os subsídios ao desenvolvimento amazônico – conforme assim o entendiam os técnicos à época – que a efetiva realização de programas (BRASIL, 1971b, p.2). Deve-se notar que o modelo brasileiro de planejamento proposto pelo I PDA consistia em que a SUDAM se relacionasse com a iniciativa privada e com organismos governamentais de âmbito federal, estadual e municipal da área de abrangência da Superintendência (AC, AM, PA e Territórios de RO, AP e RR); sendo, pois, bastante genérico e frágil.

Uma exposição teórico-metodológica das intenções dos PDAs terá de aguardar o II Plano de Desenvolvimento da Amazônia (BRASIL, 1976a), no qual há uma preocupação muito mais nítida em explicitá-los, sendo um documento bem mais completo quanto a seus objetivos, inclusive porque consistia de um estudo de detalhamento do II PND.

Como apêndice ao “modelo brasileiro” de integração nacional, “ampliação da fronteira econômica e expansão das exportações”, preconizado pelo II PND, as metas centrais dos textos oficiais a respeito do planejamento na Amazônia poderiam ser resumidas naquilo que se chamou “modelo amazônico”: “ocupação econômico-social, integração nacional, diversificação da atividade produtiva, fortalecimento dos centros de polarização” (BRASIL, 1975d, p.79).

Assim, de acordo com o II PND, ao Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA), somavam-se outras três iniciativas de ocupação da região: o Complexo Mínero-Metalúrgico da Amazônia Oriental¹⁰, a Política de Desenvolvimento de Recursos Florestais Uso Racional dos Solos da Amazônia¹¹ e o Distrito Industrial da Zona Franca de Manaus, incluindo também um Distrito Agropecuário, (BRASIL, 1974, p.66-68).

O II Plano Nacional de Desenvolvimento afirmava a “necessidade” de tirar proveito da infra-estrutura regional implantada pelo I PND e seus complementos, para que se efetivasse a estratégia de “integração”, com base:

[na] utilização dos eixos naturais de penetração para a Amazônia e Centro-Oeste e, principalmente, os importantes fluxos já caracterizados [como] o originário do Paraná e de São Paulo, passando por Mato Grosso e encaminhando-se para Rondônia; o que, proveniente da mesma origem, se dirige para o norte de Goiás e sul do Pará; e o que, vindo do Nordeste, passa pelo Piauí e Maranhão, em busca do Planalto Central ou do sul do Pará [além da ocupação] por áreas selecionadas (e, pois, especialmente descontínuas), escolhendo as terras mais férteis e concentrando a ação; e, também, setorialmente seletiva, para desenvolver vantagens comparativas evidentes (BRASIL, 1974, p.65).

Desdobrando as estratégias contidas do II PND, o II PDA fundamentou-se em estudos realizados no âmbito da SUDAM, a partir de 1973, com o nome de Estudos Básicos de Planejamento Regional, Setorial e Espacial da Amazônia, cuja conclusão

¹⁰ O programa compreendia “o esquema integrado Carajás-Itaqui (minério de ferro e siderurgia) [...] o conjunto bauxita-alumina-alumínio (Trombetas-Belém) e inúmeros outros empreendimentos associados ao aproveitamento do potencial hidroelétrico da região Araguaia-Tocantins (São Félix e Tucuruí)” (BRASIL, 1974, p.66), em um orçamento estimado de Cr\$ 16 bilhões.

¹¹ Esse programa objetivava “transformar a exploração madeireira numa atividade planejada, institucionalizada e permanente” (BRASIL, 1974, p.66).

assinalaria a existência de *modelos* apropriados à Amazônia, a saber: 1) modelo primário exportador tradicional, 2) modelo de industrialização, 3) modelo primário exportador sofisticado, 4) *modelo primário exportador sofisticado corrigido*, 5) modelo de colonização; a partir dos quais seriam traçados *objetivos e modelos estratégicos* (BRASIL, 1976a, p.3-4).

De acordo com o modelo estratégico do Plano, a Amazônia, como “fronteira tropical”, incluía-se entre as três regiões econômicas do país, ao lado da região desenvolvida – “de elevado grau de dinamismo interno”, grosso modo, correspondente às regiões Sul e Sudeste, apresentando moderna infra-estrutura de energia, comunicação e transportes¹² – e da região em desenvolvimento, limitada esquematicamente à faixa litorânea do Maranhão ao Espírito Santo, marcada por um setor industrial dependente dos incentivos fiscais e voltado para o esquema de substituição de importações, com baixa taxa de absorção de mão-de-obra, devido à dependência de tecnologia importada¹³ (BRASIL, 1976a, p.19-20).

Deve-se notar que, dado ser a Amazônia “ainda” uma região “em estágio de desenvolvimento econômico”, não seria adequado à metodologia do II PDA o uso excessivo de métodos quantitativos – passíveis de falhas de obtenção de informações até mesmo em países *desenvolvidos*, mais habituados à atividade de planificação regional¹⁴ – e optar por uma metodologia pautada pelos objetivos desejáveis e possíveis para a região, aos quais não escapassem “as tendências da economia regional no contexto brasileiro e mundial” (BRASIL, 1976a, p.321-323). Ora, a política econômica proposta pelo II PDA seguiria de perto alguns modelos, como os de Friedmann¹⁵,

¹² Conforme o documento (BRASIL, 1976a, p.20), “A região desenvolvida apresenta [...] elevado grau de integração com a economia mundial em termos de comércio exterior de produtos primários e em grau crescente de manufaturas acabadas e componentes, do lado das exportações, e em termos de bens de capital e insumos industriais, do lado das importações”.

¹³ Nesse sentido: “A região Nordeste é [...] vinculada fortemente à região desenvolvida através do comércio interno, dos fluxos financeiros gerados pelo sistema de incentivos e pelos fluxos de recursos públicos para obras de infra-estrutura. Seu grau de integração com a economia internacional apresenta-se [portanto] limitado em termos de comércio e de fluxos financeiros” (BRASIL, 1976a, p.20).

¹⁴ Ainda que assim preconizassem os técnicos do IPEA, como Hamilton Tolosa (*Descontinuidade estrutural e crescimento econômico*. In FERREIRA, C. M. de C, et al, 1974).

¹⁵ Friedmann (*apud* KEEBLE, 1975, p.108) destaca o modelo dos pólos de crescimento, nos quais há “áreas metropolitanas de desenvolvimento como pólos de crescimento principais no coração do sistema espacial”, cujo entorno seria preenchido por zonas concêntricas. Outro aspecto importante da teoria dos pólos de crescimento seria quanto à “sua análise das relações entre o centro de crescimento e a região ao redor – uma análise que, juntamente com a das economias de aglomeração, explica em grande parte a recente aceitação do modelo por vários governos como um conceito-chave no planejamento econômico regional” (KEEBLE, 1975, p.109). Para Keeble, um dos primeiros exemplos dessa aplicação seria a construção de Brasília.

[o] modelo [...] de expansão com base no extrativismo [...] ou modelo primário-exportador tradicional [...] modelo de industrialização [...] sob o impulso dos incentivos fiscais federais [...] modelo primário-exportador sofisticado corrigido [...] no qual a União compensaria a região produtora dos baixos efeitos [...] das atividades exportadoras e se traçariam [...] políticas tendentes a ampliar os efeitos locais dos empreendimentos [...] modelo de zoneamento [e o] modelo de colonização (BRASIL, 1976a, p.324).

A despeito de ocupar uma posição desfavorável na tipologia apresentada, o próprio PDA procurava dar conta da organização racional do espaço amazônico. Havia, assim, uma regionalização da Amazônia, envolvendo três aspectos: 1) áreas de desenvolvimento setorial; 2) centros urbanos de apoio ao modelo de desenvolvimento amazônico e 3) programa especial de pólos de desenvolvimento. Ao primeiro aspecto corresponderia um processo de ocupação espacialmente descontínuo e setorialmente seletivo, ligado a setores como mineração, extração madeireira, pecuária, pesca empresarial, lavouras selecionadas, indústrias eletrolíticas e eletrotérmicas (BRASIL, 1976a, p.41/44-45); enquanto que os centros urbanos de apoio seriam formulados como segue, pois:

O conjunto de cidades da Região não chega a se constituir em um sistema integrado, não formando, portanto, uma rede urbana organizada. Face a esta realidade, modelos teóricos tradicionais não podem ser empregados para estudar e compreender o seu funcionamento [Mas, na] medida em que a Região for se desenvolvendo, social e economicamente, o incipiente sistema urbano [...] transformar-se-á em uma verdadeira rede urbana, onde o seu pleno e normal funcionamento estará condicionado aos rendimentos de escala crescente possíveis de serem obtidos na presença de [...] serviços públicos básicos [...] A integração de algumas infra-estruturas urbanas em um sistema funcional e adequado à estratégia e aos objetivos do Plano de Desenvolvimento da Amazônia, para o horizonte 1975-79, implica assistir, primordialmente: [os] núcleos urbanos que possam atender e/ou induzir o desenvolvimento das áreas preferenciais selecionadas; [os] centros urbanos com importante posição no sistema viário [,] dadas suas naturais possibilidades de crescimento; [os] núcleos urbanos da fronteira que possam servir de elos [...] em projetos de ligações viárias internacionais (BRASIL, 1976a, p.45-46).

A partir da atuação do mencionado POLAMAZÔNIA, uma vez constituídos os pólos, se desdobrariam setores de ação – ligados a Programas Integrados (**ver tabela nº 20**), compreendendo: o Programa do Trópico Úmido (sob responsabilidade do CNPq e da SUDAM, contemplando pesquisas agrícolas, pedológicas, florestas, pesquisas sobre medicina tropical, e treinamento e especialização de pessoal); o Projeto RADAM (sob responsabilidade do Ministério das Minas e Energia e da SUDAM, consistindo “no levantamento aerofotogramétrico, através de radar e de outros sensores remotos, de áreas da Amazônia e do Nordeste, numa extensão aproximada de 4 milhões de km² e na fotointerpretação das imagens obtidas, nos campos da geologia, geomorfologia, solos,

vegetação e uso potencial da terra, para fornecimento das respectivas cartas temáticas e dos relatórios correspondentes”¹⁶; o Estudo de Vales Amazônicos (sob responsabilidade da SUDAM); os Agregados Econômicos Regionais (a cargo também da SUDAM); e a Montagem do Sistema de Informações para o Desenvolvimento da Amazônia: (BRASIL, 1976a, p.135-139).

Tabela nº 20. Programas integrados do II PDA e seus setores de ação.

PROGRAMAS	SETORES OU SUBSETORES DE AÇÃO CORRESPONDENTE
1. Programas Integrados	1) POLAMAZÔNIA 2) Programa do Trópico Úmido 3) Projeto RADAM 4) Estudos Básicos
2. Agricultura, abastecimento e organização agrária	1) Agricultura 2) Extrativismo 3) Pecuária 4) Abastecimento 5) Colonização 6) Pesca artesanal
3. Indústria e serviços	1) Indústria de transformação 2) Turismo 3) Pesca empresarial
4 e 5. Recursos naturais e Mineração	1) Madeira 2) Mineração
6. Recursos Humanos	1) Educação 2) Saúde
7, 8 e 9. Energia, Transporte e Comunicações	1) Energia 2) Transporte 3) Telecomunicações
10. Desenvolvimento urbano e meio-ambiente	1) Planejamento 2) Organização e administração municipal 3) Habitação 4) Saneamento 5) Desenvolvimento comunitário 6) Região Metropolitana de Belém

Fonte: Ministério do Interior (SUDAM), *II Plano de Desenvolvimento da Amazônia*, p.87.

¹⁶ O Projeto RADAM (Radares da Amazônia) foi fundamental para um reconhecimento físico da Amazônia, sendo um instrumento pioneiro no referente a um controle técnico – ligado aos sistemas orbitais – que tomaria vulto a partir de então. De acordo com Pereira; Menezes (2007, p.1), com a “implantação desse sistema [,] foi criada a infra-estrutura necessária à produção institucionalizada de informações sobre a Amazônia no âmbito de uma estratégia de gestão territorial, garantindo, assim, condições básicas para a exploração econômica da região”. Em termos técnicos, o Projeto foi instalado no início da década de 1970, com suporte da NASA e sob a coordenação do Departamento Nacional de Produção Mineral, “com o objetivo principal de realizar o mapeamento temático da Amazônia Legal para posterior aproveitamento econômico dos recursos naturais existentes”. A área de abrangência do projeto compreendia a extensão da rodovia Transamazônica, além de trechos dos estados do Amazonas, Pará, Piauí, Maranhão, Mato Grosso e Goiás, totalizando 1.500.000 km², os quais, posteriormente, “pela repercussão do projeto e do interesse de diversas entidades governamentais”, foram ampliados para 4.600.000 km², o que correspondeu a 54% do território nacional (PEREIRA; MENEZES, 2007, p.4).

Segue-se a apresentação dos setores de ação.

✓ Pecuária.

Programa financiado pelo BASA, contando com apoio técnico da EMPRAPA, poria na prática a concepção da SUDAM, para a qual essa atividade mostrava-se como a “mais adequada à ocupação dos grandes espaços continentais” da Amazônia, “caracterizados por baixa densidade humana” (PANDOLFO, 1973, p.7), tendo sido um dos setores produtivos que mais favoreceu os médios e grandes empresários, os quais se aproveitaram das políticas regionais direcionadas para os pólos e dos incentivos fiscais vigentes.

✓ Recursos minerais.

O II PDA reforçava, nesse setor, a importância econômica da exploração de bauxita no vale do Rio Trombetas e de ferro na serra dos Carajás, projeto este que compreenderia:

[a] exploração das reservas de minério de ferro [...] estimadas em 18 bilhões de toneladas, com 64% de teor de ferro [além da] construção de 3 núcleos urbanos para abrigar 9 mil habitantes, uma ferrovia de 940 km de extensão [...] exigindo esse complexo um investimento total da ordem de 1 bilhão de dólares, para um volume de exportação de 44 milhões de toneladas (BRASIL, 1976a, p.201).

Com menor destaque, estavam previstos também os projetos de moagem de calcário na Zona Bragantina, em Itaituba e Monte Alegre, e de exploração do minério de caulim, na área do Rio Jarí (a cargo do Grupo Ludwig), cujo “minério [...] próprio para recobrimento de papéis [...] deverá ser integralmente exportado para os EUA, [estimando-se uma] capacidade máxima de extração [...] estimada em 440 mil t/ano [...]” (BRASIL, 1976a, p.201-203).

✓ Agricultura, abastecimento, colonização e extrativismo.

Para esses setores, o PDA apostava na exploração das vantagens comparativas da região, dentre elas, o baixo custo da terra e as supostas condições ecológicas favoráveis, imaginando-se também um modelo muito relacionado às teorias locacionais de von Thünen, quanto à configuração de um cinturão verde ao redor de Belém e Manaus (BRASIL, 1976a, p.62). Quanto à colonização, pensava-se em atenuar uma eventual pressão demográfica proveniente de fluxos migratórios proporcionados pela abertura de rodovias na Região Norte. Para tanto, haveria de se consolidar os núcleos de colonização já existentes, implementar uma política de imigração seletiva, fixar os colonos “espontâneos já localizados na Região” e orientar espacialmente os fluxos migratórios (BRASIL, 1976a, p.63).

- ✓ Pesca.
- ✓ Indústrias de transformação.

O desenvolvimento industrial da Região Norte era salientado pelo Plano mediante a implantação de ramos, como fábrica de móveis, produtos de estanho, artefatos de couro, artefatos de borracha, produtos eletroquímicos e fertilizantes (BRASIL, 1976a, p.67-68)¹⁷.

- ✓ Indústrias e Serviços¹⁸.
- ✓ Energia.

Setor em que se destacava o Programa Plurianual da Energia Elétrica (ELETROBRÁS) (para o período 1972-1976) abrangia a elaboração dos projetos para a construção de Tucuruí¹⁹, bem como o estímulo à construção de termelétricas e a investigação das possibilidades de pequenas usinas para o atendimento a pólos urbanos como Porto Velho e Manaus.

Os projetos energéticos voltavam-se à ampliação da capacidade das usinas termelétricas de Belém e Manaus; à construção da usina térmica de Rio Branco, “objetivando instalar [...] uma usina térmica a vapor com [...] unidades turbogeradoras [,] de 5 MW cada uma” (BRASIL, 1976a, p.244); aos projetos para Atendimento de Núcleos da Amazônia; ao inventário dos recursos hidrelétricos das bacias dos rios Xingu, Tapajós e Madeira; ao estudo para ampliação das hidrelétricas de Coaracy Nunes e Curuá-Una; ao mini-aproveitamento hídrico na Amazônia; e, por fim, aos estudos altimétricos da região (BRASIL, 1976a, p.69/243-248).

¹⁷ Havia também uma referência, muito vaga, sobre o comprometimento em concluir o Distrito Industrial da Zona Franca de Manaus, bem como seu distrito agropecuário.

¹⁸ Sobre “Indústria e Serviços”, o II PDA apontava os seguintes projetos: Pesquisas Industriais, visando “ao estudo do aproveitamento da matéria-prima local para formação de complexos industriais altamente consumidores de energia hidrelétrica, procurando conjugar o potencial regional em minérios, madeira e energia [incluindo] prioritariamente estudos de viabilidade de indústrias eletrotérmicas e eletrolíticas; estudos para implantação de ramos industriais complementares aos setores prioritários; sondagem conjuntural e pesquisa de mercado de produtos industrializados” (BRASIL, 1976a, p.165); Distritos e Áreas Industriais (com “macrolocalização a definir”, segundo o Plano), projeto voltado à “implantação racional das indústrias regionais [com] a definição de distritos e áreas industriais, objetivando a criação de infra-estrutura [e] conseqüente redução dos custos operacionais, bem como eliminação dos efeitos negativos da industrialização em termos de poluição ambiental” (BRASIL, 1976a, p.165); e Diagnóstico de Setor Terciário, projeto cuja intenção era conhecer a “situação [...] do setor terciário, do ponto de vista dos fatores de produção ocupados [...] em termos quantitativos e qualitativos [devendo] identificar pequenas causas que implicam no enfraquecimento do setor, bem como as políticas a serem implantadas para eliminar os pontos de estrangulamento encontrados” (BRASIL, 1976a, p.167).

¹⁹ Tucuruí permitiria a “criação de um pólo industrial [...] na base da metalurgia do alumínio a partir da bauxita amazônica [contribuindo] para a exploração racional do minério de ferro da serra dos Carajás [,] não somente nos aspectos relacionados à lavra, terminais e siderurgia, como especialmente os relativos ao transporte ferroviário, como a eletrificação da ferrovia da mina [...] até Itaqui [e para a] efetiva influência no desenvolvimento da região de Belém” (BRASIL, 1976a, p.244-245).

✓ Transportes.

Novamente – como no I PND – o planejamento se voltava para a questão essencial da circulação, enumerando a construção ou conclusão das seguintes rodovias: BR-316 (Belém-Santa Maria); BR-317 (Rio Branco-Assis Brasil); BR-163 (Cuiabá-Santarém); BR-230 (Humaitá-Lábrea); BR-210 (Macapá-Mitu); BR-364 (Rio Branco-Fronteira com o Peru); BR-163 (Alenquer-Suriname); BR-370 (Taumaturgo-Içana); BR-174/401 (Boa Vista-Guiana); BR-174 (Manaus-Boa Vista); BR-156 (Macapá-Guiana Francesa); BR-319 (Manaus-Porto Velho); BR-364 (Porto Velho-Rio Branco); BR-174 (Vilhena-BR-230); PA-150 (antiga PA-70 e PA-82) (BRASIL, 1976a, p.71). No período de 1975/1979 seriam implantados 5.776 km, com melhoramento de 773 km de rodovias na Região Amazônica (ver tabela nº 21), sendo os recursos necessários para o empreendimento na ordem de Cr\$ 2.703,9 milhões.

Tabela nº 21. Trechos rodoviários a construir no período 1975-1979 – conforme o II PDA.

TRECHOS RODOVIÁRIOS A CONSTRUIR NO PERÍODO 1975-1979				
RODOVIA – SIGLA	TRECHO	TOTAL (km)	NATUREZA DO SERVIÇO	EXTENSÃO A EXECUTAR (km)
BR 316	Belém/Santa Maria	–	I D	107
BR-317	Rio Branco/Assis Brasil	290	M	290
BR-163	Cuiabá/Santarém	1762	I C	77
BR-230	Humaitá/Lábrea	234	I	234
BR-210	Macapá/Mitu	2357,6	I	1970
BR-364	Rio Branco/Fronteira c/o Peru	747,7	I	470,9
BR-163	Alenquer/Suriname	646	I	646
BR-307	Taumaturgo/Içana	1475	I	1245
BR-174/401	Boa Vista/Guiana	886	I	263
BR-174	Manaus/Boa Vista	995,2	I	321,3
BR-156	Macapá/Guiana Francesa	633,6	I	314
BR-319	Manaus/Porto Velho	866	I P	128
BR-364	Porto Velho/Rio Branco	483	M P	483
BR-174	Vilhena/BR-320	863	I	863
TOTAL IMPLANTAÇÃO				5746
TOTAL MELHORAMENTO				773

OBS: D = Duplicação; M = Melhoramento; I = Implantação; P = Pavimentação; C = Conclusão.

Fonte: *II Plano de Desenvolvimento da Amazônia*, 1976, p.257.

Estavam também relacionados no II PDA os seguintes subprogramas de apoio ao transporte: a) estudo da rede intermodal de apoio, visando a “estudar a forma mais adequada [para] prover o apoio de transportes” e, também, para tornar mais eficaz a “exploração do potencial econômico existente em cada área preferencial” (BRASIL, 1976a, p.253); b) investimentos nos projetos de implantação da rede de apoio às áreas preferenciais

(SUDAM); c) reformulação da sistemática de administração e planejamento do setor; d) Projeto Hidrovias, segundo o qual se pretendia “dar prosseguimento e aceleração aos estudos dos rios da Bacia Amazônica”, construir a eclusa de Tucuruí, “com o objetivo de atender a navegação do rio Tocantins”, após a implantação da Hidrelétrica de Itaboca, e prever o melhoramento da navegação dos rios do Amazonas e na Bacia do Tocantins (BRASIL, 1976a, p.259).

Mas não ficavam somente aí os subprogramas, mostrando mesmo a importância dada ao transporte como infra-estrutura fundamental para o “desenvolvimento” da Amazônia. Destacava-se também o Projeto de Portos, com a efetivação dos seguintes programas: 1) melhorias dos portos de Belém, Manaus e Macapá; 2) prosseguimento da melhoria do Terminal do Miramar (Belém); 3) elaboração dos estudos para determinar a localização do novo porto de Belém; 4) obras de melhoramento geral no porto de Santarém; 5) construção dos portos de Humaitá e Caracará; 6) construção de portos fluviais no Estado do Amazonas; 7) conclusão do porto de Porto Velho, “inclusive com construção de armazéns”; 8) construção do porto de Tucuruí; 9) reconstrução do porto de Marabá (BRASIL, 1976a, p.259). Por fim, em relação à rede ferroviária, citava-se, como projeto de destaque, a estrada de ferro de Carajás²⁰.

✓ Comunicações.

A partir da criação da TELEBRÁS (em 1972), o II PDA incluía, para a Amazônia, os subprogramas de Expansão da Rede Nacional de TELEX e de Estudos e Pesquisas para Ampliação do Sistema de Troncos, ambos a cargo da EMBRATEL²¹, quanto à sua execução, e da própria TELEBRÁS, responsável pela coordenação (BRASIL, 1976a, p.277-278).

✓ Educação.

O projeto para o setor educacional visava à “capacitação de recursos humanos para educação e cultura” (com apoio do MEC), com realce para a “necessidade de fomentar a mão-de-obra superior e a de nível médio”, de maneira compatível com o “rápido ritmo de transformação” pela qual a região estaria passando (BRASIL, 1976a, p.74/227)²².

✓ Saúde.

²⁰ Construída entre 1978 e 1982.

²¹ A EMBRATEL foi constituída em 1965.

²² Essa era uma questão complicada, na medida em que a Amazônia não atrairia mão-de-obra formada no Centro-Sul, e nem essa mão-de-obra seria a mais apta a trabalhar na Região – conforme o Plano mesmo comentava.

- ✓ Turismo.
- ✓ Saneamento, habitação, planejamento urbano e organização administrativa municipal.

Vale destacar que o subprograma de habitação envolvia o projeto de Construções Habitacionais, procurando “corrigir” o déficit de moradias em cidades com população urbana superior a 10.000 habitantes, além de traçar um estudo das necessidades habitacionais e de infra-estrutura urbana das áreas preferenciais (através da SUDAM e do BNH) (BRASIL, 1976a, p.289-293). Na questão da urbanização, com a ampliação do antigo PAC (Programa de Ação Concentrada), criado pelo Ministério do Interior (sob ação da SUDAM) e cujo objetivo era atenuar problemas ligados aos núcleos urbanos da Região (BRASIL, 1975c, p.20; 1976a, p.80-81), previa-se no II PDA o estudo e planejamento dos núcleos urbanos já existentes de apoio às áreas preferenciais. Para tanto, argumentava-se que:

[a] promoção de estudos de desenvolvimento e planejamento integrado dos núcleos urbanos já existentes, de apoio às áreas preferenciais [...], busca maior e melhor conhecimento da realidade local [e] objetiva dotar a SUDAM e outros organismos competentes do MINTER, bem como as Administrações Municipais, de um referencial básico nacional e eficiente para nortear sua atuação dentro das Diretrizes dos Planos Nacional e Regional assim como fornecer-lhes o instrumental para empreender a execução de projetos setoriais básicos e também elementos para a realimentação do Sistema de Planejamento Global (BRASIL, 1976a, p.285).

Recordando-se os núcleos agro-minerais sugeridos pelo POLAMAZÔNIA, arquitetava-se também a execução de outras “modalidades” de pólos, no caso, os de finalidade urbana,

[...] compreendendo o desenvolvimento das metrópoles regionais em formação: Manaus (continuidade do esforço de fortalecimento da região, através dos mecanismos da Zona Franca de Manaus e dos investimentos de infra-estrutura), Belém (planejamento, financiamento e execução de projetos de complementação da infra-estrutura urbana e implantação da Região Metropolitana) e São Luís (preparação da infra-estrutura urbana e de recursos humanos para receber os grandes investimentos decorrentes da exploração do minério de ferro de Carajás) (BRASIL, 1976a, p.46).

Especificamente para a Amazônia, é importante ressaltar que o Programa de Ação do Governo na área do desenvolvimento urbano, documento elaborado no âmbito da Secretaria de Planejamento e Operações, da Secretaria Geral do MINTER (Ministério do Interior), com apoio e informações fornecidas pela SUDENE, SUDAM, SUDECO, SUDESUL e BNH (1975c, p.5), considerava, sendo a região, em seu conjunto, um sistema de cidades ainda “não integradas”, a necessidade de investimentos em núcleos urbanos

“indutores de desenvolvimento em áreas selecionadas”, em relação, também, às cidades com “importante posição no sistema viário”, e o incremento da infra-estrutura urbana de localidades de fronteira, as quais deveriam ser “postos avançados em projetos de ligações viárias internacionais” (BRASIL, 1975c, p.17-20):

Como projeto florestal, pode-se comentar a respeito do Projeto-Piloto Dendê, iniciativa da SUDAM e desenvolvido sob assistência técnica do *Institut de Recherches pour les Huiles et Oléagineux* – IRHO, localizado a 35 quilômetros de Belém, no município de Benevides (PA). De acordo com Clara Pandolfo, técnica da SUDAM,

[o] Projeto foi conduzido [...] com extraordinário sucesso e já começa a ter repercussão sobre o meio local, com o interesse despertado pela disseminação da cultura, motivo porque a SUDAM está cogitando de alienar a plantação, para que a iniciativa privada dê prosseguimento aos trabalhos [...] (PANDOLFO, 1973, p.34-35).

Somar-se-iam a essa iniciativa, outras pesquisas florestais, como: Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA – situado em Manaus); Projeto PNUD/FAO/IBDF/BRA-45; Projeto do Programa do Trópico Úmido – dirigido pelo Conselho Nacional de Pesquisas; Projeto Jari – desenvolvido pela Jari Indústria e Comércio S.A. Sobre este,

Diferindo do esquema de utilização adotado pelas demais empresas florestais que atuam na região, a Jari Indústria e Comércio S.A. optou pela formação de uma floresta homogênea plantada, removendo preliminarmente a mata nativa [...] O Projeto visa ao plantio de uma floresta de 80.000 hectares e a essência escolhida foi a *Gmelina Arborea*, originária da Ásia, com uso em reflorestamento na África Equatorial. Inicialmente estava previsto o plantio exclusivo dessa espécie [,] mas a Jari modificou a idéia primitiva evoluindo para uma conjugação do plantio com outra espécie também exótica, o *Pinus Caribea* [...] A razão dessa modificação é o excelente desenvolvimento atingido pelo *Pinus* na Amazônia e a possibilidade de cultivo desta espécie em solos arenosos muito pobres, enquanto que a *Gmelina* exige solos férteis. O Projeto atual prevê o plantio de 60% de *Gmelina* e 40% de *Pinus* (PANDOLFO, 1973, p.37).

Quando se falava em recursos naturais, incluíam-se – no referente ao extrativismo – programas voltados principalmente para a heveicultura²³. Tanto a Reorganização das

²³ Além de subprojetos como: Alteração dos Critérios para Financiamento Bancário à Pequena Agricultura de Hortifrutigranjeiros; Instituição de um Sistema de Estoques Reguladores da Castanha (por meio da SUDAM, do Instituto Nacional de Tecnologia e da Universidade Federal do Pará); e a Criação de um Fundo de Pesquisas Agronômicas e Tecnológicas da Castanha (sob responsabilidade da SUDAM e da EMBRAPA, com recursos do Banco do Brasil). Somava-se a esses subprojetos, o projeto relacionado à Ampliação dos programas de pesquisas florestais e equipamento do centro de tecnologia madeireira de Santarém; parte componente do Subprograma de Pesquisas Florestais, e aqueles ligados ao Subprograma Especial de Aproveitamento Madeireiro, como o Projeto para Áreas para Exploração Racional de Madeiras da Amazônia; par Instituição das áreas para exploração racional de madeiras da Amazônia; e para o Tombamento físico e inventário das áreas referidas [para a exploração madeireira]. Toda a atividade extrativa de madeira seria amparada, também, por um projeto de Organização Empresarial, procurando abarcar: os Estudos para Criação

Relações de Trabalho no Seringal Silvestre quanto a Intervenção da COBAL no Abastecimento dos Seringais Nativos tinham como objetivos “suprir os seringais de produtos alimentares e outros gêneros, constituindo os próprios seringalistas [...] seus Agentes Revendedores, seguindo tabelamento pré-estabelecido, e com direito a uma comissão de revenda cobrindo riscos e lucros” (BRASIL, 1976a, p.157); o que seria complementado pelos subprojetos de Processo Seletivo de Áreas Preferenciais para Heveicultura e de Ativação de Pesquisas Genéticas e de Estimulação à referida cultura, ambos a cargo da SUDAM e da EMBRAPA (BRASIL, 1976a, p.158-159).

Conforme mencionado, dentre os programas de recursos naturais apresentados no II PDA, havia projetos de pesquisas minerais, como o levantamento de dados sobre evaporitos na bacia do médio amazonas; a prospecção e pesquisa de sulfetos metálicos; ensaios de tratado e beneficiamento de minérios (a cargo da SUDAM e da Universidade Federal do Pará); incentivo fiscal específico para pesquisa geológica na Região Amazônica – considerando que a pesquisa geológica, sem auxílio governamental, seria inviável, “devido às [...] características [na região] de distância e dificuldade de acesso [e] custos mais elevados que aqueles comumente observados nas demais Regiões do País” (BRASIL, 1976a, p.182); arrecadação de recursos para controle e dinamização das atividades de pesquisa e prospecção (captados pela SUDAM); modificações de aspectos legais da figura do reconhecimento geológico (visando a uma modificação do Código de Mineração); e o projeto Xingu-Araguaia. Este, sob incumbência da SUDAM, envolvia uma verba de Cr\$ 2,3 milhões para o biênio 1975-1976. De acordo com o PDA,

A ocorrência na área do Rio Xingu [...] de uma associação litológica envolvendo formação ferrífera, vulcanismo [de] ácido a intermediário e rochas meta-sedimentares, em um tal condicionamento estrutural que sugere ambiente favorável a concentrações minerais de significado econômico, de par com a existência na área do Rio Araguaia [...] de significativos afloramentos de rochas ultrabásicas, com evidências promissoras de mineralização de níquel e cromo, sugerindo, inclusive, uma continuação para o Norte [das jazidas] que [ocorrem] em Goiás, com comprovados jazimentos dos minerais citados, são fatos que recomendam a realização de uma investigação geológica, com vistas [à] definição das reais possibilidades minerais da região (BRASIL, 1976a, p.180).

Porém, mais amplo que o projeto Xingu-Araguaia, seria o projeto visando à prospecção e pesquisa de bauxita fosforosa na área amazônica do Maranhão, não só pelos com recursos em questão (na ordem de Cr\$ 4,4 milhões), como pela sua duração, prevista

da Sociedade de Economia Mista Empresa Madeireira da Amazônia S.A.; a Criação da Empresa de Economia Mista; e a Estruturação, Implantação e Operação da Empresa de Economia Mista ; o que envolveria, em relação a toda a atividade em questão, um montante da ordem dos Cr\$ 67.786.000,000 (BRASIL, 1976a, p.156-160/183-189).

para o quadriênio 1976-1979. São bastante evidentes, neste projeto, as relações a serem estabelecidas entre instituições nacionais e internacionais, no tocante ao uso do território amazônico, e também as justificativas primário-exportadoras para a prospecção mineral – e não voltadas à indústria nacional. Novamente, de acordo com o PDA,

A bauxita fosforosa é usada no Japão e na França para a produção de fertilizantes. Os depósitos maranhenses desse minério são conhecidos há muitos anos, embora não estejam, ainda, devidamente estruturados, pois a missão FAO/UNESCO/SPVEA que os estudou na Serra de Pirocana, Morro do Tromai, Ilha Trauira etc. [...] conclui aquele contato inicial com a recomendação de que se desse continuidade a seus estudos, e que se contatassem os países possuidores de know-how da utilização do minério pesquisado (BRASIL, 1976a, p.181).

Além da mineração e mesmo da pura extração de madeira, o capítulo do II PDA, reservado aos recursos naturais, indicava uma série de projetos voltados para a industrialização dos produtos advindos do extrativismo. Nesse sentido, a Empresa Madeireira da Amazônia S.A. (EMASA) e a SUDAM deveriam dar conta dos projetos de: implantação de unidades de extração e processamento nas áreas para exploração racional, integração das atividades de extração e processamento, normas técnicas para a exploração cíclica da floresta, inclusive sobre o processo de regeneração natural conduzida, comportamento de madeiras não difundidas no processo industrial, medidas institucionais genéticas (BRASIL, 1976a, p.192-196).

Certamente, esses projetos, subprojetos e programas – cedo ou tarde – tocariam na questão da terra; o que não escapou aos planejadores, pois se reivindicaria a criação de uma Procuradoria de Terras subordinadas à SUDAM, objetivando um,

Convênio entre a SUDAM e o INCRA para estabelecer Procuradoria de Terras encarregada dos serviços de regulação da posse e propriedade fundiária em áreas de interesse florestal, através da discriminação das áreas de jurisdição federal, a fim de incorporá-las ao domínio da União, da demarcação de áreas privadas e do titulamento de áreas efetivamente apossadas [...] A racionalização da exploração florestal, a integração da extração e processamento e o Programa de Florestas Regionais de Rendimento requerem preliminarmente a regularização da situação fundiária nas áreas prioritárias de exploração florestal (BRASIL, 1976a, p.193).

Havia a intenção, através desse tipo de registro de caráter institucional, de, dentre outras metas, estabelecer a obrigatoriedade do uso de autorização de derrubada, a emissão de alvarás de exploração seletiva, bem como de licenças de desmatamento, de guias florestais e de guias de trânsito a serem controladas pela SUDAM e pelo antigo IBDF;

conforme requisito de caráter institucional contido no art. 5 do Decreto Lei nº 289/1967²⁴ e no art. 18 do Decreto Lei nº 73 601/1974²⁵.

Finalmente, amparado por um subprojeto visando à Organização de um serviço de controle estatístico (a cargo da SUDAM), vale citar o Subprograma de Levantamentos Básicos, o qual incluía, dentre seus projetos, os Estudos Hidrológicos e Climatológicos da Bacia Amazônica²⁶. Como justificativa de seus objetivos, lia-se no II PDA:

A rede nacional de observação permitirá a criação de um Banco de Dados [...] que servirá para orientar projetos de atividades agrícolas em geral e para projetos diversos de Engenharia: pesquisa, acompanhamento e análise da evolução ambiental, particularmente da qualidade das águas; estudos de águas subterrâneas, umidade do solo, geotermia e erosão; previsão de secas e inundações, levantamento do potencial hidráulico, objetivando projetos hidrelétricos e de navegação, irrigação e drenagem, além da proteção aérea e fluvial [...] Coleta, integração e homogeneização dos dados disponíveis visando a obtenção de Carta Temática de Solos, a partir do Projeto RADAM; contribuição ao programa de desenvolvimento preliminar de solos, zoneamento agrícola segundo a capacidade e uso da terra (BRASIL, 1976a, p.197).

Reservando uma parte considerável de suas páginas aos projetos considerados como os de recursos naturais (agricultura, pecuária, extrativismo e mineração), o PDA chamava atenção para a “experimentação agropecuária” – a ser empreendida pela SUDAM e pela

²⁴ No caso, trata-se do próprio Decreto que cria o IBDF. Segundo o referido artigo: “Compete [...] ao IBDF: I – estabelecer o registro obrigatório e organizar o cadastramento das pessoas físicas ou jurídicas que exerçam atividades relacionadas com o presente o decreto-lei, segundo o disposto no Regulamento; II – reorganizar e realizar diretamente ou através de outros órgãos públicos, ou entidades de classe, a fiscalização das atividades relacionadas com o presente decreto-lei bem como promover a repressão às fraudes na exploração florestal, produção, transporte, comercialização e industrialização de produtos florestais, nos termos e condições estabelecidos pelo Poder Executivo; III – promover e incentivar a classificação botânica das espécies florestais e realizar a padronização e classificação de produtos florestais, diretamente ou em cooperação com outros órgãos públicos ou privados; IV – celebrar convênios e acordos com entidades públicas ou privadas, nacionais, internacionais ou estrangeiras, visando ao bom desempenho de suas atribuições; V – delegar funções executivas a entidades públicas ou não, por ato unilateral aferida previamente a reciprocidade de interesses; VI – promover a formação e o aperfeiçoamento do pessoal necessário do pleno desenvolvimento de suas atribuições VII – analisar e opinar sobre os projetos de florestamento e reflorestamento elaborado para fins de usufruir os incentivos fiscais previstos em leis e regulamentos apropriados; VIII – administrar o Jardim Botânico do Rio de Janeiro, os Parques Nacionais, as Florestas Nacionais, as Reservas Biológicas e os Parques de Caça Federais”. (BRASIL, Senado Federal. Decreto-Lei nº 289, de 28 de fevereiro de 1967 – “Cria o Instituto Brasileiro do Desenvolvimento Florestal e dá outras providências”).

²⁵ Decreto que reorganizou o IBDF. No caso, seu art. 18 considera que, “Para melhor desincumbir-se das funções de planejamento, coordenação, supervisão e controle, e com objetivo de impedir o crescimento de sua máquina administrativa [o] IBDF [...] procurará desobrigar-se da realização material das tarefas meramente executivas [em] todos os níveis de sua estrutura, mediante: I – convênios com órgãos públicos federais, estaduais ou municipais [e] II – contratos com a iniciativa privada” (BRASIL, Senado Federal. Decreto-Lei nº 73.601, de 08 de fevereiro de 1974 – “Dispõe sobre a organização do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal, e dá outras providências”).

²⁶ Seria este um dos projetos que envolveriam o maior número de parcerias: SUDAM, PNUD, Ministério das Minas e Energia, dos Transportes, do Interior, da Agricultura e da Aeronáutica. Em termos de recursos (do PNUD e do Governo Brasileiro), o projeto envolveria um total de Cr\$ 34,803 milhões (sendo US\$ 765.000 vindos do PNUD) (BRASIL, 1976a, p196-197).

EMBRAPA, através de financiamento da ordem de Cr\$ 577.266.000,00 (em cinco anos) vindos da própria SUDAM, do INCRA, e do BASA – “pela diversificação de cultura e/ou utilização de novos métodos de cultivo e criação”, buscando “exploração de culturas com vantagens comparativas e de interesse para a economia regional e que possuam potencial de competitividade nos mercados externo e interno” (BRASIL, 1976a, p.145-146). Para tanto, além dos projetos de abastecimento regional e produção, difusão e utilização de sementes melhoradas, insistia-se na colonização de áreas prioritárias.

O grande esforço governamental na área de colonização, tendo em vista os resultados até agora alcançados [,] deverá ser aperfeiçoado. Os estudos vêm demonstrando que a ocupação econômica da Região deve ser seletiva quanto aos setores produtivos e descontínua quanto ao espaço. O processo de colonização deve, portanto, adaptar-se a essa linha, ganhando novas dimensões e passando a constituir um dos suportes da estratégia traçada para o desenvolvimento da Amazônia. Privilegiando os setores-chave, que oferecem alta complementaridade à economia nacional; aproveitando potenciais economicamente promissores da área, particularmente nas bacias dos grandes rios, ter-se-á propiciado ao homem da Região e aos imigrantes oportunidades de elevação do nível de vida [...] Dentro dessa perspectiva, o projeto visa a atender três aspectos distintos: implantação de novos núcleos de colonização; consolidação e/ou reorientação dos núcleos já existentes; e desenvolvimento dos grandes programas integrados de base rodofluvial e de ocupação empresarial orientada (BRASIL, 1976a, p.151).

Explicitamente, por meio de uma colonização, na realidade, privilegiada a determinados capitais, o PDA traçava como “objetivo principal”, para a agropecuária, o “Enquadramento da Amazônia Legal como Área Preferencial para a Exportação de Carne Bovina”; projeto realizável somente por um “máximo” estímulo do uso da Amazônia como espaço para a atividade pecuária (BRASIL, 1976a, p.152). De dez a quinze anos a partir de 1975, o anteprojeto encaminhado pela SUDAM à Presidência da República estabelecia:

a) total isenção de impostos e quotas de retenção sobre as exportações de carne originária de empreendimentos estabelecidos nas áreas prioritárias indicadas nos estudos já precedidos; b) limitação do prazo [dez anos] e condições em que a isenção será total, de modo a possibilitar oportuna instituição de quota de retenção com destino especial [...]; c) regime privilegiado para importações de todos os artigos e insumos relacionados direta ou indiretamente com a produção de bois, de carne bovina e derivados; d) princípios gerais que vinculem o gozo dos benefícios à localização das fazendas, visando a desestimular totalmente a ocupação fora das áreas prioritárias; e) disciplinação severa do uso da terra em área não prioritária, de modo a impedir drasticamente a penetração pecuária nas zonas contra-indicadas do ponto de vista da ecologia e da conservação da natureza (BRASIL, 1976a, p.153)²⁷.

²⁷ Dentre os subprojetos para o setor agropecuário, destacavam-se: a Concessão de Estímulos Fiscais e Creditícios à Pecuária em Função de Localização, Nível Tecnológico e Linhas de Produção e a Criação do Fundo Especial para Inversões Públicas no Setor Pecuário, aplicado em obras públicas de infra-estrutura em

6.2.1 Um comentário sobre o programa de ação do Governo para o Território de Roraima.

A Lei nº 411/69 condicionava a ação administrativa dos territórios a programas que deveriam ser submetidos à aprovação do MINTER. Detalhamento do II PND, o *programa de ação do governo para o Território de Roraima* centrava-se, principalmente, no aproveitamento do “Pólo Roraima” (um dos quinze núcleos anteriormente previstos no POLAMAZÔNIA), cuja finalidade, ainda que vagamente definida como “de fundo político, econômico e social” (BRASIL, 1975d, p.77) (**ver tabela nº 22**), seria, na realidade, a transformação dos campos do antigo Território Federal em grandes áreas de criação de pecuária bovina.

Tabela nº 22. Pólo Roraima: programas, projetos, recursos e órgãos responsáveis.

Programas e projetos: fontes dos recursos	Aplicação em 1975 (x 1.000)	Órgão responsável ou executor
Agricultura		
Discriminação e regularização fundiária	5.751,0	INCRA
POLAMAZÔNIA (por meio do PROTERRA)	4.000,0	
Território (Governo do Território de Roraima)	1.500,0	
INCRA	251,0	
Instalação de unidade armazenadora	3.000,0	CIBRAZEM
POLAMAZÔNIA	2.000,0	
Território	1.000,0	
Implantação das atividades do estábulo quarentenário de Roraima	600,0	DEMA
POLAMAZÔNIA	600,0	
Criação de novas colônias agrícolas e reestruturação das existentes	2.500,0	Governo do Território de Roraima
POLAMAZÔNIA	2.220,0	
Território	300,0	
Transporte		
Implantação da rodovia RR-13, no trecho km 43-Alto Mucajaí	2.100,0	Governo do

regiões agropecuárias prioritárias; no financiamento de investimentos privados para tecnologia aplicada; no projeto de pesquisa tecnológica e treinamento de pessoal técnico; em subsídios a produtores da Região; na dotação de infra-estrutura básica de saneamento, saúde e educação, bem como na criação de infra-estrutura nos núcleos urbanos de apoio (BRASIL, 1976a, p.155).

POLAMAZÔNIA	500,0	Território
Território	1.600,0	
Implantação da RR-15, no trecho Surumu-Normândia	4.600,0	Governo do Território
POLAMAZÔNIA (através do PIN)	1.600,0	
Território	3.000,0	
Energia		
Estudos para a construção da hidrelétrica Rio Cotingo	12.000,0	ELETRONORTE
POLAMAZÔNIA (PIN)	2.000,0	
Eletronorte	10.000,0	
Desenvolvimento urbano		
Implantação do PDU (pólo de desenvolvimento urbano) de Caracarái	45.000,0	SUDAM
POLAMAZÔNIA (através do FDPI)	30.000,0	
Território	15.000,0	
Esgoto sanitário de Boa Vista	4.000,0	DNOS
POLAMAZÔNIA (através do FDPI)	2.000,0	
Território	2.000,0	
Drenagem pluvial, aterro de áreas alagadiças e controle de cheias em Boa Vista	6.300,0	DNOS
POLAMAZÔNIA (através do FDPI)	3.800,0	
Território	2.500,0	
Indústria e serviços		
Apoio à pequena e média empresa	200,0	SUDAM
POLAMAZÔNIA (FDAE)	80,0	
SUDAM/CEBRAE	120,0	
Saúde		
Oncocercose no Brasil – estudo clínico em relação com a intensidade de infestação	40,0	Instituto Evandro Chagas
POLAMAZÔNIA (PIN)	30,0	
Fundação Oswaldo Cruz	10,0	
RESUMO		
POLAMAZÔNIA	48.210,0	
PIN	9.330,0	
FDAE	6.800,0	
FDPI	30.000,0	
OUTRAS FONTES	37.881,0	

TOTAL	86.091,0
--------------	-----------------

Fonte: Ministério do Interior. *II Plano Nacional de Desenvolvimento – programa de ação do Governo para o Território de Roraima*. Brasília: MINTER, Secretaria Geral, 1975d, p.99-101

* Aproximadamente US\$ 3 milhões (a preços de dezembro de 1975).

Para tanto, de acordo com um esquema de “organização racional do espaço”, cujos três focos principais seriam a ocupação por meio de eixos rodoviários, “colônias” agrícolas e áreas-programa, punha-se como tarefa inicial organizar e complementar um sistema viário, conectando o Território a Manaus, Belém e Santarém, além de torná-lo ponto de passagem para uma “articulação continental”, para que se propiciassem as condições de fazer de Roraima “região de apoio à integração latino-americana, no sentido da Venezuela, Guiana e Caribe” (BRASIL, 1975d, p.71-73/79).

Realizada a comunicação do Território (aliás, bastante restrita ao aspecto viário, de circulação material) com o restante do país, a atividade econômica chave (pecuária) seria viabilizada mediante a colonização e o “assentamento de empresas rurais”, para que a ocupação local se desse com base numa “seletividade” dos fluxos migratórios para o Território.

Mais detalhadamente, o Programa destacava, por setor, ao lado do aperfeiçoamento das rodovias, o aproveitamento do Rio Branco para navegação, a execução de rodovias de penetração e a construção do aeroporto e do porto de Caracaraí²⁸, município que havia sido “selecionado” pelo Programa como prioritário, mais que a capital, Boa Vista, para a execução de um Plano de Desenvolvimento Urbano.

Caracaraí é o porto natural de Roraima, além de se destacar como entroncamento rodoviário de grande importância. Nas suas proximidades passam as rodovias BR-174 (Manaus/Caracaraí/Boa Vista/Fronteira Brasil-Venezuela), BR-210 e a Perimetral Norte. Com base nesses aspectos locais, Caracaraí vem se destacando como núcleo potencial muito significativo (BRASIL, 1975d, p.87).

Secundariamente, previa-se a elaboração de um Plano de Desenvolvimento Urbano em Núcleos Seleccionados, na medida em que a ocupação do interior de Roraima solicitaria, também, “sistematizar, planejar e adotar diretrizes de urbanização em função da realidade local”, visando a realizar o “crescimento ordenado de núcleos seleccionados”, objetivo para o qual o governo do Território, em convênio com o Instituto de Cooperação Técnica Intermunicipal do Amazonas (ICOTI) prepararia, justamente, seus Planos e Diretrizes

²⁸ Quanto ao setor de energia, o Programa apostava na construção da hidrelétrica do Rio Cotingo, cuja capacidade inicial seria de 20.000 kW, aumentados para 30.000 na etapa final (BRASIL, 1975d, p.90).

Urbanas, destacando-se os (já então existentes) de Mucajaí e de Surumu (BRASIL, 1975d, p.87-88).

Partindo dessas duas principais bases – Boa Vista e Caracaraí –, se distribuiriam faixas de colonização, organizadas em torno dos eixos rodoviários, principalmente, as rotas Boa Vista-Fronteira com a Guiana, Boa Vista-Fronteira com a Venezuela e Perimetral Norte (BRASIL, 1975d, p.77-79) (**ver mapa nº 8**).

Mapa nº 8. Ocupação do espaço territorial – segundo o Programa de Ação do Governo para o Território de Roraima.

—76—

Fonte: *II Plano Nacional de Desenvolvimento – programa de ação do Governo para o Território de Roraima, 1975d, p.75.*

Entretanto, havia uma questão basilar para converter o Território Federal em área para a agropecuária, a qual envolvia uma pré-disposição à iniciativa das empresas rurais, em prejuízo dos médios e pequenos produtores. Ora, a pecuária, como, de resto, em toda a

Amazônia, estava destinada pelos planejadores a ser uma atividade praticada fora das “colônias”, em locais de acesso mais restrito, por isso mesmo, em grandes dimensões fundiárias, apoiadas, apenas, não de perto, pelos supostos “pólos” urbanos. Assim, a “regularização fundiária”, prevista para incorporar uma área de 1.600.000 hectares, pôs-se como política territorial da maior relevância, dentre as propostas o Programa para Roraima.

A atividade de incorporação [das terras de Roraima] ao domínio da União, no sentido de dar ocupação ao pequeno, ao médio e ao grande empresário rural, transpondo desse modo o grande obstáculo ao desenvolvimento do setor produtivo rural que é a legalização das terras, possibilitando uma mudança significativa no quadro atual da produção agropecuária de Roraima. A regularização fundiária, portanto, é condição básica para que se promova a ocupação produtiva preconizada, por ser a fórmula de incorporar as terras devolutas da área ao patrimônio público, e posteriormente, proceder a sua alienação (BRASIL, 1975d, p.83).

Igual a outros programas regionais do período, não seria deixado à parte o setor extrativista, no qual, além da exploração de madeira, a realizar-se mediante “módulos de exploração”, definidos por inventários florestais, complementares aos dados do Projeto RADAM, haveria de se pesquisar os “recursos minerais fundamentais ao desenvolvimento do País”, para o qual o Ministério das Minas e Energia providenciara, junto ao Departamento Nacional da Produção Mineral, o mapeamento de 106.000 km² do Território Federal, cujos resultados concluíam pela possibilidade de exploração de cassiterita e nióbio, associados aos “corpos graníticos” da região norte-oriental de Roraima (BRASIL, 1975d, p.86)²⁹. Com verbas do PIN, FDPI e PROTERRA, o governo do Território e o Programa POLAMAZÔNIA encaminhariam a execução, via INCRA, CIBRAZEM, ELETRONORTE etc., as imaginadas obras de infra-estrutura, porventura capazes de, como alvo maior, equipar o território e dar-lhe a condição de área de convergência para os interesses brasileiros *do outro lado* das fronteiras.

Ocorre que essa “fórmula” acabaria por controlar – “eficientemente” – a alienação das terras, restringindo seu acesso, tornado muito mais propenso aos grandes proprietários, os quais cumpriram, menos que uma função produtiva no território, um desejado papel geopolítico, legitimando a presença do Estado nos “vazios”; muitos dos quais, na Amazônia, povoados desde décadas por praticantes de uma agricultura de subsistência; desde séculos, por grupos indígenas. Materializava-se, somada a essa forma de ocupação a construção dos eixos rodoviários, “colonizados”, um antigo ideal geopolítico de presença

²⁹ Em relação, ainda, a outros setores, o industrial restringia-se a “selecionar atividades prioritárias” ligadas à agro-indústria, sobretudo, aqueles empreendimentos voltados para o uso de “matérias-primas regionais, provenientes da pecuária bovina, agricultura, extrativismo mineral, floresta e pesca” (BRASIL, 1975d, p.90).

continental do Brasil, atestada desde Mário Travassos, mas atualizada à época dos PNDs por Meira Mattos, cuja idéia de articulação geopolítica pan-americana jamais poderia deixar de ser cotejada ao planejamento. Analogamente a muitos aspectos explícitos e implícitos no II PND, o general Carlos de Meira Mattos defendia a integração sul-americana – do ponto de vista brasileiro, claro – tanto em relação a uma rede de transportes de sistema “misto estrada-rio” (MEIRA MATTOS, 1977, p.110), como através do comércio; ambas as estratégias, porém, pensadas sob o nítido prisma da necessidade de ocupação das fronteiras – razão de ser, aliás, da própria criação dos Territórios Federais. Conforme o geopolítico escreveu, já no início da década de 1980, a proposta pan-amazônica conduziria, desde que condicionada à articulação de transportes (principalmente) e comunicações, à constituição de uma “região continental vertebrada e próspera”, tirando a “pan-amazônia” de sua “situação de vazio inerme”, chamando-a, pois, a “desempenhar [...] o papel de área de trânsito entre as costas do Atlântico e do Pacífico” (MEIRA MATTOS, 1980, p.174-175); às quais – caso de Roraima – se somaria o Caribe, certamente.

6.3 Os estudos do BASA.

O Banco da Amazônia e o Banco do Brasil, principalmente, mantiveram-se à frente do financiamento das atividades econômicas e de planejamento regional. Desde a década de 1950 (Lei 1.184/50), estava incumbido o BASA (1972, p.10) de efetuar todas as operações creditícias de diversos setores econômicos, “tendo-lhe sido assegurado [...] a exclusividade das operações finais de compra e venda da borracha”, inclusive importada. Quanto à sua atuação regional, o Banco aplicava depósitos captados em suas agências, fora da Região Norte também, para incentivos fiscais³⁰ a supostos investidores de projetos da SUDAM e da SUDHEVEA³¹, promovendo uma política de crédito “especificamente desenvolvimentista” e fundada em parâmetros como as “peculiaridades sócio-econômicas

³⁰ Lógico que esses incentivos seriam uma forma de *captar* recursos da iniciativa privada, o que não tardaria a que os grandes capitais fossem privilegiados em detrimento – como tanto se falava no I PND – aos “colonizadores espontâneos”. Além do BASA e do BB, os programas como o PIN e o PROTERRA também foram responsáveis por inverter e captar grandes somas de capital para *mega-investimentos* na região.

³¹ A SUDHEVEA – Superintendência da Borracha – foi criada como autarquia pela Lei nº 5.227, de 18 de janeiro de 1967, vinculada ao Ministério da Indústria e do Comércio, com sede e foro no Distrito Federal, tendo como finalidade executar a Política Econômica da Borracha, em todo território nacional. Com a criação do IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis –, através da Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, vários órgãos foram extintos e fundidos ao novo Instituto: a própria SUDHEVEA, a antiga Secretaria do Meio Ambiente (SEMA), a Superintendência da Pesca (SUDEPE) e o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF).

da ‘região programa’” e a análise sobre a relevância de determinados projetos para o contexto econômico não regional, mas nacional (BASA, 1972, p.32).

As atribuições do aparato institucional do BASA para financiamento do desenvolvimento regional da Amazônia constavam da Lei nº 5.122, de 28 de setembro de 1966. Dentre elas, cabia-lhe exercer o papel de agente financeiro da SUDAM e mobilizar recursos captados, interna e externamente, à Região Norte, de modo a estabelecer uma política de crédito rural, de crédito industrial, infra-estrutural e de crédito geral³² – além da citada política creditícia exclusivamente dedicada à borracha (BASA, 1972, p.52-59). Conforme se justificava,

Em se tratando [a Amazônia] de uma área pouco atrativa ao setor privado, seja pelo tempo de maturação dos projetos e altos custos que demandam, seja pela alta relação capital/produto e longo prazo de retorno do capital empregado, a política de dotar uma área econômica de infra-estrutura de que necessita [seria] especificamente nos países em desenvolvimento [uma] iniciativa quase que exclusiva do setor público (BASA, 1972, p.57).

Atuando o Banco, pois, como um “antecipador de recursos”, deve-se detalhar que a política de crédito rural, por exemplo, visava a superar o estágio “tecnologicamente obsoleto” do extrativismo na região, atuando por meio da contribuição de “formação do capital de trabalho necessário à operação [...] das empresas rurais” e na promoção de “inovações tecnológicas nas empresas rurais, motivando os agricultores a aceitarem as mudanças nos métodos de produção das culturas de subsistência [...] e de criação e melhoria dos rebanhos” (BASA, 1972, p.54). A política do Banco era claramente voltada para o incentivo a culturas de exportação, ao gado de corte e a uma visão segundo a qual o setor primário, se fomentado financeiramente de forma eficaz, deveria crescer a taxas superiores às da indústria, sendo-lhe um *suporte básico*. Já o crédito industrial proposto pelo BASA caminhava em consonância com as diretrizes do PIN, procurando criar complexos agro-industriais “verticalmente integrados”, os quais se alimentariam da possibilidade de descoberta de novos recursos (minerais, sobretudo), o que aumentaria a “viabilidade industrial” da Amazônia (BASA, 1972, p.55).

Não obstante, não somente capitais relacionados ao BASA (principalmente à medida que se foi incentivando setores da iniciativa privada a também investir diretamente na Amazônia) encarregaram-se de disponibilizar verbas para diversos projetos. Ademais,

³² Política que procuraria, basicamente, financiar operações comerciais intra e extra-regionais e amparar os “estoques de produtos regionais nas entressafras” (BASA, 1972, p.58).

para racionalizar seus próprios financiamentos, fez o Banco uma série de estudos, os quais têm estreita relação com a visão através da qual se concebeu o planejamento no período em foco.

O arcabouço teórico indicado pelo Banco da Amazônia, por exemplo, parte da concepção de que o “processo de crescimento econômico de uma área [aumenta] na disponibilidade crescente do volume de bens e serviços produzidos internamente, a qual é determinada pela expansão efetiva de sua capacidade produtiva” (BASA, 1972, p.34). Mas para a execução de tal processo, haveria de se ater inicialmente às características econômicas da Amazônia, as quais – sempre de acordo com os referenciais do BASA – compreenderiam os estágios de desenvolvimento, apontados por John Friedmann, pré-industrial e de “economia não desenvolvida de exportação”, em que predominavam a desarticulação do espaço, a baixíssima densidade demográfica e, em contraposição a esses aspectos supostamente negativos, a disposição de “apreciável potencial em recursos naturais”, tendo a Amazônia todas as condições de ser a *fronteira econômica brasileira* (BASA, 1972, p.33).

Bastante influenciado por John Friedmann, José Marcelino M da Costa procurou formalizar uma metodologia para o estabelecimento de uma “região-programa” para a Amazônia, constatados, após apreciação inicial, suas seguintes características: o estágio de desenvolvimento pré-industrial³³, a larga extensão territorial “não homogênea”, o isolamento geográfico (que ligaria fragilmente a região ao “sistema econômico nacional”), o “apreciável potencial em recursos naturais”, o vazio demográfico e a “vocaço” da região para a “expanso da fronteira econmica” (COSTA, 1968, p.245-246). Alm disso, as “reas subdesenvolvidas” apresentariam em geral obstculos para o planejamento, fosse pelo baixo nvel de renda da populao – contribuindo muito pouco, pois, para a formao de poupana –, fosse pela dificuldade em desconcentrar capitais das reas j industrializadas e, inclusive, em canalizar os investimentos produtivos da prpria regio em investimentos locais (COSTA, 1968, p.250-251).

Em que pese essas contrariedades, a partir de um levantamento bsico da realidade amaznica poder-se-iam selecionar reas prioritrias de investimentos, obedecendo a uma estratgia de descentralizao concentrada.

³³ Apesar de valer-se at mesmo de uma terminologia idntica de Friedmann, J. M. M. da Costa (1968, p.259) assinalaria a importncia, para o planejamento, em no se ater a modelos universais, de acordo com o indicado por Stefan H. Robock em “Strategies for regional economic development”, artigo publicado em *The Regional Science Association Papers*, Vol. 17, 1966.

Dos ‘centros’ previamente selecionados para a concentração de investimentos, originar-se-ão impulsos ao crescimento econômico regional, dos quais se propagarão [...] de maneira desigual ao resto do espaço econômico [e se] se realizarem investimentos autônomos e existirem estímulos adicionais (creditício, fiscal, cambial, etc.) em ‘pontos’ ou ‘subcentros’ estratégicos [...] observar-se-ão [...] a integração das ‘regiões-fronteira’ e o alargamento do mercado intra-regional [o que] dificilmente se poderia obter espontaneamente [a não ser] pela criação de um pólo complexo (COSTA, 1968, p.248).

Com tal finalidade, propunha-se a implantação de alguns condicionantes básicos ao programa de pré-industrialização da Amazônia, em função do qual, justamente, havia sido criada, bem à época, a Zona Franca de Manaus. Tratava-se fundamentalmente da implementação de uma adequada rede de transportes, orientada para o centro regional e para o acesso aos mercados locais, configurando-se “corredores de desenvolvimento”, pelos quais se atingiriam efeitos como: redução dos preços dos insumos, redução do preço das mercadorias exportadas (bem como a elevação do volume desses produtos exportados), abertura de novas frentes de ocupação, estímulo ao desenvolvimento de outras atividades, integração da região à economia nacional e ainda a elevação da renda per capita regional, com “todos os demais efeitos que daí emanam” (COSTA, 1968, p.248-249). Ora, com tal ligação estruturada, haveria assim meios para: a) promover o alargamento do mercado regional interno; b) propiciar a instalação de “indústrias substituindo importações”; c) melhorar a circulação intra-regional de bens, serviços e recursos; d) provocar a formação de novas áreas dinâmicas e/ou pólos comerciais (COSTA, 1968, p.249-250).

Portanto, a despeito de sua posição periférica na “hierarquia do espaço polarizado brasileiro”, a região Norte indicava, para os planejadores, um alto potencial, pois seria de fundamental importância interiorizar o desenvolvimento, de maneira a torná-lo “horizontal” (*grosso modo*, focado num eixo São Paulo/Amazonas), revertendo, pois, a tendência histórica brasileira de um “processo vertical costeiro” e – de uma vez por todas –, através de um processo de “substituição gradativa de importações”, garantindo um desenvolvimento “auto-sustentado ‘voltado para dentro’” (BASA, 1962, p.33-34).

Porém, os técnicos do BASA faziam uma ressalva: em um primeiro momento, a substituição de importações deveria ser regionalmente restrita, introduzindo na cadeia produtiva “elos estratégicos”, cujos produtos liberariam “divisas para novas importações [conduzindo] a uma progressiva diversificação e integração do aparelho produtivo [que levaria o] desenvolvimento [a] uma menor dependência relativa ao exterior” (Maria da

Conceição Tavares, *apud* BASA, 1972, p.46)³⁴. Lembrando o conceito de “indústria motora” de Perroux, propunha-se a gradual inserção na região amazônica de atividades que funcionassem como “centros dinâmicos”, capazes de, em médio prazo, fazer as demandas regionais serem satisfeitas com sua própria produção interna³⁵, fosse de forma induzida, fosse diretamente, mas de maneira a que esse sistema motriz gerasse um efeito de multiplicação e um mencionado efeito de polarização horizontal, por meio, preferencialmente, de indústrias para as quais a região teria mercado consumidor e mão-de-obra barata em oferta (BASA, 1972, p.43-44)³⁶.

O Banco da Amazônia retomaria algumas considerações locacionais de Leme (1982), sobretudo, ao concordar com dois pontos essenciais. Como diria esse autor,

A teoria da localização industrial se baseia em uma hipótese bastante simples pela qual cada empresa escolhe, entre as possíveis localizações, aquela que dá maior lucro. É esta a hipótese básica da teoria da localização industrial, e com pequenas alterações, mais no enunciado do que no conteúdo, se aplica às teorias de localização agrícola e das cidades (LEME, 1982, p.37).

Na crença em uma homogeneização regional do país – por paradoxal que isso possa ser –, os modelos adotados relacionavam a presença dessas atividades mais afeitas a um pólo industrial inicial a um processo em que se formaria um sistema econômico através da “criação de um complexo [...] de investimentos complementares” que, se bem direcionados, garantiria o desenvolvimento do país de forma integrada (BASA, 1972, p.45)³⁷.

³⁴ A fundamentação do Banco da Amazônia em uma formulação de Maria da C. Tavares, certamente uma autora distante da tecnoburocracia militar, aponta para a apropriação “neutra”, “administrativa”, que, muito freqüentemente se fazia em relação a concepções originalmente afeitas a outros ambientes políticos. Tratava-se, noutras palavras, de uma despolitização e descontextualização do discurso, na intenção de buscar supostos fundamentos – fossem quais fossem suas origens –, *a priori*, para elaborações (como as do BASA, no caso) cujos objetivos já estariam prévia e antecipadamente demarcados.

³⁵ O que significaria focar as oportunidades de investimento na região basicamente nos seguintes pontos: no aproveitamento dos recursos naturais passíveis de serem aproveitados para exportação; na busca de uma auto-suficiência regional de produtos básicos de subsistência; no favorecimento a atividades de forma a garantir – paulatinamente – a formação de complexos técnicos na Amazônia; na diversificação/ampliação do setor terciário (COSTA, 1968, p.252-255).

³⁶ De acordo com o economista Herbert Giersch (*apud* BASA, 1972, p.44), essa mão-de-obra barata significaria uma vantagem para a alocação industrial, ao transferir unidades fabris de regiões onde os custos de mão-de-obra se mostrassem crescentes. Noutras palavras, intentava-se promover uma desconcentração industrial muito mais voltada para diminuição de custos de produção que para uma eventual diminuição das desigualdades regionais, como os documentos repetidamente afirmavam.

³⁷ Essas considerações desenvolvimentistas do BASA (apoiadas, como observado, em teses de Friedmann) lembrariam as teorizações sobre as etapas do desenvolvimento econômico, de W. W. Rostow (*apud* FAISSOL, 1988, p.86), segundo as quais se partiria de um estágio “pré-industrial” até o “pós-afluente” (ou de alta tecnologia), de maneira inexorável; o que marcou muito o pensamento econômico das décadas de 1950 e 1960, tanto entre os desenvolvimentistas ortodoxos, quanto entre os estruturalistas.

Há de se indagar, porém, como criar esse complexo integrado. Como alimentar, afinal, a formação dessa *rede*? Nesse ponto, o relatório do Banco da Amazônia volta-se para a questão da urbanização, pois, conforme Pierre George (*apud* BASA, 1972, p.48), uma “área dinâmica” sempre se organizaria ao redor de uma cidade – o *centro* – a partir do qual outras cidades – os *sub-centros* – comandariam a área de influência, organizando-se uma hierarquia do espaço econômico regional³⁸, um dos condicionantes para o almejado processo de crescimento da Amazônia, o qual propiciaria, afinal, a inter-relação econômica da “área programa” (novamente, visando a uma suposta propagação do modelo de industrialização por substituição de importações...), a contar, a despeito da baixa ocupação da região, com a presença de concentrações demográficas já então importantes, como Belém e Manaus, com as “potencialidades em recursos naturais” locais e com uma ampliação da elasticidade-renda das atividades econômicas, muito calcadas, à época, na agricultura, tradicionalmente um setor de baixa elasticidade (BASA, 1972, p.35-38).

Uma vez implantadas as áreas-programas a partir desse arcabouço teórico, formar-se-iam as condições para (através da função das cidades como “centros para a hinterlândia” [BASA, 1972, p.48-49]) o crescimento do setor terciário, basilar para o apoio aos serviços demandados pela indústria e pela agro-pecuária, tendo sempre em vista – o que seria uma questão crucial, já que as políticas territoriais do período se voltavam abertamente à ocupação da Amazônia (fosse econômica, fosse estratégica) – atrair contingentes com a meta de fazer crescer os núcleos populacionais da região, bem como, numa associação bastante estreita entre diversidade e número de atividades do terciário, em função desse mesmo crescimento populacional³⁹, elevar o nível de renda per capita⁴⁰.

Em síntese, a estrutura teórica dada pelos economistas, sobretudo, à questão da Amazônia, partiria de modelos que, mesmo com suas simplificações, poderiam indicar – e somente com o suporte teórico da Economia Regional e seus métodos estatísticos –

³⁸ Para Leme (1982, p.201-203), a economia espacial teria demonstrado que a formação das cidades deveria ser explicada fundamentalmente por “variáveis endógenas ao sistema econômico”, como economias de escala, custos de transporte e densidade de procura de produtos de consumo, e não por “variáveis exógenas”, como se fizera antes do modelo de Lösch e como apregoava a geografia positivista, tais como acidentes geográficos, pontos de passagem, etc.

³⁹ Ruy A. da S. Leme (1982, p.238-239) não duvidaria que o número de atividades de uma cidade seria necessariamente compatível à sua população, tendo, pois, qualquer localidade com população X , exatamente X atividades, bastando, pois, “quantificar a dimensão do mercado de cada produto a partir *apenas* dos dados demográficos”.

⁴⁰ Haveria aí uma concepção de que, à medida que se considerava a situação de consumo quase como em um quadro – impossível, aliás – de pleno emprego, o consumo seria proporcional à população deslocada para uma região (LEME, 1982, p.275-276), e não à renda desse contingente, apesar de se acreditar que tal consumo estimulado *aumentaria* os rendimentos gerais da população.

caminhos para o planejamento, conforme os próprios ter-se-iam em mãos a capacidade de ajustar os tão decantados fatores endógenos à economia, como transporte, vantagens comparativas, fatores *aglomerativos* (economias de escala) e *desaglomerativos* (deseconomias).

6.4 A fronteira de recursos.

É fundamental notar – dada a maneira explícita através da qual é posta a questão da organização territorial mediante a seleção de pólos –, o quanto se confirma, a partir da publicação do II PND, uma tendência, conforme a própria Zona Franca Manaus já revelava, em direção a uma 3ª fase na ocupação da Amazônia, na qual, enfraquecendo os programas de colonização, se enfatiza um objetivo de “maior eficiência da produção nacional”, através da eleição de áreas e projetos selecionados como prioritários. Haverá, como consequência, o favorecimento de concentração de recursos “para racionalização e modernização das atividades através de programas especiais” (BECKER, 1982 [1976b], p.129)⁴¹, minimizando as possibilidades de produção para pequenos proprietários e/ou colonos.

No sentido desse fortalecimento das políticas de grande aporte de capitais, a conferência pronunciada por Clara Pandolfo, na Câmara dos Deputados, em 06 de maio de 1975, é categoricamente reveladora. A então diretora do Departamento de Recursos Naturais da SUDAM admitiria a necessidade de “mudança do perfil econômico da região” Norte, pois, segundo ela⁴², dadas as condições de manejo da Amazônia, suas terras não seriam acessíveis ao “produtor rural ribeirinho, mas [sim às] empresas agrícolas regularmente organizadas” (PANDOLFO, 1975, p.9/12); pois – como diz vagamente –, passada a “euforia inicial dos primeiros tempos”, havia de se pensar em um “modelo novo de ocupação”, alicerçado na capacidade estatal e, principalmente, em uma forte penetração das multinacionais nos investimentos econômicos como mineração e pecuária. Conforme se afirmava na citada conferência,

⁴¹ A respeito da seletividade dessas áreas pré-determinadas, Bertha Becker afirma que “a fronteira deixa então de ficar contida nos limites da área acessível ao eixo [das rodovias] valorizando um novo espaço, a faixa de mata amazônica ao Sul e Sudeste do Pará, de melhor qualidade e mais barata, porque distante e despovoada” (BECKER, 1982 [1981], p.224).

⁴² Note-se, mais uma vez, que essa necessidade, embora justificada tecnicamente, não somente já se impunha em meados da década de 1970, como indicava que as políticas de colonização, abundantes no projeto geopolítico nacional que vimos abordando, mostraram-se frágeis, por um lado e, por outro, deparou-se todo este projeto com a igual fragilidade do Estado em – de fato – empreender, via “substituição de tecnologias” (para citar o processo que João Paulo dos Reis Velloso [1969] acreditava ser a consequência inevitável do prolongamento do milagre brasileiro), a ocupação e o desenvolvimento equânime do território.

As multinacionais hoje são uma diretriz do Governo Federal. É uma maneira de o Governo Federal participar das atividades na região [...] Parece-me que essas empresas estrangeiras [...] trazem uma grande contribuição por que nos dão um know-how e um capital para empregar nessa atividade [mineração e pecuária] que é uma atividade de risco: e no momento em que [se] tratar realmente de organizar a atividade de produção, ou seja, com a formação das empresas que vão explorar o minério, o Governo brasileiro poderá participar dessas sociedades, como é o caso da Amazônia Mineração, em que temos 51% do capital e o caso da bauxita do Trombetas, cujo projeto inicialmente havia sido formulado em termos de participação migratória do grupo ALCAN e depois foi reformulado, com participação majoritária de capital brasileiro (PANDOLFO, 1975, p.45).

Abrindo totalmente o campo de ação para o capital internacional, o Estado contaria com projetos privados, como o Projeto Jarí⁴³; projetos que, já na vigência do III PND, não contrariariam o modelo brasileiro, posto que, dentre os oito pontos do Plano Nacional previsto para o período 1980-1985, surgia como retórica (ponto VI)⁴⁴,

[...] o reconhecimento [...] da opção brasileira pela economia de mercado, onde o planejamento e toda a atuação governamental devem voltar-se para a orientação, apoio e estímulo aos setores privados, limitando-se o Governo, como produtor e investidor, aos campos e atividades exigidos pelo interesse e segurança nacionais e aos projetos não desejados ou inviáveis pela livre iniciativa [...] (BRASIL, 1981, p.6).

Em que pese a persistência ao longo da vigência do I e do II PDA da retórica acerca da conquista, valorização e integração da Amazônia como “objetivo prioritário das autoridades governamentais do país” (RIBEIRO, 1977, p.28), é fato que os portentosos projetos tidos em vista, muitos dentre os quais jamais implantados ou postos em prática posteriormente à época dos PDAs, demonstraram a persistência geopolítica da tônica de

⁴³ Apesar de não constar de nenhum dos Planos Nacionais anteriores, o projeto privado de Daniel Ludwig era um investimento ambicioso, localizado em uma área limítrofe entre Pará e Amapá, abarcando cerca de 1,6 milhão de hectares. O “Projeto Jarí” vinha sendo implementado aos poucos desde pelo menos o ano de 1968, voltado principalmente para exploração e exportação de celulose. Se no início do período militar o Projeto vinha em consonância com a idéia de que à Amazônia os grandes projetos seriam um complemento econômico às políticas de ‘colonização dirigida’, já no governo Figueiredo, não apenas os antigos projetos de ocupação maciça da região haviam se mostrado inócuos, como os “megaprojetos”, em virtude da falta de infra-estrutura, minguavam; e não somente o projeto de Ludwig (que acabou sendo transferido pelo governo para Azevedo Antunes, empresário do setor de mineração, como outros mega-investimentos, uns mais, outros menos bem sucedidos, como o da Volkswagen (Companhia Vale do Rio Cristalino); o projeto Suiá-Missu (que acabou em mãos do grupo italiano Liquefarm); a Companhia de Desenvolvimento do Araguaia (de propriedade da família Conde, do Banco de Crédito Nacional); e muitos outros pertencentes ao Bradesco, Bamerindus, Tamakavy (do grupo Sílvio Santos), Sadia, Camargo Corrêa, Frigorífico Atlas (de capital alemão) e ainda empresas de capital americano, como a Georgia Pacific etc. Ver, para uma visão factual dos projetos, o trabalho de Campos (1994, p.731-738) e, para uma visão crítica da ocupação agropecuária amazônica pela via dos mega-projetos, o trabalho de B. Becker (1990).

⁴⁴ Em relação aos outros sete pontos cabe destacar: a necessidade de reajustes conjunturais, face “às modificações e incertezas decorrentes da crise energética e de seus reflexos”; “o reconhecimento de que um país em desenvolvimento [...] como o Brasil não pode renunciar ao crescimento”; a “necessidade imperiosa” de se distribuir os “frutos do desenvolvimento”; e – no mesmo tom dos velhos Objetivos Nacionais Permanentes – o compromisso que o governo assumiria em fortalecer os “ideais democráticos” da “Revolução de 1964” (BRASIL, 1981, p.5-7).

inundar a hiléia de civilização, mas, ao mesmo tempo, a complexidade de aspectos sociais, financeiros e econômicos com os quais se teria de deparar, algo que se tornará patente na medida em que se evidenciava a necessidade de grandes capitais a serem invertidos em uma infra-estrutura, na verdade, muito voltada para a produção de produtos primários, a qual, para o todo da economia nacional, apesar de um aumento da área de cultivo de 19 para 49 milhões de hectares entre 1950 e 1980, nunca foi capaz de responder por mais de cerca de 13% do PIB do país (MADDISON, 1993, p.70).

Resultaria, dia a dia, a recorrência a empréstimos externos e, em relação ao alardeado povoamento da região, a opção cada vez mais nítida pelos grandes empreendimentos, fazendo com que projetos (como os de colonização das faixas em torno das rodovias) malograssem. Mais que isso, a própria desarticulação das tentativas de povoamento, somadas à *pretensão civilizadora* na região, resultaram, em suma, numa reestruturação espacial do norte do país em que os grandes projetos, tecnicamente amparados, lograriam êxito na sua conexão com os centros econômicos nacionais, porém, desnecessário dizer, a um custo ambiental trágico, ao estopim de violentos conflitos fundiários e, ainda, a uma invasão da “civilização” em modos de vida de grupos indígenas atropelados pela ânsia de lucro que a Amazônia passa a oferecer para o capital – numa história por demais conhecida⁴⁵, como a própria **tabela nº 23**, apontando somente para um indicativo, pode resumir; e sem contar com outra das áreas “favoritas” dos grandes empreendimentos a reboque do Estado: o cerrado⁴⁶.

⁴⁵ Sobre os impactos ambientais das políticas territoriais na Amazônia, dentre tantos trabalhos a respeito, cite-se o de Becker (2004, p.12-13) (que procura apontar as discordâncias entre as políticas ambientais do governo e as políticas de “desenvolvimento”, pressionadas, inclusive, por poderosos interesses nacionais e internacionais – fato esse não restrito à década de 1970, mas que vem ocorrendo desde então) e o de N. A. de Mello (2002), autora que destaca a criação – entre 1973 e 1985 – de normas ambientais (Sistema Nacional de Unidades de Conservação, por exemplo) que rapidamente entraram em conflito com políticas setoriais, principalmente aquelas ligadas à implantação de infra-estrutura material, como as existentes nos Planos Nacionais de Desenvolvimento. Para Bertha Becker, em suma, frente a uma legislação ambiental tida como avançada, cujas bases, inclusive, remontam aos anos 70, e, sob vários aspectos, posta em prática, há uma política de infra-estrutura a qual segue a mesma lógica de ocupação de trinta anos atrás, porém, muito mais “sofisticada em termos logísticos”, por isso mesmo, muito mais passível de afetar gravemente territórios indígenas, florestas e unidades de conservação (BECKER, 2004, p.12-14).

⁴⁶ Evidencia-se na tabela, a exceção do Amapá e de Roraima como as médias anuais de desmatamento no período 1978/1988 são, inclusive, superiores àquelas dos anos seguintes, mostrando a velocidade e intensidade do processo de apropriação do território engendrado pelos governos militares.

Tabela nº 23. Amazônia Legal – taxa média de desflorestamento (km²/ano).

Estado	1978/1988*	1988/1989	1989/1990	1990/1991
AC	620	540	550	380
AP	60	130	250	410
AM	1.510	1.180	520	980
MA	2.450	1.420	1.100	670
MT	5.140	5.960	4.020	2.840
PA	6.990	5.750	4.890	3.780
RO	2.340	1.430	1.670	1.110
RR	290	630	150	420
TO**	1.650	730	580	440
Amazônia Legal	21.130	17.860	13.810	11.130

* Média da década.

** Norte de Goiás (até 1988).

Fonte: Ricardo A. Castillo, *Sistemas orbitais e usos do território*, 1999, p.201 (a partir de informações do INPE).

Na síntese de Bertha Becker e Cláudio Egler,

[a] integração da Amazônia foi considerada como prioridade máxima por razões de acumulação e de legitimação. A ocupação foi vista como capaz de promover o ‘equilíbrio geopolítico’ interno e externo, oferecendo uma solução completa para os problemas de tensão social na periferia e para o crescimento no Centro, como também para incrementar a predominância do Brasil na América do Sul⁴⁷. Na verdade, com a ocupação territorial, desta vez numa escala gigantesca e num ritmo [...] acelerado, esperava-se sustentar a via da modernização autoritária. Ajudaria a evitar uma reforma agrária – necessária face à modernização da agricultura e a resultante liberação de mão-de-obra – deslocando os pequenos produtores para o interior e encorajando a migração de áreas com tensões sociais, particularmente do Nordeste e das metrópoles; asseguraria, também, a reprodução dos latifúndios (BECKER; EGLER, 1994, p.149-150).

Porém, o mesmo expediente utilizado como alívio das tensões sociais gerou uma das maiores contradições no processo de ocupação da Amazônia. Conforme as políticas territoriais do Estado tornam-se mais “seletivas”, toda uma força de trabalho outrora atraída para a região, sobretudo, no auge do processo de colonização de eixos rodoviários, rapidamente esvaziado, vê-se desmobilizada. Com a expansão territorial dos latifúndios, “agora como empresa-latifúndio, representando a face agrícola do monopólio”, o espaço “perde seu papel atenuador de contradições, tornando-se objeto de disputa”, passando a

⁴⁷ Bertha Becker se refere a “periferia” e “centro” na escala do “sistema-mundo”; ou seja, simplificada e respectivamente, os países pobres e os países ricos.

dominar o “caráter de oposição da pequena produção em relação ao latifúndio-empresa, e não mais o de complementaridade” (BECKER, 1982 [1981], p.217).

Todo esse processo adquire maior perversidade, principalmente nos anos do III Plano Nacional de Desenvolvimento, e isso conforme se verifica um agravamento da situação econômica do país, cujo governo tenderá a olhar a *Hiléia* como – poder-se-ia dizer – o último quinhão não aproveitado de riqueza...

Em relação ao processo de concentração de terras na Amazônia, ao lado da questão ambiental, um dos maiores conseqüências negativas da ocupação engendrada pelo planejamento durante o regime militar, a **tabela nº 24** mostra um dos aspectos, em escala nacional, sobre o agravamento do problema: a explosão do número de estabelecimentos, em contrapartida a, simultaneamente, a expansão – em área ocupada e, também, em quantidade, dos latifúndios.

AGROPECUÁRIA						
Tabela nº 24. Estabelecimentos agropecuários recenseados, segundo a propriedade das terras, a condição do responsável e grupos de área total — 1960-1985.						
PROPRIEDADE DAS TERRAS, CONDIÇÃO DO RESPONSÁVEL E GRUPOS DE ÁREA TOTAL	ESTABELECIMENTOS AGROPECUÁRIOS RECENSEADOS					
	1960	1 970	1 975	1 980	1985	
NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS						
TOTAIS	3 337 769	4 924 019	4 993 252	5 159 851		5 834 779
PROPRIEDADE DAS TERRAS						
Individual	2 888 968	4 269 779	4 403 351	4 520 488		—
Outra propriedade particular	162 161	315 671	258 279	343 667		—
Entidade pública	283 159	323 421	317 213	285 654		—
Sem declaração	3 481	15 148	14 409	10 042		—
CONDIÇÃO DO RESPONSÁVEL						
Proprietário	2 234 960	2 932 245	3 077 561	3 233 320		—
Arrendatário	579 969	993 167	863 978	891 317		—
Ocupante	356 502	792 972	917 271	852 651		—
Administrado	166 236	205 635	134 442	182 563		—
Sem declaração	102	—	—	—		—
GRUPOS DE ÁREA TOTAL (ha)						
Menos de 10	1 495 020	2 519 630	2 601 860	2 598 019		3 085 841
Menos de 1	133 477	396 846	455 111	469 091		645 624
1 a menos de 2	276 740	488 562	535 951	515 515		619 828
2 a menos de 5	619 119	914 835	920 668	903 590		1 049 666
5 a menos de 10	465 684	719 387	690 130	709 823		770 723
10 a menos de 100	1 491 415	1 934 392	1 898 949	2 016 774		2 166 424
10 a menos de 20	546 079	768 448	733 004	771 330		818 157
20 a menos de 50	672 675	824 090	811 895	854 051		910 075
50 a menos de 100	272 661	341 854	354 050	391 393		438 192
100 a menos de 1 000	314 831	414 746	446 170	488 521		518 618
100 a menos de 200	157 422	215 329	236 941	260 714		283 503
200 a menos de 500	116 645	151 514	156 736	169 455		175 003
500 a menos de 1 000	40 764	47 903	52 493	58 352		60 112
1 000 a menos de 10 000	30 883	35 425	39 648	45 496		47 931
1 000 a menos de 2 000	18 392	21 492	24 115	27 145		29 099
2 000 a menos de 2 500		4 406	4 852	5 794		15 298
2 500 a menos de 5 000	10 138	6 966	7 744	9 038		
5 000 a menos de 10 000	2 353	2 561	2 937	3 519		3 534
10 000 e mais	1 597	1 449	1 820	2 345		2 174
10 000 a menos de 100 000	1 569	1 416	1 771	2 292		2 113
100 000 e mais	28	33	49	53		61
Sem declaração	4 023	18 377	4 805	8 696		13 791

Fonte: IBGE: *Estatísticas do Século XX – Estatísticas Econômicas*. <http://www.ibge.gov.br/seculoxx/estatisticas_economicas.shtm>

Também, a difusão desigual da modernização no campo, concentrada, fundamentalmente, no Centro-Sul e no Centro-Oeste, enquanto seu apêndice econômico, aglutinação do número de estabelecimentos, afora na Região Sul, em áreas nas quais, aliás, os programas governamentais jamais lograram corrigir as questões sociais, caso do Nordeste, incorporação de cerca de 750.000 km² (entre 1970 e 1980) às áreas cultiváveis no Brasil, principalmente na Amazônia meridional e no cerrado, são apenas algumas das questões que podem ser insinuadas (THÉRY; MELLO, 2005, p.115-144).

As principais políticas regionais e setoriais propostas, fundamentalmente, ao redor dos anos de 1974/1976, bem como algumas de suas conseqüências são objeto de análise do último Capítulo; conforme se segue.

CAPÍTULO VII – A MATERIALIDADE DOS PLANOS: UMA *OSTENTAÇÃO ESTATÍSTICA*¹.

“A questão do aproveitamento econômico das chamadas regiões tropicais (segundo Pierre Gourou, esta expressão é usualmente empregada para designar as áreas de clima quente e úmido, sem a rigorosa preocupação com sua posição geodésica) está se tornando um problema político universal. Para nós, brasileiros, é sumamente favorável que a maioria das organizações mundiais e centros financeiros internacionais estejam hoje, e cada vez mais, interessados no problema da superção econômica das regiões tropicais, pois isto provoca, sem dúvida, uma mobilização de inteligências, de recursos e de moderna tecnologia em busca de soluções que ampliem as áreas agriculturáveis e exploráveis do planeta”.

Carlos de Meira Mattos, *Geopolítica e trópicos*.

O Brasil que sai dos PNDs é bem diferente daquele do início da década de 1960. Importa indagar, ocorrida, inegavelmente, a modernização autoritária do país, qual foi o seu saldo no tocante à *geografia material* do Brasil. Atingir “o padrão técnico almejado” pelo planejamento oficial era o escopo pretendido por Simonsen (1974) e a dotação de uma infraestrutura para que, no Brasil, pudesse realizar-se o almejado desenvolvimento econômico, sempre foi a tônica dominante nos documentos oficiais. Já o I PND destacava, dentre os objetivos do governo Castello Branco, a correção da instabilidade econômica do país, o que não passava somente pela contenção da inflação, mas, na sequência, pela “redução das distorções” nos transportes e nas telecomunicações, ambas as quais seriam reforçadas no governo Costa e Silva, conjuntamente ao fomento tecnocientífico da agricultura (BRASIL, 1971, p.13).

Em pronunciamento à ESG, feito em 04 de julho de 1973, o então Ministro do Planejamento, João Paulo dos Reis Velloso, reforçava como pontos básicos para o desenvolvimento econômico do país a criação de uma “economia moderna de mercado” e a “ocupação econômica do universo brasileiro”, o que, com programas como o PIN e o PROTERRA e mediante financiamento do BB, BNB, BNDE e BASA, já estaria ocorrendo,

¹ Essa é uma expressão do economista austro-húngaro Karl Polányi (1886-1964) para se referir à estatística como um critério de “medida do progresso” (SANTOS, 2003, p.17), retórica por demais adotada no período aqui em voga, seja nos planos militares (BRASIL, 1971a; 1974) e em seus documentos complementares (BASA, 1972; PANDOLFO, 1970), seja como base demonstrativa dos discursos desenvolvimentistas de autores como Mário Henrique Simonsen (1974).

principalmente [alvos preferidos da *ação territorial* dos governos militares] na Amazônia e no cerrado (VELLOSO, 1973, p.5-8)².

Enquanto visão de larga aceitação pelos economistas – dentre outros profissionais, como os geógrafos –, fazer coincidir o espaço econômico ao espaço da nação, para recordar a máxima de François Perroux, punha-se como objetivo para o qual inúmeras políticas públicas foram criadas, de forma inédita até então na história brasileira, tanto em termos regionais como setoriais.

Dada a magnitude dessas políticas, as quais muitas vezes desdobravam-se em programas estaduais ou mesmo em planos diretores municipais, analisam-se, neste Capítulo, algumas das propostas e práticas materiais do planejamento pós-64, distinguindo, quando possível, os aspectos setoriais dos regionais e cotejando, em certos casos, tal práxis com conceitos e/ou formulações trabalhadas pela geografia que lhe foi contemporânea.

7.1 As políticas regionais.

“A integração nacional, com significado primordialmente econômico-social, destina-se, do ponto de vista da demanda, a criar mercado interno, capaz de manter crescimento acelerado e auto-sustentável, e, do ponto de vista da produção, a permitir a progressiva descentralização econômica. Isso se fará pelo estabelecimento de pólos regionais no Sul e no Nordeste, de sentido integrado agrícola-industrial, assim como no Planalto Central e na Amazônia, notadamente agrícola-mineral, complementando-se dessa forma o grande pólo do núcleo São Paulo-Rio-Belo Horizonte”.

BRASIL, *I Plano Nacional de Desenvolvimento*.

Criado em 25 de fevereiro de 1967, pelo Decreto-Lei nº 200³, o Ministério do Interior (MINTER), englobando o Ministério Extraordinário para Coordenação dos Organismos Regionais (SPVEA, Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Fronteira Sudoeste do País, SUDENE, CVSF, IBGE⁴, Fundação Brasil Central, Administração dos Territórios Federais, Serviço Nacional de Municípios, Parque Nacional do Xingu, Comissão de Desenvolvimento do Centro-Oeste e Comissão Especial de Faixas de Fronteira) foi definitivamente estabelecido pelo mesmo governo em junho de 1964.

² Como observa F. Contel (2006, p.47-53), a criação de bancos federais regionais foi de extrema importância para viabilizar um aporte técnico-científico ao território, na medida em que passaram a intervir diretamente na produção econômica, ou no seu financiamento, ou ainda pela criação de agências e instituições reguladoras, muitas das quais, dedicadas a estudos de planejamento, como o Departamento de Estudos Econômicos do BASA e o SERPHAU, do BNH – ver Capítulo VI.

³ <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm#art39mtb>.

⁴ Na prática, porém, o IBGE acabou incorporado ao Ministério do Planejamento.

Como um de seus primeiros atos, o MINTER adotou a estratégia de criar – seguindo a tendência da SUDENE⁵ – outras superintendências regionais, com o objetivo de, cooptando e, ao mesmo tempo, neutralizando certas elites locais (BECKER; EGLER, 1994, p.148), abrir caminho para uma decisão planejadora assumidamente centralizada⁶.

Pode-se dizer que o Estado interventor operou através de uma combinação entre a execução local do planejamento, a cargo das superintendências e a aplicação dos chamados programas especiais de integração nacional, nos quais atuavam as próprias superintendências e/ou órgãos especialmente criados para tal fim. Perpassava essa prática, uma clara concepção da região enquanto delimitação, “simultaneamente aberta e integrada”, entendida como “nível intermediário [...] entre o poder central e os organismos locais”, sendo em suma, “o quadro territorial” no qual se aplicariam as decisões – centralizadas – e para o qual se conceberiam programas de ação (KAYSER, 1980 [1964], p.282)⁷. Paradoxalmente, no processo de centralização do planejamento, o papel das superintendências regionais foi reforçado com o II PND, por intermédio da criação de programas especiais sob a administração dessas agências, grande parte dos quais, territorialmente descontínuos, muitas vezes abrangendo várias unidades da federação.

Especialmente como uma resposta à crise internacional de 1973-74 (a qual aparecia como um dos pontos centrais do PND), optou-se por uma política territorial mais pontual, ao mesmo tempo em escala sub-regional e, de outro lado, “indiferente” – poder-se-ia dizer

⁵ A Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste foi criada durante o governo JK, através da 3.692, de 15 de dezembro de 1959. Em 24 de agosto de 2001, o governo Fernando Henrique Cardoso, pela Medida Provisória 2157-5, extinguiu a SUDENE e a SUDAM, dando lugar, respectivamente, à ADENE (Agência de Desenvolvimento do Nordeste) e à ADA (Agência de Desenvolvimento da Amazônia). Vale lembrar que em 2006 foram aprovadas as recriações da SUDENE, da SUDAM e da SUDECO, tendo sido sancionadas por Luiz Inácio Lula da Silva, em janeiro de 2007, as leis complementares de criação das duas primeiras (ver: ADA <<http://www.ada.gov.br/>>; ADENE <<http://www.adene.gov.br/gti/index.html>>; AGÊNCIA CÂMARA <<http://www2.camara.gov.br/internet/homeagencia>>).

⁶ Conforme mostrado no Capítulo V, essa concepção centralizadora havia sido bastante divulgada no tocante à relação entre planejamento e geografia, lembrando o quanto autores ligados à “escola regional francesa” entendiam ser a crescente intervenção do Estado um combate ao “regionalismo estreito dos grupos de pressão locais” (KAYSER; GEORGE, 1980 [1964], p.322).

⁷ É importante observar que a viabilidade dessa centralização ocorreu, dentre outros fatores, pelo incremento de recursos orçamentários e pela criação de fundos – cujo número passava dos duzentos, em 1974 – e mecanismos de captação de poupança, os quais foram favorecidos pela chamada Reforma Bancária, no pós-1964, a partir da qual passaram a se criar mecanismos de emissão de títulos que, por um caminho de endividamento (CONTEL, 2006, p.10), propiciaram, por outro lado, o padrão técnico de organização do território do qual vimos falando ao longo deste trabalho. Com a Lei nº 5.172, de 1966, a qual, juntamente com suas disposições complementares, formou o Código Tributário Nacional, houve toda uma reorganização do sistema financeiro do país, centralizando nas mãos da União a tarefa de arrecadação tributária, e, por consequência, enxugando as condições de captação dos estados e municípios. Igualmente, foram criados mecanismos extra-orçamentários de poupança forçada ou induzida, como os títulos da dívida pública (ORTN – Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional), fundos sociais (FGTS, PIS-PASEP) e loterias (Loteria Esportiva e Loteria Federal) (Luciano MARTINS, 1985, p.44-53).

– aos limites estaduais ou das grandes regiões (BECKER, EGLER, 1994, p.144; EGLER, 2001, p.214)⁸.

Em 13 de fevereiro de 1975, Geisel instituía, por meio do Decreto nº 75.370 (BRASIL, *Senado Federal*)⁹, o mecanismo de Coordenação e Acompanhamento dos Programas Especiais para o II PND, reiterando os investimentos nos *programas de desenvolvimento regional*, a serem coordenados e acompanhados permanentemente por Grupos Especiais, compostos por um representante da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, um representante do Ministério do Interior, um representante do Ministério da Agricultura e, para alguns casos, de um representante do Ministério dos Transportes e um do Ministério das Minas e Energia (BRASIL, Senado Federal).

Assim, por sobre a área de influência das superintendências – SUDECO, SUDAM, SUDESUL¹⁰ e SUDENE – configuraram-se, dentre outros programas, o POLAMAZÔNIA¹¹, o POLOCENTRO¹², o PRODEPAN¹³, o POLONORDESTE¹⁴, o PRODEGRAN¹⁵, o Programa da Bacia do Rio Paraguai, os programas da SUDESUL¹⁶, o Programa Especial para a Região Geoeconômica de Brasília¹⁷ e os programas anexos ao II PND, como o programa do DNOCS (Departamento Nacional de Obras Contra a Seca,

⁸ Se essa estratégia vinha em resposta à crise dos primeiros anos da década de 1970, parecia ir, pelas dimensões ambiciosas contidas no Plano, na contramão da conjuntura externa. Ou seja, em plena recessão, apostava-se numa saída que compreendia – para sua viabilização – uma ampla recorrência aos grandes capitais, sobretudo internacionais, procurando fazer do Brasil, através de pólos selecionados, um país atraente no cenário financeiro mundial.

⁹ <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ListaReferencias.action?codigoBase=2&codigoDocumento=204705>>

¹⁰ A Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste foi instituída pela Lei nº 5.365, de 1º de dezembro de 1967, em substituição à antiga Fundação Brasil Central (FBC), criada durante o Estado Novo. Em substituição à SPVEA, criou-se a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Lei nº 5.173, de 27 de outubro de 1966). Em substituição ao Plano de Valorização Econômica da Região Fronteira do Sudoeste do País (SPVEFSO), datado do governo JK, criou-se a Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul (Decreto-Lei nº 576, de 09 de maio de 1969) (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2003, p.10-12).

¹¹ O Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia foi instituído pelo Decreto nº 74.607, de 25 de setembro de 1974 (ver Capítulo IV).

¹² O Programa de Desenvolvimento dos Cerrados foi criado pelo Decreto nº 75.320, de 24 de janeiro de 1975 (ABREU, 2001, p.147).

¹³ Criado pela SUDECO, o Programa de Desenvolvimento do Pantanal foi implementado em 1974, vigorando até 1978 (ABREU, 2001, p.107).

¹⁴ Instituiu-se o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste através do Decreto nº 74.794, de 30 de outubro de 1974 (BRASIL 1978, p.108).

¹⁵ O Programa Especial da Região da Grande Dourados foi criado através da “Exposição de Motivos”, junto ao MINTER, nº 007/76, de 07 de abril de 1976 (ABREU, 2001, p.172).

¹⁶ Para a Região Sul, a SUDESUL definiria alguns projetos como o SUDOESTE, direcionado à assistência técnica agrícola; o Projeto Noroeste do Paraná, o Projeto Lagoa Mirim, buscando promover o desenvolvimento das regiões fronteiriças, e o Projeto Litoral Sul de Santa Catarina (PONTES, 1983, p.258-259).

¹⁷ A implantação dessa região geoeconômica visava a uma ocupação “ordenada” do eixo viário Brasília – Anápolis – Goiânia.

encarregado do Programa de Irrigação do Nordeste Semi-Árido)¹⁸ e os programas de ação do Governo, respectivamente, o de desenvolvimento urbano, aqueles voltados para os Territórios Federais de Roraima, Rondônia e Amapá, além do programa de Ação do Governo para o Vale do São Francisco – a ser implantado pela CODEVASF (Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco)¹⁹ –, do programa para a Região Sudeste²⁰ e do tardio POLONOROESTE, já no governo Figueiredo²¹.

7.1.1 O cerrado brasileiro e o POLOCENTRO.

A despeito de a intensificação do processo de *quimificação* do cerrado ocorrer, de fato, com o advento da EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, criada em 26 de abril de 1973 (vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento) –, desde pelo menos dez anos antes se podem verificar medidas visando à *preparação* do cerrado como a fronteira agricultura. Na década de 1960, foi desenvolvido em parceria com o Ministério da Agricultura e com a NOVACAP (Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil, criada em 1956), o Projeto de Recuperação e Conservação de Solos Tropicais da NOVIB (*Nederlandse Organisatie voor Internationale Bijstand* – Organização Holandesa para Assistência Internacional), cujos trabalhos – expostos a convite da AGB, “objetivando a divulgação de [...] dados sobre [a] recuperação dos solos” na zona de cerrado nas cercanias de Brasília (MAGNANINI, 1965/1966, p.51) –, seriam embrionários tanto em relação aos métodos que mais tarde seriam utilizados cerrado adentro, quanto à área de abrangência, mais tarde expandida para a fronteira do Centro-Oeste. Porém, sendo à época o ponto central dessa fronteira a nova capital federal, os projetos procuravam “preparar o terreno remanescente coberto [...] de vegetação” plantando, por lotes, e com “sementes selecionadas”, milho híbrido, feijão, arroz e pastos (forrageiras). Além disso, se o cerrado apresentava problemas para sua recuperação – dentre eles, baixos teores de sais

¹⁸ Embora freqüentemente associado à SUDENE, as origens do DNOCS remontam ao Decreto nº 7.619, de 21 de outubro de 1909, sendo dada sua forma atual mediante Lei nº 4.229, de 01 de junho de 1963 (DNOCS, *História*. <http://www.dnocs.gov.br/php/comunicacao/registros.php?f_registro=2&f_ope=registro>).

¹⁹ A CODEVASF – anteriormente denominada SUVALE – foi instituída pela Lei nº 6.088, de 16 de julho de 1974, enquanto empresa pública vinculada ao MINTER (BRASIL, 1975e).

²⁰ Das cinco grandes regiões brasileiras, o Sudeste do Brasil foi a única a não ser contemplada por uma superintendência, na medida em que – seguindo as concepções *esguinas* – já o I PND considerava o “núcleo básico do Centro-Sul” (o “Núcleo Central” de Golbery delimitado pelo triângulo São Paulo-Rio de Janeiro-Belo Horizonte [G. do C. e SILVA, 1978, p.152]) como área de desenvolvimento “consolidado”, cujo modelo deveria ser irradiado para o restante do país (BRASIL, 1971a, p.19).

²¹ O Programa de Desenvolvimento Integrado do Noroeste do Brasil foi instituído pelo Decreto nº 86.029, de 27 de maio de 1981 (ABREU, 2001, p.239).

minerais, camada superficial seca e, quimicamente, pobre –, o que vale destacar seriam os motivos que justificariam esse processo. Como afirmado (MAGNANINI, 1965/1966, p.53): os “solos [do cerrado] são geralmente [...] planos, o que os tornam aptos [à] aplicação de atividade agrícola mecanizada”, além de se estenderem por cerca de 2 milhões de quilômetros quadrados, sendo, pois (nos anos de 1960), um óbice para “a conquista ecumênica do país”, mas que, se superado, abriria as possibilidades, em termos geoestratégicos, para realizar uma das premissas do *projeto geopolítico brasileiro*, qual seja, a ocupação (pela *agricultura tecnificada*) da hinterlândia, intenção que os Planos Nacionais do regime militar levariam à exaustão – como pretendeu fazê-lo o POLOCENTRO.

No início da década de 1970, constava, dentre as tarefas do IPEA, a execução do trabalho *Aproveitamento atual e potencial dos cerrados*, documento elaborado por Maurício Rangel Reis (Ministro do Interior no governo Geisel) em uma dupla conjuntura: o momento em que o Ministério do Planejamento se ocupava dos recursos destinados à recém-criada EMBRAPA e, como consequência, a revalorização dos (velhos) discursos sobre o avanço da fronteira agrícola, desta vez com base na extensão da agro-pecuária através de modernização de insumos e *quimificação* do cerrado (Velloso, *apud* D’ARAÚJO, *et al*, 2005, p.35-37)²².

Sendo a partir da criação de Brasília a principal via de entrada para a ocupação da Amazônia, a Região Centro-Oeste recebeu atenção, para efeitos de planejamento, conforme o II PND, em áreas menos relacionadas à Região, conforme sua delimitação pelo IBGE, que, exatamente, do que a áreas pontuais de cerrado (englobando os três estados acima citados), além de algumas áreas contempladas pelo POLAMAZÔNIA.

Com recursos na casa do Cr\$ 17,9 bilhões, supridos pelo POLOCENTRO, POLAMAZÔNIA, PIN, PROTERRA, PRODEPAN, Programa da Região Geoeconômica de Brasília e pelo da Região da Grande Dourados, o II PND se pretendia a várias finalidades na região; geoeconômicas, como desenvolver o eixo Ceres-Anápolis, e no setor primário, alavancando a mineração e a agropecuária (BRASIL, 1975a, p.73). Sustentado pelo PROTERRA e pelo PIN, um novo programa viria se juntar ao PRODOESTE²³, o qual fora criado em 1971. Tratava-se do POLOCENTRO, cujo embrião estaria no programa de

²² Reis Velloso (*apud* D’ARAÚJO, *et al*, 2005, p.36) diria textualmente que a conquista da “região do cerrado para a agricultura [foi] um dos maiores sucessos [desse setor no Brasil] dos anos 70 para cá [sendo que] o IPEA teve [para isso] papel pioneiro”.

²³ Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste.

crédito Integrado, implantado em 1972 pelo Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais, como um conjunto de projetos agropecuários para o triângulo mineiro, estendendo-se também a algumas áreas de Goiás, e Mato Grosso (Bernardo P. C. DINIZ, 2006, p.115)²⁴.

Uma vez normatizado, o programa para os cerrados foi fixado através de portaria interministerial, de 07 de maio de 1975, constituindo documento-base para eventuais e futuros programas de investimentos e ações na área de atuação da SUDECO e de abrangência do cerrado (partes dos estados de Minas Gerais, Mato Grosso e Goiás). Compôs-se, basicamente, como um texto de valorização da agricultura para a ocupação de um domínio de “alta potencialidade para utilização [de] novas terras a serem incorporadas ao setor produtivo”, devido à sua “privilegiada localização espacial, próxima aos grandes centros consumidores nacionais” (BRASIL, 1975b, p.11).

Mas a atividade-fim de ocupação do Centro-Oeste seria mesmo a pecuária. “As áreas do cerrado, por sua topografia não acidentada, foram consideradas viáveis e com grande potencial para a expansão da fronteira agropecuária brasileira” (ABREU, 2001, p.147), servido de pólos de desenvolvimento para irradiar a agricultura para regiões vizinhas.

Segundo os planejadores, o efeito difusor dos pólos, abrangendo 1,0 milhão de km², *territorialmente descontínuos* deveria incorporar de 3,7 milhões de hectares à agropecuária e a atividades florestais, sendo 3,0 milhões destinados à pecuária e lavoura e 700 mil a reflorestamento (L. L. SILVA, 2000, p.31).

Fundamental notar que a escolha dos pólos levou em conta os limites municipais, tendo por base as micro-regiões homogêneas, definidas pelo IBGE, e, mais ainda, a *Divisão do Brasil em regiões funcionais urbanas*, a qual pôde delimitar os “centros funcionadores [sic] dos fluxos comerciais, hierarquizados em face de seus relacionamentos”, sendo desconsiderado, porém, ao contrário dos trabalhos do Instituto, “o volume de tráfego de comercialização entre os pólos”, haja vista que seriam, na ótica do MINTER, fracos para o conjunto do Centro-Oeste (segundo o IBGE, bastante polarizado pelo eixo

²⁴ Dentre os programas que antecederam ao POLOCENTRO, cita-se o Programa de Cooperação Nipo-Brasileiro para o Desenvolvimento dos Cerrados, do começo dos anos 70, o qual, coordenado pelo Ministério da Agricultura, incorporou 350.000 ha ao cerrado (DINIZ, 2006, p.116-120).

Brasília/Goiânia), mas suficientes para aspectos “específicos de cerrados” (BRASIL, 1975b, p.31)²⁵.

Analogamente ao POLAMAZÔNIA (cujos pólos Rondônia, Aripuanã, Jurena, Xingu-Araguaia e Araguaia-Tocantins também foram priorizados quando à pecuária), arquitetaram-se, para a região em questão, doze pólos: a) Triângulo Mineiro; b) Alto-Médio São Francisco, c) Vão do Paracatu (Minas Gerais); d) Campo Grande/Três Lagoas (focado principalmente em torno da construção de subestações de energia); e) Bodoquena; f) Xavantina (no qual estava prevista a construção da hidrelétrica de Cocalinho, cuja capacidade geradora seria de 2.130 kW/h, além de projeto de irrigação para rizicultura); g) Parecis (onde se priorizou a estrutura de armazenagem de grãos); h) Gurupi; i) Paranã (divisa dos atuais estados de Goiás e Tocantins); j) Pirineus; k) Piranhas; l) Rio Verde (ABREU, 2001, p.147-163; BRASIL, 1975a, p.73-110).

Não à toa, o POLOCENTRO foi substancialmente elaborado no cruzamento de dois ministérios: o do Interior e o da Agricultura, contando com a participação de técnicos de Minas Gerais, Mato Grosso e Goiás, da EMBRAPA (responsável, por intermédio de seu Centro de Pesquisa Agropecuária dos Cerrados – CPAC – pela geração de tecnologia agrícola e estudos pedológicos), CIBRAZEM e EMBRATER (Empresa Brasileira de Crédito e Assistência Rural) e, em nível federativo, da EMATER (Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural).

Conforme diz o documento original do POLOCENTRO,

[pode-se] concluir que a incorporação de áreas de cerrado ao setor produtivo agropecuário estará sempre condicionada à utilização de tecnologia avançada em seu trato, sendo intensivo o emprego de capital e motomecanização em todas as fases culturais (BRASIL, 1975b, p.15).

As questões técnicas e de infra-estrutura atestam também a sintonia do POLOCENTRO com o “modelo brasileiro”. Sobre a infra-estrutura básica:

A transferência do centro de decisões político-administrativas da Nação para o Planalto Central, com a instalação de Brasília, consequenciou a implantação, no Centro-Oeste, de importante malha rodo-ferroviária e de extensos sistemas de transmissão de energia e de comunicações. Tal estrutura entrecruza e atende a toda área de cerrados em programação e se constitui em uma das premissas básicas para a implantação do POLOCENTRO, vez que a estratégia de seu planejamento constitui na expansão dos instrumentos diretos da produção para plena utilização desses meios infraestruturais de

²⁵ Lembrando que, de acordo com a *Divisão do Brasil em regiões funcionais urbanas*, Goiânia era uma das dez “cabeças” da estrutura urbana brasileira (IBGE, 1972, p.12), sendo essa capital e Belém os dois únicos centros de “1º nível” localizados em toda a extensa área do Centro-Oeste e do Norte do Brasil,

apoio à agropecuária. Esta a razão de se concentrarem os investimentos governamentais em infraestrutura básica, preponderantemente, nas estradas que interliguem as áreas de produção com a malha rodo-ferroviária principal e na construção de linhas de transmissão de energia que possibilitem a expansão dos sistemas de eletrificação rural nessas mesmas áreas (BRASIL, 1975b, p.33).

Assim, apesar de os subprogramas previstos envolverem setores como os da pesquisa e experimentação pecuária (novamente pela mediação da EMBRAPA, à qual se acrescentavam as universidades locais), “promoção e extensão agropecuária, estímulo a projetos de reflorestamento, estradas vicinais, eletrificação rural e “implantação de sistemas de beneficiamento, armazenagem e transporte de produtos agrícolas” (ABREU, 2001, p.151), o cerne do POLOCENTRO era muito mais o de valer-se da infra-estrutura existente que, realmente, expandi-la.

Há de se notar que uma área ao sul do estado de Mato Grosso passaria por um processo de diferenciação, no âmbito das políticas públicas, em relação ao restante da unidade da federação. Comprova isso a criação, no 2º trimestre de 1976, do Programa Especial da Região da Grande Dourados²⁶, cuja finalidade era explorar a potencialidade agrícola do sul do Mato Grosso, envolvendo – inicialmente – 22 municípios, em uma área de 84,6 milhões de hectares, com a cidade de Dourados como pólo (S. de ABREU, 2001, p.172). Na constatação de que a maior parte da área estava ocupada por pecuária extensiva, de baixa produtividade, o PRODEGRAN apostava na agricultura, intencionado agregar, para 1979, mais de 1 milhão de toneladas de cereais e oleaginosas à produção então existente, projetando-se, pois, um total de 10 milhões de ton.

O fundamental nessa nova etapa de ocupação dos cerrados relaciona-se ao fato que a atividade agropecuária teria incrementado a vantagem comparativa que a região de Dourados poderia tirada de sua conexão com São Paulo, segundo o IPEA, favorecida a partir de então, ainda mais com a criação (já no final do governo Geisel) do estado de Mato Grosso do Sul, de caráter estratégico, tanto pela extensa área ocupada pelo antigo estado de Mato Grosso, quanto pelo fato de localizar-se em uma região fronteira (IPEA, 1978, p.113). A proximidade dos eixos rodoviários e da infra-estrutura de energia mostrou-se como o elemento vital para dinamizar a nova área, fator ao qual se somava um elemento determinante já apreendido no início de implantação do POLOCENTRO: “a presença do empresariado rural” (BRASIL, 1975b, p.70), evidenciando – poder-se-ia dizer – uma

²⁶ Os recursos para o PRODEGRAN viriam, via Secretaria de Planejamento da Presidência da República (como se chamava na ocasião o Ministério do Planejamento), sendo avaliados em torno dos US\$ 250 milhões para 1976/1979 (ABREU, 2001, p.173-174).

ocupação de resultados, a qual, sem deixar de atrair força de trabalho para a região, muito pelo contrário, aliás, impulsionou uma urbanização precoce e, em um processo de verdadeira “revolução verde” nos cerrados, freou as condições de melhor acesso à terra. Ciosa de seus objetivos, porém, a empresa rural não tardou a inverter seus capitais não mais apenas na pecuária, mas em uma atividade que se mostrará altamente lucrativa nos anos seguintes: a soja.

7.1.2 O Nordeste e o vale das possibilidades e potencialidades.

No “horizonte do II PND” a irrigação surgia como suporte básico para o desenvolvimento econômico do Nordeste (BRASIL, 1975e, p.101). Um amplo programa de irrigação compreendeu a criação da CODEVASF (Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco, antiga SUVALE) e a ação conjugada da SUDENE, do GEIDA (Grupo Executivo de Irrigação e Desenvolvimento Agrário, do MINTER), do DNOCS (Departamento Nacional de Obras Contra a Seca), do Ministério da Agricultura, do BNB (Banco do Nordeste do Brasil S.A.) e do Banco do Brasil, objetivando a implantação de lavouras irrigadas (previsão de 130.000 hectares) e desenvolvimento de agroindústrias a elas associadas; em investimentos orçados em Cr\$ 3,7 bilhões (BRASIL, 1974, p.63).

Em escala regional, dois grandes programas de irrigação voltavam-se, especificamente, para o foco: o Programa de Irrigação do Nordeste Semi-Árido (BRASIL, 1976c) e o Programa de ação do governo para o Vale do São Francisco (BRASIL, 1975e).

Note-se que, metodologicamente, todos os programas fundamentaram-se em elaboração de áreas-programa no âmbito de bacias hidrográficas, sendo o primeiro deles, a ser executado pelo DNOCS, centrado em bacias de oito rios de uma vasta extensão do Nordeste, ao longo do Polígono das Secas. Conforme sua justificativa:

[a] partir de 1971, com a criação do [...] PIN, o [DNOCS] deu início a um processo de reorientação de suas atividades, passando a concentrar grande parte dos seus esforços na expansão da agricultura irrigada, até então praticamente circunscrita a pequenas porções de terras situadas nas bacias hidrográficas de grandes açudes públicos. Nesse sentido, além de buscar um melhor aproveitamento dos recursos hídricos acumulados durante mais de meio século, o DNOCS tratou de promover a realização de estudos orientados para a identificação das áreas onde fosse possível combinar condições adequadas de solo e água. É sobre essas áreas que o Departamento concentra hoje as suas atenções, tendo como objetivo elevar para 90.000 ha, até 1979, a superfície dos perímetros de irrigação (BRASIL, 1976c, p.10).

Como estratégia espacial, o programa dividiu o Nordeste em quatro “diretorias regionais”, todas sustentadas por projetos de apoio no campo da infra-estrutura e tecnologia

agrícola, para as quais houve diversos intercâmbios, dentre esses, com os governos de Israel, Espanha, França e Portugal.

I. A 1ª diretoria compreendia o Vale do Gurguéia e o Baixo Parnaíba. Na primeira área, localizada no sul do Piauí, previa-se, até 1979, implantar uma superfície irrigada de 100.000 hectares, assentando 3.200 famílias, em um custo total de Cr\$ 436.028.000. Na região do Parnaíba, (norte do Piauí), fora programada uma superfície irrigada de 16.505 hectares, para 3.200 famílias, com orçamento previsto de Cr\$ 169.412.000 (BRASIL, 1976c, p.10-15).

II. Já a 2ª diretoria ligava-se ao Ceará, onde os chamados projetos de sustentação – neste caso, distribuídos por todo o estado – dariam apoio ao Vale do Acaraú (no noroeste do estado) e ao programa do Vale do Jaguaribe (leste cearense), em uma previsão total de irrigar 26.343 hectares e assentar 5.154 famílias, a um custo de Cr\$ 510.000.000 (BRASIL, 1976a, p.19-23).

III. A 3ª Diretoria Regional daria conta do Rio Grande do Norte, mediante os programas do Vale do Apodi e do Vale do Piranhas-Açu (BRASIL, 1976a, p.31-41).

IV. Finalmente, a 4ª diretoria se voltava para projetos em duas bacias de sentido oeste-leste do estado da Bahia: a do Vale do Rio Itapicuru (entre Salvador e a divisa com Sergipe) e do Vale do Rio das Contas-Brumado (rio da Chapada Diamantina) (BRASIL, 1976c, p.43-48).

De acordo com avaliação do próprio DNOCS, a política regional executada pelo órgão promovia a irrigação mediante a desapropriação de terras, as quais seriam divididas em pequenos lotes, “onde seriam assentados os colonos, em parte recrutados entre os antigos moradores dos estabelecimentos rurais particulares desapropriados”. Porém, o modelo concebido pelo MINTER, não apenas promoveu desapropriações a preços deprimidos, como excluiu trabalhadores rurais e pequenos proprietários “do processo de assentamento”, vendo-se “expulsos e desassistidos de apoio para recomposição de suas moradias” (DNOCS, *História*)²⁷.

Programa também centrado na questão da irrigação, a “ação” no vale do rio São Francisco, coordenada pela CODEVASF, tinha objetivos bem evidentes, como os de contribuir para a “expansão da fronteira agrícola regional” e aumentar a produtividade da

²⁷ <http://www.dnocs.gov.br/php/comunicacao/registros.php?f_registro=2&f_opc=registro>.

pecuária nas áreas selecionadas e fortalecer a infra-estrutura local (1975e, p.102-103), a irrigação sendo o “instrumento” para tais fins²⁸.

Contando com investimentos na casa dos Cr\$ 3,3 bilhões (de 1975), 1/3 dos quais a cargo da iniciativa privada (BRASIL, 1975e, p.127-128)²⁹, a CODEVASF creditava à sua região de intervenção o caráter de vale “de possibilidades e potencialidades”, sobretudo, no que diria respeito à fruticultura. Para a avaliação desse potencial, a Companhia contou com o apoio do IBGE, o qual se encarregou do mapeamento sistemático e das pesquisas pedológicas na região, em conjunto com o Ministério do Exército e a SUDENE, tendo já mapeados – por fotografia aérea, em 1975, 553 mil dos 640.000 km² da Bacia do São Francisco em escala 1:25.000 (BRASIL, 1975e, p.131-132).

Revelava-se, porém, a despeito da propaganda do vale do São Francisco enquanto lugar de oportunidades, uma indiscutível “opção” pelo latifúndio – ou, no mínimo, pela agricultura mecanizada –, conforme se lê abaixo.

É importante ressaltar que a instalação de grandes empresas agropecuárias trará para o Vale [do São Francisco] a tecnologia indispensável à modernização das atividades agrícolas. Essas empresas, em virtude de suas dimensões, podem trabalhar a custos menores pelas economias de escala implícitas em seus processos de produção. Um outro aspecto relevante, a esse respeito, se relaciona aos efeitos-demonstração que elas podem apresentar para as empresas médias e pequenas. A grande empresa dispõe também de mecanismos ágeis de comercialização. Diante disso, a opção do pequeno produtor será a busca da economia de escala, dentro de padrões técnicos elevados e de uma comercialização eficiente, seja na forma de cooperativas fortes, seja em outra forma de aglutinação de pequenos produtores (BRASIL, 1975e, p.101).

Ora, ao mesmo tempo em que essa postura de um órgão estatal atestava um verdadeiro alheamento às condições de vida da população local, concebia-se que a viabilidade da pequena/média produção agrícola se desse por simples “imitação”, em menor escala, dos métodos e técnicas das grandes empresas, as quais, por sua vez, seriam – novamente – incentivadas mediante uma estratégia espacial fundada em pólos de desenvolvimento (**ver mapa nº 9**).

²⁸ A pretensão era irrigar, em parcerias com a iniciativa privada, cerca de 205 mil hectares do Vale do São Francisco entre 1975-1979 (BRASIL, 1975e, p.103).

²⁹ Colonização, cooperativismo, inseminação artificial, formação de centros pecuários, suinocultura, avicultura, pesca etc. (BRASIL, 1975e, p.128-131).

Mapa nº 9. Bacia do Rio São Francisco – áreas prioritárias (segundo a CODEVASF).

Fonte: II Plano Nacional de Desenvolvimento – programa de ação do governo para o Vale do São Francisco, 1975e, p.110.

Torna-se patente, conforme mapa acima, a extensão proposta pelo programa e a pulverização de seus pólos. A própria CODEVASF assim os descreveria (BRASIL, 1975e, p.109-118):

- 1) Baixo São Francisco. Essa “área prioritária” compreenderia os pólos da bacia leiteira de Alagoas e das várzeas inundáveis, próximas à foz do rio.
- 2) Sub-médio São Francisco. Teria como área prioritária o pólo Juazeiro/Petrolina, destinado substancialmente à agricultura.
- 3) Médio São Francisco. Seus pólos seriam Irecê, Área do Rio Grande (nucleada em Barreiras) e do Rio Corrente (centrada em Bom Jesus da Lapa), sendo uma área caracterizada pela presença de médias propriedades dedicadas à agricultura.
- 4) Alto/Médio São Francisco – Compreenderia as áreas prioritárias de Jaíba, Jequitaiá e Paracatu.
- 5) Alto São Francisco. A última das áreas prioritárias corresponderia ao “espaço de influência” da barragem de Três Marias, cuja usina fornecia, em 1975, 260.000 kW à região, estando previsto para o tempo de vigência do II PND o dobro do fornecimento.

Três Marias vinha se juntar a um conjunto de hidrelétricas historicamente ligadas à CHESF (Companhia Hidrelétrica do São Francisco), criada em 1948, cujo marco era a usina de Paulo Afonso. Esse requisito, envolvendo também CEMIG e Furnas, foi, de fato, fundamental para que se alargassem os horizontes das perspectivas de desenvolvimento na região do Polígono das Secas.

Desde 1974, estavam previstas essas estratégias voltadas para a irrigação enquanto pontos nodais do POLONORDESTE, haja vista que o programa objetivava “compatibilizar os diversos programas lançados pelo Governo Federal para o Nordeste”, visando também, ao lado dessa função reguladora, a executar políticas específicas “através de programas de desenvolvimento rural integrado [apresentando] como instrumento [...] para tal fim [...] uma estratégia de política agrícola (BRASIL, 1978, p.108)³⁰. Essa ênfase na agricultura – buscando, em tese, aumentar o nível de emprego e de renda na área rural nordestina –

³⁰ O orçamento para a Região Nordeste no período (1975-1979) incluía: empréstimos ao setor privado, da parte do Banco do Brasil, em um montante de Cr\$ 292.640.278.000,00; transferências para a SUDENE, através da Caixa Econômica Federal (Cr\$ 12.583.765.000,00); e participações do BNH (BRASIL, 1978, p.163-166). No tocante ao elenco de programas do II PND, previam-se para a região Cr\$ 52.370,4 milhões (1975-1977), totalizando Cr\$ 208.888,1 milhões para o período 1975-1979 (BRASIL, 1978, p.171).

implicava em uma “reorganização agrária” (a cargo do INCRA)³¹ em áreas selecionadas (a despeito de uma tipologia muito genérica, por serem essas áreas, em alguns casos, bastante extensas), a saber: I – Litoral e Zona da Mata, no Rio Grande do Norte à Bahia; II – Serras Úmidas do Ceará, Piauí e Paraíba; III – vales irrigáveis; IV – faixas de expansão da fronteira agrícola do Maranhão, do Piauí e da Bahia (BRASIL, 1978, p.123)³².

Se a ênfase recaía na agricultura, o POLONORDESTE havia lançado quatro subprogramas, respectivamente, direcionados para o Desenvolvimento Industrial, com recursos do BNB, intencionando expandir o Pólo Industrial Nordestino³³; Desenvolvimento de Agroindústrias; Desenvolvimento Social; e, ainda, o chamado Programa do Trópico Semi-Árido – programa de apoio técnico com apoio de CNPq e para acompanhar os programas a cargo do DNOCS e da COVASF (BRASIL, 1978, p.108-110). Conforme o Programa de ação do governo para o Nordeste, o Trópico Semi-Árido,

[...] definirá prioridades, sistematizará objetivos, ordenará os projetos de pesquisa básica e aplicada e indicará os órgãos e entidades [...] responsáveis por sua execução, mediante acordos ou contratos, e definirá as medidas para a cooperação técnica de entidades internacionais [...] resguardada a sua compatibilidade com a programação a cargo da SUDENE (BRASIL, 1978, p.110).

Já o Programa de Desenvolvimento da Agroindústria do Nordeste tinha por meta retirar da agricultura do semi-árido o seu caráter “tradicional”, transformando-a numa atividade inserida em uma economia de mercado. Suas linhas de ação incidiam sobre a execução do Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste, com recursos

³¹ A “reorganização agrária” do INCRA tomava como base as micro-regiões homogêneas do norte do Maranhão; litoral, Zona da Mata e Agreste pernambucanos; litoral, Zona da Mata, agreste, caatinga, brejo e Borborema (Paraíba); Zona da Mata e baixo São Francisco (em Alagoas), recôncavo baiano e a região homogênea em torno de Fortaleza (BRASIL, 1978, p.126).

³² Abrangendo todos os Estados do Nordeste e atendendo “a cerca de 35 mil produtores rurais [as] ações desenvolvidas pelo POLONORDESTE compreendiam desde a implantação de serviços sociais básicos (educação de primeiro grau, assistência médica preventiva e curativa e abastecimento [de] água simplificado) até a prestação de serviços de apoio à produção (crédito rural, assistência técnica, fornecimento de insumos e de mudas e sementes selecionadas, e fornecimento de infra-estrutura de comercialização)” (PONTES, 1983, p.262-264).

³³ O pólo industrial do Nordeste consistia nos seguintes investimentos: o Pólo Petroquímico do Nordeste (em Camaçari-BA); o Complexo Mineral-Petroquímico Regional, ambos “no esquema Salvador-Aracaju-Maceió”; o Pólo de Fertilizantes do Nordeste (ligado à produção de nitrogenados; com localização repartida entre Carmópolis-SE, Aracaju e Camaçari); a Ampliação da Refinaria Landulfo Alves, para processar 50.000 barris/dia; o Complexo Metal-Mecânico e Eletro-Mecânico (que compreenderiam a implantação da Usina Siderúrgica da Bahia – USIBA – a usina de magnésio metálico; em Sergipe, a produção de oxícloreto de cobre, cobre metálico e ácido sulfúrico e, ainda, a dinamização da Alumínio Brasil Nordeste S. A.); o Complexo Cloroquímico de Alagoas e o fortalecimento dos pólos tradicionais, como aqueles ligados à produção de calçados, couros, têxteis e confecções; além do fomento – pouco especificado nos planos – dos *novos mananciais petrolíferos* do Rio Grande do Norte (BRASIL, 1974, p.62; 1978, p.135-143; IPEA, 1978, p.107-108).

de cerca de 1,5 bilhão (exclusive crédito à produção), no quinquênio, abrangendo os tabuleiros costeiros (do Rio Grande do Norte à Bahia), as serras úmidas (Ibiapaba, Baturité, Araripe e outras), os vales irrigáveis – previstos no Programa de Irrigação do Nordeste Semi-Árido – dos rios Gurguéia, Fidalgo e Parnaíba (Piauí), Jaguaribe (Ceará), Apodi (Rio Grande do Norte), Piranhas-Açu (Rio Grande do Norte e Paraíba) e São Francisco (Bahia), áreas de colonização do Maranhão e Piauí e áreas de lavouras xerófilas (BRASIL, 1974, p.62-63)³⁴.

Seguindo o “receituário” dos Planos do governo, investiu-se maciçamente em infraestrutura; transporte e energia, principalmente. Mas, diferentemente do Centro-Oeste, a incorporação do espaço ao projeto de desenvolvimento nacional, esbarrou, no Nordeste, em problemas político-sociais bem mais arraigados. As políticas de irrigação no Nordeste privilegiaram – em termos estruturais – propriedades modernizadas e/ou latifúndios, mas muitos dos chefes políticos locais, proprietários dessas terras, vinham de uma longa estagnação econômica. Deixadas intocadas as raízes sociais da pobreza nordestina, aliás, agravadas por processos como aqueles gerados pelas condições de desapropriação rural, seu resultado, traduzido no processo de êxodo rural/altas taxas de crescimento urbano trouxe outras dificuldades, basicamente, referentes à baixa qualificação de grande parcela da população para as atividades urbanas, além da incapacidade do setor secundário de absorver mão-de-obra nas proporções desejadas. Um dos diversos resultados desse complexo processo era indicado pelos próprios planejadores: “o surgimento de certas atividades urbanas de baixa eficiência e remuneração que caracterizam o subemprego e a ocupação disfarçada” (BRASIL, 1975c, p.21).

7.2 Os sistemas de engenharia.

Definidos pela implantação de infra-estruturas no território, os *sistemas de engenharia* (SANTOS; SILVEIRA, 2005, p.21) têm, nas décadas de 1960 e 1970, seu ponto de inflexão, na passagem de um conjunto de infra-estruturas (transportes, energia, comunicações) pouco fluidas, insuficientes, concebidas na ótica de uma economia ainda não integrada, em muitos casos, sistema esse herdado das atividades agro-exportadoras, para um

³⁴ “O programa [caracterizar-se-ia] por abordagem integrada do desenvolvimento agropecuário e agroindustrial, contemplando desde a identificação de culturas e a indicação de sistemas de produção, até a reorganização agrária, a complementação da infra-estrutura, a pesquisa e a assistência técnica, o crédito e a comercialização. Dentro desse programa [incluir-se-ia] componente relativo à transformação da agricultura das regiões semi-áridas, de modo a tornar a atividade produtiva adaptada às condições climáticas, através do desenvolvimento da tecnologia de cultivo e o manejo racional do solo e da água” (BRASIL, 1974, p.63).

novo padrão tecnológico, quando o incremento da indústria nacional, a modernização no campo e a confirmação de vários centros urbanos como metrópoles nacionais e locais, demandam, por sua vez, uma mudança qualitativa na infra-estrutura no país. Se outras mudanças de igual ou maior magnitude ocorreram de trinta anos para cá, é possível dizer que muitas das condições para que elas ocorressem foram gestadas ou, ao menos, preparadas durante o período em foco.

Comparar, não aquilo planejado, mas, de fato, executado pelos planos dos governos militares, requer uma atenção quanto à sua temporalidade. De extrema dificuldade seria, por exemplo, cotejar a infra-estrutura presente no Brasil, por setores e por regiões, na década de 1970, com aquela existente hoje, na primeira década de século XXI, tanto pela dimensão da tarefa, quanto pela impossibilidade de saber quais objetos materiais *contemporâneos* teriam ou não suas origens dentre as propostas do I ou do II PND. Importa, por setor, mostrar quais seriam as pretensões do planejamento no período pós-64, sobretudo, em relação ao II PND, bem como explicitar exatamente, quais foram essas transformações qualitativas nos sistemas de engenharia, apontando, eventualmente, o inegável adensamento dessa infra-estrutura.

Na conhecida análise de Milton Santos, “a união entre ciência e técnica” transforma, a partir dos anos de 1970, o território brasileiro, revigorado, posteriormente, “com os novos e portentosos recursos da informação, a partir do período da globalização e sob a égide do mercado [o qual] graças exatamente à ciência, à técnica e à informação, torna-se [...] global” (SANTOS; SILVEIRA, 2005, p.52-53)³⁵. Noutras palavras, a década de 1970 insinua a transição “informacional” de um meio tecnocientífico, marcado fundamentalmente por uma mecanização do território, traduzida – no jargão do planejamento da época – pelos meios tecnológicos que propiciaram a integração nacional; para o qual se propuseram diversos programas setoriais, atestando a centralidade, na época, do papel interventor do Estado (**ver tabela nº 25**).

³⁵ Referindo-se ao período atual, Milton Santos afirma que o “território ganha novos conteúdos e impõe novos comportamentos, graças às enormes potencialidades da produção e, sobretudo, da circulação dos insumos, dos produtos, do dinheiro, das idéias e informações, das ordens e dos homens”. Seria, pois, “a irradiação do meio técnico-científico-informacional que se instala sobre o território, em áreas contínuas no Sudeste e no Sul ou constituindo manchas e pontos no resto do país” (SANTOS; SILVEIRA, 2005, p.52-53).

Tabela nº 25. Indicadores em perspectiva comparativa (1963-1977).

Magnitudes		1963	1977	Variação do período (em %)
PIB	Em bilhões de Cr\$ de 1977	772,7	2 326,1	201,0
	Em bilhões de US\$ de 1977	54,6	164,4	
População (em milhões)		76,4	113,2	48,2
PIB <i>per capita</i>	Em Cr\$ de 1977	10 119,0	20 547,0	103,0
	Em US\$ de 1977	715,0	1 452,0	
Investimento Bruto Fixo	Em bilhões de Cr\$ de 1977	145,5	515,9	254,5
	Em bilhões de US\$ de 1977	10,3	36,5	
Consumo Pessoal	Em bilhões de Cr\$ de 1977	522,8	1 399,4	167,8
	Em bilhões de US\$ de 1977	37,0	98,9	
Exportação de Mercadorias (em bilhões de US\$)		1,4	12,1	764,3
Importações de Mercadorias (em bilhões de US\$)		1,3	12,0	823,1

Fonte: IPEA: *14 anos de Revolução*, p.21.

Exacerbada com o II PND, a estratégia de integração nacional trabalhou com números verdadeiramente ostensivos. Alardeavam-se taxas de crescimento industrial na ordem de 12% ao ano. Em linhas gerais, o *capitalismo brasileiro* compunha-se como estratégia de crescimento dos setores de base, secundando o setor de bens de consumo duráveis, no qual até então a indústria nacional se havia centrado. O Estado e os capitais privados nacionais e internacionais teriam a responsabilidade de investir na indústria pesada, “mediante garantias de demanda, incentivos fiscais e creditícios, reservas de mercado (lei de informática) e política de preços” (CADERNOS NAE, 2004, p.106), com a participação de órgãos como BNDE, Ministério da Indústria e do Comércio e Ministério das Minas e Energia³⁶. Seriam primordialmente incrementados os seguintes ramos: o petroquímico (fertilizantes, papel, celulose, refino de derivados de petróleo) e o siderúrgico – conectada a indústria, é importante dizer, ao setor agropecuário (com a concessão de

³⁶ Ao capital internacional estaria prevista uma atuação com a finalidade maior de “assegurar aporte de tecnologia avançada” em direção ao país (BRASIL, 1974, p.53).

créditos rurais, que teriam crescido, em termos reais, a taxas em torno de 10,0% ao ano, e de apoio técnico, advindo em especial da EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária [IPEA, 1978, p.48-51]) e à mineração, setor que teria crescido cerca de 15,9% ao ano entre 1964 e 1973 (frente a um crescimento anual do PIB na ordem dos 7,8%), enquanto que os setores agrícola e industrial, na década de 1960, conheceriam taxas anuais, respectivamente, 4% e 7% (IPEA, 1978, p.40); o que, ao se notar o crescimento agrícola, contradizia em muito o papel-chave que esse setor deveria ter, segundo os planos governamentais, para a pauta de exportações do Brasil e a conseqüente alimentação da substituição de importações³⁷, inclusive pelo valor agregado aos produtos agro-pecuários e, pelo que, ainda em 1977, significavam no total das exportações brasileiras: cerca de 63% (IPEA, 1978, p.47).

Fácil notar, tornava-se problemática a substituição de importações exatamente quando se a concebia como mecanismo para renovar setores cujos insumos eram bastante onerosos, como a indústria de base. Evidenciava-se um impasse e uma não resolução dos problemas da substituição de importações já apontados anos antes, qual seja, a velha questão da desigualdade dos intercâmbios comerciais entre países “centrais” e países “subdesenvolvidos”.

A despeito dessas limitações e constatações mais gerais, interessa também indagar acerca do saldo material das décadas de 1960 e 1970; por setores mais importantes.

7.2.1 Transportes.

Afora os eixos rodoviários de integração nacional, previstos já desde o I PND, incluindo programas e projetos como os da Transamazônica, Belém-Brasília (asfaltamento – concluído em 1973), Cuiabá-Porto Velho-Rio Branco, Cuiabá-Santarém, Rodovia Rio-Santos, Ponte Rio-Niterói e o projeto de interligação asfáltica entre todas as capitais de estados brasileiros (IPEA, 1978, p.57) –, integração essa que supostamente garantiria uma conectividade do território (a qual, com o tempo, se mostraria muito mais eficaz através das telecomunicações), havia a intenção, para o setor de transportes, de executar a implantação de corredores, conjugando, para a eliminação de gargalos, sistemas marítimos³⁸, hidroviários³⁹,

³⁷ Vale comentar, essa política de incentivo à exportação de produtos primários era criticada já no início da década de 1960 – porém, como prática do desenvolvimentismo dos governos de JK, Jânio e Goulart, pelos membros do IPÊS (1963, p.100-101); política a qual os membros do Instituto acreditavam que seria modificada após a derrocada da ‘República Liberal’.

³⁸ Com a previsão do I e do II Plano de Construção Naval.

portuários e ferroviários, também destinados à questão das exportações, cuja competitividade vinha sendo minada por um sistema de transportes pouco integrado⁴⁰.

Através do mecanismo de Coordenação e Acompanhamento dos Programas Especiais do II PND (Decreto nº 75.370, de 13 de fevereiro de 1975) instituiu-se, ao lado dos programas de desenvolvimento regional, os *programas na área do transportes*: Programa de Construção Naval, sob a responsabilidade do Ministério dos Transportes, através da Superintendência Nacional da Marinha Mercante (SUNAMAM) e Programa de Desenvolvimento Ferroviário, sob a responsabilidade do Ministério dos Transportes. Ademais, o Ministério dos Transportes trabalhava em conjunto com o (então existente) Ministério da Aeronáutica para organizar administrativamente o sistema de transportes, através de medidas como: a criação da Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (GEIPOT – Grupo de Estudos para a Implantação da Política de Transportes); criação da Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU); da Empresa de Portos do Brasil (PORTOBRÁS); Engenharia Ferroviária S.A. – ENGEFER, junto com a absorção, pela RFFSA (Rede Ferroviária Federal S.A.), do Departamento Nacional de Estradas de Ferro; criação da Empresa de Engenharia e Construção de Obras Especiais (ECEX); da Comissão de Coordenação da Implantação e Desenvolvimento do Transporte Intermodal (CIDETI); e ainda a criação da Empresa de Infra-Estrutura Aeroportuária (INFRAERO) (IPEA, 1978, p.55-56).

Ligadas aos desígnios das indústrias automobilística e petrolífera, as rodovias logo se mostraram como um dos instrumentos mais importantes para a formação do mercado nacional, conforme seu potencial para atingir um padrão de circulação exigido pela nova divisão territorial do trabalho (XAVIER, 2005, p.333) que se esboçava já na década de 1950.

A malha rodoviária avançou, por um lado, em direção às frentes pioneiras, ao mesmo tempo em que se adensou nas áreas mais industrializadas do território.

O crescimento da malha rodoviária brasileira, triplicada em apenas doze anos (**ver tabela nº 26**), entre 1960 e 1972, traduz muito da materialidade das grandes rodovias de integração – Belém-Brasília, Cuiabá-Santarém, Transamazônica, Perimetral Norte etc. –, as quais se punham como o mecanismo primordial para a integração do território (BRASIL, 1971a, p.29). Programas como POLAMAZÔNIA, POLOCENTRO, PRODEGRAN etc.

³⁹ Com especial ênfase ao sistema hidroviário da Bacia do Paraná.

⁴⁰ Para tanto, insistia-se na implementação de corredores, dentre os quais os intermodais em direção aos portos de Paranaguá, Rio Grande e Santos (além do corredor Vitória-Minas) seriam os principais (IPEA, 1978, p.57).

espalharam pelo território uma malha rodoviária destinada à circulação de produtos agropecuários, principalmente.

TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES			
Tabela nº 26. Extensão da rede rodoviária —1952-1982.			
ANOS	EXTENSÃO DA REDE RODOVIÁRIA (KM)		
	Total	Pavimentada	Não-pavimentada (1)
1952.....	302 147	...	...
1953.....	341 035	...	...
1954.....	362 323	...	...
1955.....	459 714	3 133	456 581
1956.....	467 448	4 262	463 186
1957.....	455 374	7 180	448 194
1958.....	457 112	8 886	448 226
1959.....	475 270	11 519	463 751
1960.....	476 938	13 357	463 581
1961.....	499 550	14 133	485 417
1962.....	519 452	16 441	503 011
1963.....	538 779	17 364	521 415
1964.....	548 510	18 730	529 780
1965.....	803 068	26 546	776 522
1966.....	...	...	...
1967.....	979 093	35 486	943 607
1968.....	941 348	43 144	898 204
1969.....	1 085 510	45 295	1 040 215
1970.....	1 039 779	49 263	990 516
1971.....	1 213 494	55 653	1 157 841
1972.....	1 236 038	60 175	1 175 863
1973.....	1 296 162	70 490	1 225 672
1974.....	1 344 374	76 321	1 268 053
1975.....	1 428 707	64 744	1 363 963
(2)	...	...	...
1976.....	1 446 117	69 519	1 376 598
1977.....	1 501 950	75 831	1 426 119
1978.....	1 288 367	71 177	1 217 190
1979.....	1 357 168	74 853	1 282 315
1980.....	1 360 000	79 422	1 280 578
1981.....	1 382 890	89 449	1 293 441
1982.....	1 394 164	98 146	1 296 018

Fonte: IBGE: *Estatísticas do Século XX – Estatísticas Econômicas*.
http://www.ibge.gov.br/seculoxx/estatisticas_economicas.shtml

Nota-se, por outro lado, o quanto essa rede – em relação às obras nunca concluídas ou deixadas em estado precário – foi concebida por uma política absolutamente quantitativa,

conforme, nos trinta anos abrangidos pela **tabela nº 27**, houve (e há) um predomínio incontestado das vias não pavimentadas; o que não deixa de chamar atenção, pois, de acordo com a previsão do II PND, o Programa Rodoviário respondia pelo 2º maior orçamento no setor e transportes (Cr\$ 33,0 bilhões, de 1975), ficando atrás somente dos investimentos em transporte intra-urbano⁴¹ – 34 bilhões (BRASIL, 1974, p.119).

Tabela nº 27. Brasil e Região Sudeste – extensão em km das redes rodoviária e ferroviária (1971).

Unidade Geográfica	Rodovias não pavimentadas	Rodovias pavimentadas	Total das rodovias	Total das ferrovias
Minas Gerais	14.291	8.404	182.695	6.373
Espírito Santo	23.218	949	24.167	560
Rio de Janeiro	21.629	4.074	25.703	1.629
São Paulo	162.101	16.221	178.324	5.814
SUDESTE	381.241	29.648	410.889	14.376
BRASIL	1.157.841	55.653	1.213.494	30.969

Fonte: *II Plano Nacional de Desenvolvimento – programa de ação do governo para a Região Sudeste*, 1975f, p. 111.

A repartição de gastos do II PND (dos quais somente 7,4 e 9,0 bilhões, respectivamente, reservavam-se para transporte aéreo e portos) confirmava a opção rodoviarista, cujos aspectos negativos somente foram sentidos com a crise do petróleo.

A concentração econômica no Sudeste brasileiro mostra, no que toca às rodovias, igualmente a aglutinação de sistemas de engenharia mais “elaborados” – vias pavimentadas – nessa região, a qual, em 1971, se abrigava 33,89% do total de estradas do país, tinha 53,27% das vias asfaltadas, as quais, aliás, não passavam dos 4,58% para o todo nacional. Nesse sentido, a malha rodoviária, refletindo a necessidade de circulação na Região Concentrada,

⁴¹ Incluíam-se nesse sub-setor a construção/conclusão dos metrô do Rio de Janeiro (ligando Tijuca a Ipanema e Castelo/Triagem) e de São Paulo (conclusão da ligação Jabaquara/Santana e ampliação em direção à zona leste), além do anel rodoviário de São Paulo (BRASIL, 1975f, p.171). Afora os metrô, os sistemas metropolitanos e municipais compreenderiam “a infra-estrutura viária expressa e as de articulação com os sistemas viários federal, estadual e municipal” e os sistemas de transportes públicos operados nas áreas urbanas – o que implicava investir também em transporte ferroviário metropolitano e em novas linhas de metrô (Lei nº 6.221, de 14 de setembro de 1975 [Dispõe sobre o Sistema Nacional dos Transportes Urbanos, autoriza a criação da Empresa Brasileira dos Transportes Urbanos e dá outras providências]. <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/LEIS/1970-1979/L6261.htm>>).

recebe investimentos (e cresce), a partir dos anos de 1970, mais sob responsabilidade do governo do estado de São Paulo que da União (SANTOS; SILVEIRA, 2005, p.68)⁴².

Os 46,42% das ferrovias brasileiras concentradas no Sudeste, evidenciam o desenho dessa malha no território, vizinha sempre ao litoral e internamente desconexa. Seu retrocesso, também consequência, do rodoviarismo e dos negócios com petróleo, fez com que somente em caráter pontual esse meio de transporte deixasse de se voltar para o escoamento externo de produtos primários (ver **tabela nº 28**).

TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES	
Tabela nº 28. Extensão da rede ferroviária em tráfego — 1950-1985.	
ANOS	EXTENSÃO DA REDE (km)
1950.....	36 681
1951.....	36 845
1952.....	37 019
1953.....	37 032
1954.....	37 190
1955.....	37 092
1956.....	37 049
1957.....	37 422
1958.....	37 967
1959.....	37 710
1960.....	38 287
1961.....	37 548
1962.....	36 572
1963.....	35 349
1964.....	34 262
1965.....	33 864
1966.....	32 317
1967.....	32 182
1968.....	32 054
1969.....	32 939
1970.....	31 848
1971.....	31 518
1972.....	30 934
1973.....	30 429
1974.....	30 473
1975.....	30 809
1976.....	30 300
1977.....	29 778
1978.....	29 951
1979.....	30 021

⁴² Uma das obras mais importantes para a ativação das ligações com Santos, o Complexo Anchieta/Imigrantes, estava também previsto pelo Programa de Ação do Governo para a Região Sudeste (BRASIL, 1975f, p.168).

1980.....	29 659
1981.....	29 237
1982.....	29 164
1983.....	29 207
1984.....	28 942
1985.....	29 777

FONTE — Estatísticas históricas do Brasil: séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1988. 2. ed. rev. e atual. do v. 3 de Séries estatísticas retrospectivas.
Rio de Janeiro: IBGE, 1990.

Fonte: IBGE: *Estatísticas do Século XX – Estatísticas Econômicas*.
<http://www.ibge.gov.br/seculoxx/estatisticas_economicas.shtml>

As ferrovias interiorizadas foram, na realidade, apêndices da malha paulista originalmente voltada para a cafeicultura – os trilhos chegam às margens do rio Paraná, por exemplo, somente na década de 1960. Exceções somente podem ser creditadas à E. F. Santos/Corumbá, à E. F. Brasília/Santos ou variantes do eixo Rio/São Paulo, aí incluída a ligação do Rio de Janeiro com Belo Horizonte, depois estendida até Brasília. Outros projetos, jamais saíam do papel, como a imaginada E. F. Brasília/Salvador, da qual se valeria o POLOCENTRO para escoamento da produção pecuária, a “ferrovia da soja”, ligando o oeste do Paraná ao porto de Paranaguá, e a ferrovia Leste-Oeste, unindo Cuiabá a Santa Fé do Sul-SP, com pretensões de ter ramais da capital mato-grossense para Santarém e Porto Velho (SANTOS; SILVEIRA, 2005, p.63).

Apesar de no período 1970-1980 a malha ferroviária nacional continuar a decrescer, alguns programas do II PND, orçados em Cr\$ 28 bilhões (1975), investiriam, menos em extensão⁴³, que, fundamentalmente no Sudeste, no melhoramento dos trechos Rio/São Paulo, Belo Horizonte/Itutinga/Volta Redonda e Rio/Belo Horizonte, com a conclusão da variante até o terminal de Sepetiba – concebido para o escoamento de minério de ferro –, além da duplicação da E. F. Vitória-Minas até porto e terminais do Complexo Portuário de Tubarão – Vitória-ES (BRASIL, 1975f, p.166-167)⁴⁴.

O papel de “conexão litorânea” exercido pelas ferrovias relacionou-se, no âmbito do II PND, aos programas de melhoria dos portos, dentro de uma perspectiva de corredores de exportação. Um passo para a modernização portuária ocorreu em 1964, quando o Ministério dos Transportes criou a Comissão Especial para a Coordenação dos Serviços

⁴³ Em extensão, havia previsão para construção das seguintes linhas: Apucarana/Ponta Grossa, corredores em direção aos portos de Rio Grande (RS) e Aratu (município de Candeias-BA) (IPEA, 1978, p.57).

⁴⁴ A Ferrovia Vitória/Minas passou à Companhia Vale do Rio Doce. No final dos anos 90, junto com a E. F. Carajás, representava 60% do escoamento de cargas do país, em um sistema que, ficaria reduzido ao transporte de cargas ou ao transporte urbano (CONTEL, 2005, p.362-363).

Portuários de Santos (Coseps). Mudanças na agricultura do interior de São Paulo, agora mecanizada, modernizada e com cítricos no lugar do velho café, fizeram com que o porto, nos anos de 1970, se aparelhasse, com novos terminais para granéis sólidos e líquidos.

Buscava-se sobretudo a fluidez da circulação e a redução dos custos de operação. Na segunda metade da década de 1960, Santos ganha infra-estruturas especializadas, configurando um sistema de portos. Nesse processo é de salientar a participação da Companhia Siderúrgica Paulista (Cosipa), responsável pelos movimentos de ferro, carvão e produtos siderúrgicos (SANTOS; SILVEIRA, 2005, p.58).

Difunde-se pelo país esse processo fundamental: a adequação de portos às mudanças de padrão técnico do território. Na Região Norte, em que pese as grandes (e precárias) rodovias, a densidade viária fraca tornou patente a modernização de portos como Macapá, o qual adquiriu equipamentos para exportação de minérios. De acordo com Santos; Silveira (2005 p.59-60) pode-se falar, desde então, em uma maior definição quanto a portos de características monofuncionais (como o de Vitória ou Itaquí, para citar dois exemplos ligados às ferrovias) ou polifuncionais⁴⁵.

Em relação a aeroportos, a década de 1970 marca o início da implantação ou adequação de grandes aeroportos, como os de Guarulhos e Tancredo Neves (Belo Horizonte), a normas internacionais, como as do SIU (Sistema Informativo de Uso), às quais, levando em conta as estruturas técnica, médica e administrativa dos aeroportos, puderam se inserir os aeroportos “especiais” de Guarulhos (São Paulo) e Rio de Janeiro (Galeão), obras previstas do Programa de Ação do Governo para a Região Sudeste (BRASIL, 1975f, p.169)⁴⁶.

Envolvendo o sistema aeroportuário, pode-se considerar que duas questões, contemporaneamente essenciais, começam a ser gestadas na década de 1970: a difusão, pelo Brasil, mas especialmente no Sul e Sudeste, de aeroportos estaduais e municipais, consequência do desenvolvimento de uma agricultura moderna e crescimento,

⁴⁵ Para recordar outras passagens deste trabalho, investiu-se também em portos fluviais, no caso, dentre uma política, de acordo com o Plano Nacional de Viação, de hidrovias, cujas principais seriam: rio Araguaia (entre Couto Magalhães e Aruanã); São Francisco (Pirapora/Januária); Paraguai (Rio Apa/Cáceres); Cuiabá (Foz/Porto Jofre); Paraná (Guaira/Porto Primavera) (BRASIL, 1975b, p.66)

⁴⁶ O incremento da infra-estrutura aeroviária previa, dentre outras obras, a construção do Aeroporto Internacional de Manaus e a implantação do Sistema de Defesa e Controle de Tráfego Aéreo (IPEA, 1978, p.57).

principalmente, da agroindústria (SANTOS; SILVEIRA, 2005, p.57) e a integração pontual do território, em oposição à ocupação por fluxos matérias, típica do rodoviarismo⁴⁷.

7.2.2 Energia.

A “racionalização do processo de urbanização do Brasil” – no sentido de “ordenar” as regiões metropolitanas e incentivar o desenvolvimento das cidades médias – e a opção pela industrialização maciça levaram (desde pelo menos o início dos anos de 1960) a uma remodelação das fontes de energia utilizadas no país. Dada a crise energética aflorada em meados da década de 1970, no II PND esse debate se tornou plataforma essencial para o almejado desenvolvimento econômico nacional: à temática em questão é dedicado importante espaço no Plano, tanto em relação à dependência do petróleo (daí a preocupação ligada a aspectos tecnológicos de pesquisa e exploração), quanto à indústria nuclear e a prováveis fontes alternativas (dentre elas, o uso do álcool como combustível automotor), além do incremento do setor hidrelétrico (BRASIL, 1974, p.81-84). O ponto frágil que se punha era que, se o petróleo respondia por apenas 10% das fontes de geração de eletricidade, representava, por outro lado, somado ao gás natural, aproximadamente 48% das fontes de energia do Brasil; apontando para uma importação na margem dos 40% do total das fontes utilizáveis pelo país. Portanto, a redução da dependência financeira em relação a fontes externas de energia seria o cerne da política nacional para o setor.

O fato, como lido na **tabela nº 29**, de os valores de importações de petróleo saltarem de US\$ 200.411.000, em 1969, para US\$ 2.902.043.000 em 1974 dava o tom da política de energia do II PND. As duas frentes de ação preconizadas pelo Plano ocasionariam uma significativa mudança na estrutura energética nacional. A partir dessa época, a PETROBRAS investe vultosos recursos (cerca de Cr\$ 56 bilhões referidos a 1974) na prospecção (“na plataforma, em áreas sedimentares em terra e no exterior”) e na tecnologia de refino do hidrocarboneto⁴⁸ e, ao mesmo tempo, procura-se diversificar as fontes internas de energia, sobretudo em relação à hidroeletricidade, que representava então cerca de 24% das fontes de energia e praticamente dobraria em menos de trinta anos (BRASIL, 1974, p.82).

⁴⁷ Dado significativo é o de que o número de passageiros embarcados em vôos nacionais cresce, de cerca de 200 mil, em 1945, para 6,5 milhões em 1975, 15,8 milhões em 1986 e mais de 26 milhões em 1998 (CONTEL, 2005, p.367).

⁴⁸ Pouco depois da publicação do Plano, surgiam os chamados contratos de risco, somente extintos com a Constituição de 1988; e que, junto com as *joint ventures* voltadas à exploração do xisto, correspondiam a estratégias de partilhar o custo desse setor do projeto energético brasileiro e de absorver tecnologias novas – processo nem sempre bem sucedido; vide o fracasso clamoroso da política nuclear nacional.

ENERGIA		
Tabela nº 29. Valor, em moeda estrangeira, da importação e da exportação de petróleo bruto — 1953-87.		
ANOS	VALOR DA IMPORTAÇÃO E DA EXPORTAÇÃO DE PETRÓLEO BRUTO (US\$ 1 000)	
	Importação	Exportação
1953.....	978	—
1954.....	3 777	—
1955.....	77 070	—
1956.....	106 070	—
1957.....	116 684	—
1958.....	133 265	23 987
1959.....	122 682	28 319
1960.....	112 635	11 907
1961.....	137 646	22 317
1962.....	174 195	6 344
1963.....	176 362	8 936
1964.....	170 366	—
1965.....	156 441	—
1966.....	164 573	—
1967.....	172 412	—
1968.....	199 479	—
1969.....	200 411	—
1970.....	243 273	628
1971.....	363 463	10 682
1972.....	487 115	15 992
1973.....	853 383	14 730
1974.....	2 902 043	29 936
1975.....	3 098 601	75 292
1976.....	3 783 860	36 189
1977.....	3 956 525	7 260
1978.....	4 460 596	—
1979.....	6 720 456	—
1980.....	9 772 670	17 416
1981.....	11 289 109	178 291
1982.....	10 263 608	269 751
1983.....	8 497 630	12 757
1984.....	7 327 355	—
1985.....	5 903 763	—
1986.....	3 320 654	—
1987.....	4 424 280	—

FONTES — Estatísticas históricas do Brasil: séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1988. 2. ed. rev. e atual. do v. 3 de Séries estatísticas retrospectivas.

Rio de Janeiro: IBGE, 1990.

NOTA: — Valor a bordo no Brasil.

Fonte: IBGE: *Estatísticas do Século XX – Estatísticas Econômicas*.
<http://www.ibge.gov.br/seculoxx/estatisticas_economicas.shtml>

Cr\$ 200 bilhões seria a quantia investida pela ELETROBRAS; soma necessária para ampliar a oferta de produção e transmissão de energia elétrica de matriz hidráulica. Essa

previsão financeira inicial procurava dar conta de Itaipu (cuja construção foi de central importância para a execução do *projeto geopolítico nacional* em direção ao Cone Sul), Itumbiara (Rio Parnaíba), Ilha Solteira (parte do Complexo de Urubupungá); Água Vermelha (Rio Grande), São Simão (Rio Parnaíba), Paulo Afonso IV⁴⁹, entre outras. Notemos que Tucuruí⁵⁰ e São Félix, como usinas de grande porte, eram quase exceções na Amazônia, pois o II PND reserva à região projetos de usinas de pequeno/médio porte. Assim, previa-se menos a construção de usinas que um “amplo programa de pesquisa do *potencial*” hidroelétrico da região – então pouco conhecido (BRASIL, 1974, p.84; 1975f, p.163-164).

No ato de publicação do II PND praticamente nada se destinou ao álcool como alternativa energética, para o qual somente a partir de 1976 seriam destinados investimentos, em São Paulo e no Nordeste. Sendo assim, o caminho das hidrelétricas era primordial, somando gastos de Cr\$ 198 bilhões de 1975, cinco vezes mais que o capital investido em petróleo, gás, e carvão. A aposta – afora esse setor – incidia sobre a NUCLEBRÁS, empresa criada em 1974, como redefinição de órgãos existentes desde a década de 1960, como a Comissão Nacional de Energia Nuclear, que tratavam do assunto, cujo nó, como se sabe, residia no controverso acordo nuclear Brasil-Alemanha. De acordo com o PND, a Central Nuclear de Angra dos Reis (I e II).

Será a primeira usina núcleo-elétrica e iniciará seu funcionamento em 1977, com uma potência de 620 MW. Tem como objetivo não só a produção de energia elétrica bem como a obtenção de know-how para este tipo de empreendimento. A ampliação da Central pela adição de unidade com potência de 1.200 KW será construída por FURNAS – Centrais Elétricas S/A, devendo entrar em operação em 1981 (BRASIL, 1975f, p.163).

Na verdade, como é suficientemente conhecido, devido a uma série de problemas técnicos e, posteriormente, financeiros, a capacidade prevista para Angra, de 3.000 MW – algo próximo ao que produz uma usina como Ilha Solteira –, atingiria, no máximo, 1.200 MW, cerca de 3% das necessidades nacionais em 1999, o que, somado as problemas do lixo radioativo, fez com que tal alternativa fosse deixada em um plano bem inferior em relação ao projeto em prol das hidrelétricas, cujo resultado logrou o aumento substancial da capacidade instalada no Brasil, a qual decuplica entre 1962 e 1987 – como se lê na **tabela nº 30**.

⁴⁹ A ampliação de Paulo Afonso se somava ao potencial gerado por Três Marias e Sobradinho, o que estaria dentre as metas de garantir o aproveitamento econômico, inclusive, ligado à indústria, do Vale do São Francisco – previsto por programas da CODEVASF (BRASIL, 1975e, p.107),

⁵⁰ Tucuruí estava voltada para abastecer indústria de alumínio no Pará e no Maranhão. Previa-se também a construção de uma eclusa, nunca concluída – o que viabilizaria a navegação no Tocantins.

ENERGIA			
Tabela nº 30. Potência instalada das usinas de energia elétrica — 1960-1987.			
ANOS	POTÊNCIA INSTALADA (1) (MW)		
	Total	Hidráulica	Térmica
1960.....	4 800	3 642	1 158
1961.....	5 205	3 809	1 396
1962.....	5 729	4 126	1 603
1963.....	6 355	4 479	1 876
1964.....	6 840	4 894	1 946
1965.....	7 411	5 391	2 020
1966.....	7 566	5 524	2 042
1967.....	8 042	5 787	2 255
1968.....	8 555	6 183	2 372
1969.....	10 262	7 857	2 405
1970.....	11 233	8 828	2 405
1971.....	12 670	10 244	2 426
1972.....	13 249	10 721	2 528
1973.....	15 354	12 495	2 859
1974.....	17 526	14 285	3 241
1975.....	19 056	16 150	2 906
1976.....	20 827	17 670	3 157
1977.....	22 491	19 293	3 198
1978.....	25 300	21 740	3 560
1979.....	27 970	24 265	3 705
1980.....	31 147	27 014	4 133
1981.....	35 734	31 452	4 282
1982.....	38 989	32 975	6 014
1983.....	39 584	33 464	6 120
1984.....	41 568	35 426	6 142
1985.....	45 085	38 061	7 024
1986.....	45 908	38 963	6 945
1987.....	50 329	43 244	7 085

Fonte: IBGE: Estatísticas do Século XX – Estatísticas Econômicas.
http://www.ibge.gov.br/seculoxx/estatisticas_economicas.shtml

Porém, não se resolveram as questões ligadas ao consumo/demanda. Os dispêndios com petróleo continuaram crescendo em velocidade maior que o de fontes renováveis e, ainda que em 1978 estas respondessem por aproximadamente 50% do consumo, o valor das importações de petróleo, considerado já alto em 1975, chegaria a níveis pouco suportáveis para o Estado no início dos anos 80, o que somente ganharia outros contornos anos depois, quando o Brasil se lança à busca de auto-suficiência. A geração de energia, no Brasil, centralizou-se – até mesmo corroborando a opção do II PND – nas hidrelétricas, as quais, no final dos anos 90, respondiam por 86% da capacidade geradora instalada no Brasil.

Apenas Itaipu (com capacidade de 12.600 MW)⁵¹, prevista pelo I PND, gerou, em 2002, cerca de ¼ da energia consumida pelo Brasil. Tendo suas obras iniciadas em 1975 e começando a funcionar em 1984, Itaipu tem destinado, em média, do total de sua produção, somente 5% ao Paraguai, o que, geopoliticamente, pôs o país vizinho quase que na posição de satélite do Brasil (THÉRY; MELLO, 2005, p.228-229).

Por outro lado, os sistemas de engenharia instalados demandaram também empreendimentos na área de interligação de redes. Assistiu-se, assim, a passagem qualitativa de “sistemas técnicos” independentes, capazes de – quando muito – suprir as necessidades locais, para a etapa em que se dá sua interligação (na verdade somente completada nos anos 80, em dois sistemas de subestações e conversão: Sul/Sudeste/Centro-Oeste e Norte/Nordeste) –, à qual contou muito com o papel da ELETROBRÁS, criada em 1961. Nesse ponto, pôde-se verificar um salto quanto à materialidade das linhas de transmissão, que passam de 4.513,5 km, em 1955, para 159.291,6 km quarenta anos depois, metade dos quais concentrados na Região Sudeste (SANTOS; SILVEIRA, 2005, p.69).

7.2.3 Comunicações.

Os anos de 1970 podem ser vistos como a década na qual se esboça a integração eletrônica do território, incrementada quantitativa e substancialmente duas décadas depois.

Em termos de conhecimento do território, já na década de 1960 concluíam-se a carta do Brasil ao milionésimo e, nos anos seguintes, o IBGE, a Diretoria de Serviço Geográfico, a SUDENE e a Petrobrás iniciavam a produção de cartas em escalas diversas (1:50.000, 1:100.000 e 1:250.000), partindo, também, para a elaboração de uma cartografia sobre a Amazônia (SANTOS; SILVEIRA, 2005, p.94); a qual ganhou novos rumos com o Projeto RADAM. Voltado inicialmente para a identificação de áreas propícias à agricultura e de depósitos minerais, o RADAM foi paulatinamente ampliado ao longo da primeira metade da década de 1970, cobrindo cerca de 5,0 milhões de km² e sendo, ao final, estendido para todo o país.

Originalmente, pretendia-se viabilizar – por iniciativa do Ministério de Minas e Energia – o levantamento de uma área de 1,4 milhões de km², por método de sensoriamento remoto através do Side-Looking-Radar, a fim de obter informações geológicas “de importância fundamental para trabalhos de pesquisa mineral” e para o “conhecimento de

⁵¹ Para se ter uma idéia dessa magnitude, o potencial de Tucuruí é de 4.000 MW, o de Ilha Solteira, 3.440 MW e a capacidade instalada, no Brasil, reunindo todas as fontes de geração de eletricidade era, no final da década de 1990, de aproximadamente 65.200 MW (MAGNOLI; ARAÚJO, 2001, p.273-276).

recursos naturais” de outros tipos (PANDOLFO, 1970, p.13)⁵². Tendo por base, porém, a acoplagem de radares a aeronaves, o RADAM somente abriria caminho para o que vinha a seguir: os *sistemas orbitais*, compreendendo, na época, sensoriamento remoto, coleta automática de dados e telecomunicações. Conforme Ricardo Castillo,

A década de 1970 nos é particularmente importante, pois, além de um aperfeiçoamento do sistema de telecomunicações, marco o surgimento do sensoriamento remoto orbital, possibilitando a chamada cognoscibilidade do planeta, isto é, a apreensão, em forma de imagem digital, das paisagens de toda a superfície da Terra, em tempo real ou em questão de poucos dias (CASTILLO, 1999, p.45-46).

A possibilidade de “novos recordes espaciais” (SANTOS; SILVEIRA, 2005, p.73) ocorreria a partir do lançamento do satélite americano LANDSAT 1 (1972), para cujo uso foi criada, em Cuiabá, uma estação receptora, em um processo no qual o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE)⁵³ – filiado ao CNPq – tornava-se “prestador de serviços em sensoriamento remoto” (CASTILLO, 1999, p.93).

Desde 1974, por intermédio do aluguel do sistema de transmissão *transponder* (canais de comunicação) do Intelsat e de mais de vinte estações de pequeno porte, basicamente em cidades das regiões Norte e Centro-Oeste [...] o Brasil passa a contar com o uso de satélites par os serviços internos de comunicações (SANTOS; SILVEIRA, 2005, p.75)⁵⁴.

Sendo permitida, via Landsat a elaboração de cartas 1:100.000 – as quais passariam, pelo sistema francês Spot à escala 1:30.000 (CASTILLO, 1999, p.149) – o território brasileiro passaria a ser, em termos de otimização do capital, mais racionalmente utilizado e apropriado⁵⁵. Ora, essas novas possibilidades reforçaram uma maneira quantitativa de pensar o espaço, a qual, se desde a Economia Espacial e da própria Nova Geografia, trabalhava com métodos estatísticos e matemáticos, encontrava agora uma consonância com uma forma igualmente técnica de dominar política e economicamente o território,

⁵² Segundo o IPEA, dentre diversas contribuições, o RADAM logrou um “mapeamento geológico básico do País”, qual possibilitou a ampliação da capacidade de mineração no vale do Rio Doce, o “planejamento e execução do Projeto Carajás, visando à exploração [...] de minério de ferro para exportação” e a “implantação do Projeto Trombetas [...] visando à mineração e exportação de bauxita” (IPEA, 1978, p.41).

⁵³ Segundo o Instituto, “através do sensoriamento remoto por satélite, é tecnicamente possível penetrar em qualquer território, país ou propriedade e obter informações sem prévia autorização ou consulta, a qualquer dia e hora” (INPE, *apud* CASTILLO, 1999, p.117-118).

⁵⁴ Em 1976 o Brasil já era o 4º maior usuário do sistema Intelsat, e opera em 1985 seu 1º satélite, o Brasilsat A1, através da Base de Alcântara-MA (CASTILLO, 1999, p.150-152).

⁵⁵ O INPE, por exemplo, começou a trabalhar com monitoramento por satélites visando “ao acompanhamento e avaliação contínuos, em diversas resoluções temporais, espaciais, espectrais, das condições ambientais e agrícolas” (CASTILLO, 1999, p.198).

sendo o uso racionalizado e utilitarista do território o seu corolário, com os sistemas orbitais, fundados em uma lógica matemática e geométrica⁵⁶.

É nesse ponto que a técnica e a materialidade do território se encontram. Favorecendo um novo padrão de fluxos (em velocidade e quantidade de informações), as transformações de ordem financeira (em termos de circulação) e industrial, ocorridas a partir da década de 1970, teriam forte vinculação com as telecomunicações. Começam a receber atenção do planejamento estatal setores como telefonia de longa distância, comunicação de dados, teleinformática, comunicação de texto, transmissão de sinais de rádio e TV e comunicações móveis, aumentando a “densidade informacional do território” (CASTILLO, 1999, p.116),

No I PND, o detalhamento do programa de pesquisa espacial, a cargo da Comissão Brasileira de Atividades Espaciais (COBAE), previa uma série de projetos nas áreas de geodésica, meteorologia, radiossondagem etc. (BRASIL, 1971a, p.60-61). Em 1973, a EMBRATEL começa a implantar a Rede Nacional de Telex, a qual, limitada a São Paulo e Rio de Janeiro, atinge, em 1975, cinquenta localidades brasileiras, saltando para 1.848 em 1986 (SANTOS; SILVEIRA, 2005, p.74).

Quanto à telefonia, em 1969 o Brasil não tinha mais de 1,7 milhões de aparelhos, 1.392.038 dos quais, concentrados no Sudeste, com 51 aparelhos por habitante (**ver tabela nº 31**), relação que muda para 16,33 em 1980 e 8,03 em 1996. No mesmo período, essa relação passa no Norte, de 43,57 para 14,46, no Nordeste, de 49,93 para 14,57, sendo, no Sudeste, de 10,38 em 1980 e de 6,20 dezesseis anos depois (SANTOS; SILVEIRA, 2005, p.76-77).

⁵⁶ Como anota Castillo (1999, p.154), o IBGE passou, pouco a pouco, a usar desse arsenal para seus estudos topográficos e geodésicos.

Tabela nº 31. Telefones instalados no Brasil em 1969 – por regiões.

Estados	Número de telefones	Habitantes/Telefone	
		Urbano	TOTAL
Norte	21.734	71	158
Nordeste	139.897	83	199
Centro-Oeste	73.276	34	66
Sul	162.056	44	100
Sudeste	1.392.038	20	28
Minas Gerais	172.036	35	65
Espírito Santo	15.320	46	102
Rio de Janeiro	499.667	16	18
São Paulo	705.015	20	25
BRASIL	1.789.001	28	51

Fonte: *II Plano Nacional de Desenvolvimento – programa de ação do governo para a Região Sudeste*, 1975f, p.86.

Visando a aprimorar tecnicamente e difundir o serviço, o II PND investiu na implantação do sistema DDD (Discagem-Direta-Distância), para gerar, em médio prazo, “facilidades completas de ligações interurbanas”, e na oferta de telefones, sobretudo, no Sudeste, através dos planos de expansão da telefonia (BRASIL, 1975f, p.86). Outros programas do PND na área seriam: ampliação do Sistema Básico de Telecomunicações (Rede Embratel), passando de 15,9 milhões de canais de voz para 55,8 e de 40 mil troncos para 123 mil – para o período 1974-1979; expansão e modernização dos serviços de telegrafia e Telex (caminhando, no mesmo período, de 11,7 mil para 22.000 terminais); expansão do sistema internacional de telecomunicações (com a meta de atingir 960 canais de voz de cabos submarinos, contra os 160 disponíveis em 1974, além de aumentar o número dos canais de voz via satélite de 192 para 444; e expansão/modernização da telefonia urbano-rural, aumentando o número total de telefones no Brasil de 2,8 para 8,1 milhões⁵⁷ (BRASIL, 1974, p.105; 1975f, p.171).

Embora fosse um setor pouco explicitado nos PNDs, marcadamente detidos nos temas indústria, agropecuária e integração nacional, sem dúvida, especialmente para este último tópico, as comunicações foram fundamentais, dando uma densidade para o território

⁵⁷ Em 1996, esse número havia atingido a marca dos 19.552.481 (SANTOS; SILVEIRA, 2005, p.76).

nacional muito maior do que aquela que seria possível por meio dos transportes. O fator mais importante da década de 1970, nesse setor, foi a grande transformação propiciada pelos sistemas orbitais, cujos resultados permitiram novas dinâmicas para as finanças, com uma concentração de instituições bancárias concomitante à sua difusão pelo país, e para as atividades econômicas, cujos centros de decisão, aglutinados, poderiam, desde então, operar a produção “de longe”, pontualmente, sem a antiga necessidade da proximidade física, obviamente, gerando um território integrado “técnica e informacionalmente” e, ao mesmo tempo, fragmentado quanto à divisão do trabalho. Assim, esse incremento das telecomunicações, via sistemas orbitais, acentuaria, contemporaneamente, a seletividade do território, conforme os lugares de maior densidade técnica acabaram oferecendo mais possibilidades econômicas que aqueles menos dotados (SANTOS; SILVEIRA, 2005, p.99).

7.2.4 Agropecuária.

Os sistemas de engenharia vistos acima foram uma consequência e um estímulo fundamentalmente ligados a dois setores da produção: agricultura e indústria. Em outras palavras, a ampliação da circulação no território, não mais apenas por meios físicos e a presença de certos fixos, como suportes – notadamente, portos, aeroportos, usinas de energia – são aspectos diretamente relacionados às mesmas transformações pelas quais passaram a agropecuária e a indústria, principalmente, na virada para a década de 1970. Ambos os setores foram, como visto, praticante o cerne de vários dos programas, como o POLAMAZÔNIA, o POLOCENTRO, o POLONORDESTE, o Programa de Ação do Governo para o Vale do São Francisco etc. Posto isso, trata-se de resgatar as diretrizes gerais do planejamento para o setor, bem como seu “saldo” em relação à infra-estrutura.

A “estratégia agropecuária” para o período, prevendo a modernização do setor no Centro-Sul do país e a necessidade de ocupar novas áreas, especialmente no Nordeste e na Amazônia, levou a uma ampliação da área cultivada no país, entre 1963 e 1977, de 30 milhões de hectares para 46,3 milhões, objetivo para o qual a tecnificação do campo e a estruturação de redes de transporte foram essenciais.

Era clara a intenção de fazer do Brasil um “supridor mundial de alimentos, matérias-primas agrícolas e produtos agrícolas industrializados”. A modernização já atingida pela indústria no Centro-Sul do país deveria ser levada ao campo, o que equivalia a disseminar a “empresa rural”, conjugando – sempre segundo os legisladores – tal caráter agroindustrial com uma política de contenção da alta dos preços dos insumos e das terras e

dando condições de fixação do trabalhador rural – com base no Programa de Garantia da Atividade Agropecuária, Lei nº 5 963/73. Seriam realizados também, no Centro-Sul, estudos técnicos para estabelecer áreas prioritárias, permitindo, pois, “a criação de ‘corredores de abastecimento’, ou seja, a definição de áreas para suprimento preferencial aos grandes centros urbanos e para o efeito de vinculação com os corredores de exportação”, ao lado do incentivo à pesquisa de novas tecnologias agrícolas, objetivo para o qual se articulariam a EMBRAPA e a EMBRATER (BRASIL, 1974, p.41-45).

Os programas governamentais, como o Programa de Ação do Governo para a Região Sudeste, o qual versava sobre uma série de modernizações, relativas a fertilizantes, introdução da inspeção sanitária etc. (BRASIL, 1975f, P.147-148), promoveram, na conjugação entre planejamento e pesquisa, o aumento de insumos e máquinas agrícolas (ver tabela nº 32), em um processo de amplo favorecimento ao “empresário rural”⁵⁸.

Tabela n 32. Produção de tratores, cultivados e motoniveladoras — 1960-73.								
ANOS	PRODUÇÃO							
	Tratores						Cultivadores	Motonivela- doras
	De rodas				De esteira	Micro- tratores		
	Total	Leves	Médios	Pesados				
1960.	37	—	37	—	—	—	—	—
1961.	1 678	25	1 573	—	—	—	—	—
1962.	7 586	1 984	4 779	823	—	—	—	—
1963.	9 908	3 990	4 179	1 739	—	—	1 110	303
1964.	11 534	4 883	4 393	2 258	—	—	1 890	303
1965.	8 123	2 964	3 087	2 072	—	—	2 383	338
1966.	9 069	4 011	2 753	2 305	—	—	3 197	435
1967.	6 219	2 298	1 837	2 084	73	72	2 169	492
1968.	9 644	3 075	1 667	4 902	106	147	2 465	859
1969.	9 471	2 014	2 302	5 155	91	334	1 947	824
1970.	14 029	2 998	4 269	6 762	185	409	2 047	927
1971.	22 197	3 406	8 787	10 004	843	366	2 190	743
1972.	29 336	3 014	11 790	14 532	1 410	849	2 916	—
1973.	37 106	3 999	13 363	19 744	1 909	2 062	3 018	1 443

Fonte: IBGE: *Estatísticas do Século XX – Estatísticas Econômicas*.
<http://www.ibge.gov.br/seculox/estatisticas_economicas.shtm>

⁵⁸ Santos; Silveira (2005, p.88) nos informam que, até a década de 1970, cerca de 80% dessa frota nacional de tratores encontravam-se nas regiões Sul e Sudeste. No caso do Centro-Oeste, passa-se de 1% da frota, em 1970, para quase 25% em 1996.

Uma das questões centrais dentre os aspectos regionais do planejamento brasileiro passava pela retórica da *ocupação do universo econômico do país*, para o qual a agropecuária punha-se como setor-chave para a apropriação técnica de novas áreas, nas terras irrigáveis do Nordeste, no Centro-Oeste e na Amazônia.

Para a Região Nordeste, por meio de programas da SUDENE e CODEVASF, a questão – como já assinalado – do aumento da área irrigada era primordial. Em 1996, ¼ das superfícies irrigadas, as quais, para o total nacional, de 1960 a 1996, aumentaram em sete vezes, chegando a 3.121.644 hectares, estavam nessa região (RAMOS; 2005, p.380; SANTOS; SILVEIRA, 2005, p.56) (**ver tabela nº 33**).

Tabela nº 33. Brasil – área irrigada, por grandes regiões (ha).

Região	Área Irrigada							
	1960		1970		1985		1996	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Norte	67	0,01	5.420	1,0	43.242	2,20	83.023	2,66
Nordeste	52.772	11,43	115.971	14,0	366.831	18,71	751.887	24,09
Centro-Oeste	2.027	0,44	14.579	2,0	63.220	3,22	260.953	8,36
Sudeste	116.285	25,19	185.183	23,0	599.564	30,59	929.189	29,77
Sul	290.399	63,0	474.663	60,0	886.963	45,25	1.096.592	35,13
BRASIL	461.550	100,0	795.815	100,0	1.959.824	100,0	3.121.644	100,0

Fonte: Soraia Ramos, *Sistemas técnicos agrícolas e meio técnico-científico-informacional no Brasil*, p.380.

A região Centro-Oeste, ou melhor, o “cerrado”, exemplificaria, por meio do POLOCENTRO, o quanto sua ocupação foi, do ponto de vista tecnológico, bem sucedida, conforme tornou a agropecuária do cerrado “moderna e produtiva graças à geração e difusão de novas técnicas, originárias de pesquisa e experimentação fomentada pelo programa” (DINIZ, 2006, p.116-117). Caso exemplar seria o da soja, cuja expansão é, realmente, de caráter *ostensivo*: entre 1963 e 1977 passa de 323 mil toneladas de produção da oleaginosa para 12,6 milhões de toneladas (**ver tabela nº 34**), procurando suprir, justamente, o setor de exportações (IPEA, 1978, p.46-47). Somente para o cerrado, numa comparação entre 1975 e 2003, há uma expansão de 853 mil ton. para 27.933 mil ton. (DINIZ, 2006, p.139); sendo a região, contemporaneamente, responsável por algo em torno de 25% da média das safras nacionais da cultura (Lilian L. SILVA, 2000, p.27).

AGROPECUÁRIA

Tabela nº 34. Área colhida, quantidade produzida e valor da produção de soja — 1952-87.

ANOS	ÁREA COLHIDA (ha)	QUANTIDADE PRODUZIDA (t)	VALOR DA PRODUÇÃO
1952	60 029	77 881	(1) 121 466
1953	62 975	88 226	179 045
1954	68 116	117 321	266 339
1955	73 971	106 884	260 589
1956	80 804	114 938	412 043
1957	97 447	121 501	452 671
1958	107 043	130 893	560 775
1959	114 098	151 574	867 034
1960	171 440	205 744	2 060 348
1961	240 919	271 488	3 509 058
1962	313 640	342 175	5 689 715
1963	339 796	322 915	10 408 241
1964	359 622	304 897	21 367 217
1965	431 834	523 176	54 528 281
1966	490 687	594 975	87 221 199
1967	612 115	715 606	(1) 110 787
1968	721 913	654 476	136 357
1969	906 073	1 056 607	265 213
1970	1 318 809	1 508 540	(1) 430 028
1971	1 716 420	2 077 291	795 705
1972	2 191 455	3 229 631	1 560 750
1973	3 615 058	5 011 614	5 564 908
1974	5 143 367	7 876 527	7 765 099
1975	5 824 492	9 893 008	11 516 484
1976	6 417 000	11 227 123	16 494 220
1977	7 070 263	12 513 406	37 426 689
1978	7 782 187	9 540 577	31 599 553
1979	8 256 096	10 240 306	51 649 921
1980	8 774 023	15 155 804	132 636 930
1981	8 501 169	15 007 367	(1) 251 952
1982	8 203 277	12 836 047	409 626
1983	8 137 112	14 582 347	1 463 554
1984	9 421 202	15 540 792	5 403 853
1985	10 153 405	18 278 585	16 380 276
1986	9 181 587	13 330 225	(1) 27 804 964
1987	9 134 291	16 968 827	82 422 698

FONTES — Estatísticas históricas do Brasil: séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1988. 2. ed. rev. e atual. do v. 3 de Séries estatísticas retrospectivas.

Rio de Janeiro: IBGE, 1990.

NOTAS: I — O produto começou a ser pesquisado em 1952.

II — Os dados da coluna área colhida, no período de 1952 a 1965, referem-se a áreas cultivadas.

(1) Até 1966, valores em milhares de cruzeiros correntes de acordo com o padrão monetário de 1942; de 1967 a 1969, em milhares de cruzeiros "novos", segundo o padrão monetário de 1967; de 1970 a 1980, em milhares de cruzeiros, segundo o padrão monetário de 1970; de 1981 a 1985, em milhões de cruzeiros; 1986 e 1987, em milhares de cruzeiros, segundo o padrão monetário de 1986.

Área cultivável e produção não cessaram de crescer. Antes de 1970, o Sul atendia pelo cultivo da soja, o qual migra para Mato Grosso, Goiás e, mais recentemente, oeste da Bahia, chegando mesmo aos limites de Tocantins, Piauí e Maranhão (THÉRY; MELLO, 2005, p.126-128).

Mas talvez o melhor exemplo de produção, engendrada largamente pelo planejamento, tenha sido o da pecuária. Evidencia-se na **tabela nº 35** que, já no início da década de 1960, a pecuária bovina apresentava cifras significativas, o que, proporcionalmente fez com que seu crescimento fosse inferior ao da soja.

Tabela nº 35. Efetivo e valor do rebanho bovino — 1950-1980.		
ANOS	REBANHO BOVINO	
	Efetivo (1 000 cabeças)	Valor
1950.....	52 655	(1) 42 504 000
1951.....	53 513	49 351 000
1952.....	55 854	61 348 000
1953.....	57 626	78 547 000
1954.....	60 700	104 689 000
1955.....	63 608	137 652 000
1956.....	66 695	177 522 000
1957.....	69 548	198 691 064
1958.....	71 420	232 326 775
1959.....	72 829	332 500 666
1960.....	73 962	540 069 317
1961.....	76 176	888 985 759
1962.....	79 078	1 473 510 906
1963.....	79 855	2 378 662 297
1964.....	84 167	5 831 580 611
1965.....	90 505	8 343 539 231
1966.....	89 969	12 422 029 375
1967.....	89 896	(1) 13 471 361
1968.....	92 739	15 262 112
1969.....	95 150	18 644 312
1970.....	97 864	(1) 25 872 517
1971.....	...	...
1972.....	...	...
1973.....	90 437	178 869 879
1974.....	92 495	106 888 617
1975.....	102 532	140 650 310
1976.....	107 349	167 591 798
1977.....	707 297	277 300 495
1978.....	106 943	416 327 676
1979.....	109 177	942 163 330
1980.....	118 971	1 787 478 044

FONTES — Estatísticas históricas do Brasil: séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1988. 2. ed. rev. e atual. do v. 3 de Séries estatísticas

Retrospectivas. Rio de Janeiro: IBGE, 1990.

De 1950 a 1966, valores em milhares de cruzeiros correntes de acordo com o padrão monetário de 1942; de 1967 a 1969, em milhares de cruzeiros "novos", segundo o padrão monetário de 1967; de 1970 a 1980, em milhares de cruzeiros, segundo o padrão monetário de 1970; de 1981 a 1985, em milhões de cruzeiros; 1986 e 1987, em milhares de cruzados, segundo o padrão monetário de 1986.

Fonte: IBGE: *Estatísticas do Século XX – Estatísticas Econômicas*.

<http://www.ibge.gov.br/seculox/estatisticas_economicas.shtm>

É fato cabal, porém, o quanto, da década de 1970 para cá, o Brasil caminhou para ser o maior produtor mundial no setor, com estabelecimentos específicos espalhados pelo país, e uma concentração de valor de produção no Sul e Sudeste (THÉRY; MELLO, 2005, p.129). Qualitativamente, o adensamento técnico do território, a infra-estrutura de comunicações e transportes, dentre outros fatores, transformaram – gado e soja à frente – o setor agropecuário em uma nova modalidade de negócios, muito além do fator produção: o agronegócio, propaganda maior de uma tecnificação do “campo” de acordo com as demandas da indústria e ao preço de tensões sociais, as quais, nos casos das áreas priorizadas pelos governos militares (vales úmidos do Nordeste, cerrado e Amazônia), atestam, na problemática das desapropriações de antigas áreas ou nas contradições da apropriação dos “espaços vazios”, o quanto a “racionalização” do território – como em outras atividades – impôs uma seletividade, reservados os benefícios da revolução verde aos “empresários rurais”, liberando mão-de-obra, mas, paradoxalmente, atraindo fluxos para áreas supostamente promissoras. Desse intrincado processo, os conflitos rurais – sem esquecer a questão ambiental – são o pior saldo.

7.2.5 Indústria.

Em virtude de o Brasil encontrar-se, em 1974, segundo os planejadores, em uma nova fase de substituição de importações, a qual exigia um investimento pesado, principalmente na indústria de base, o II PND salientava um duplo objetivo na “estratégia industrial” do Plano: promover um crescimento industrial na casa dos 12% ao ano, no período 1975-1979, corrigir os “desbalanceamentos na estrutura” do setor, o qual haveria de atingir sua “configuração definitiva”, ou seja, chegar ao estágio de desenvolvimento almejado. Para tanto, seguindo a concepção do *modelo brasileiro de capitalismo industrial*⁵⁹, dever-se-ia, de um lado, “viabilizar o desenvolvimento da indústria através do setor privado e, por outro, assegurar à empresa nacional papel importante na estrutura industrial moderna” que se desejava consolidar no país (BRASIL, 1974, p.37).

⁵⁹ Como visto no Capítulo II, o modelo brasileiro combinava elementos de uma ortodoxia econômica – política de arrocho salarial, mecanismo de contenção da inflação, captação compulsória de recursos etc. –, com o crescimento à custa de endividamento externo e (tentativa) de expansão de exportações, ao mesmo tempo em que se promovia a entrada de capitais estrangeiros diretamente aplicados no setor industrial (principalmente), numa identificação do desenvolvimento do país com crescimento econômico.

Os investimentos e a produção na indústria ficariam a cargo do setor privado, centrado, ao final das contas, nas empresas transnacionais, o Estado somente criando programas governamentais ou produzindo diretamente, através de suas unidades, em setores ou em conjunturas desfavoráveis ou desinteressantes à iniciativa privada. Em síntese, as diretrizes apontadas pelo II PND para a indústria seriam: a) orientação e promoção do desenvolvimento setorial; b) “embasamento científico e tecnológico, através de órgãos e entidades voltadas para a pesquisa e a divulgação da técnica”; c) “atuação em áreas específicas da economia”; d) fortalecimento da empresa privada nacional; e) intensificação do “esforço de exportação de produtos industrializados, com o duplo objetivo de assegurar condições satisfatórias nas relações de troca com o exterior, para as importações de equipamentos e insumos necessários ao próprio desenvolvimento industrial e de alcançar-se a posição de competitividade em escala e qualidade de produção, que permitam o melhor atendimento da demanda interna”; f) apoio ao desenvolvimento da “engenharia nacional”; g) receptividade aos investimentos estrangeiros⁶⁰; h) “estímulo intensivo à indústria nacional de bens de capital” (BRASIL, 1975f, p.148-149).

Nesse sentido, a “estratégia” a ser adotada passava pelo incentivo a “setores de estruturas empresariais”, noutras palavras, pelo fomento da criação de *grandes empresas* (embora em outros momentos se usasse da retórica em prol do “pequeno/médio empresário”), “através da política de fusões e incorporações – na indústria, na infraestrutura, na comercialização urbana, no sistema financeiro (inclusive área imobiliária) –, ou a formação de conglomerados financeiros, ou industriais-financeiros”, em nome da necessidade – (ponto que chama mais a atenção do leitor) “de compatibilizar tal orientação com a política de distribuição de renda” (BRASIL, 1974, p.47).

Operando o Estado nos setores de base, pois, os programas governamentais incidiam sobre a área de insumos básicos, por meio do Programa Petroquímico, do Plano Siderúrgico Nacional, sob a coordenação do Conselho de Não-Ferrosos e de Siderurgia (CONSIDER), do Programa Nacional de Fertilizantes e Calcário Agrícola, do Programa Nacional de Papel e Celulose e do Programa Nacional de Não-Ferrosos; todos sob a coordenação do Ministério da Indústria e Comércio (BRASIL, 1974, p.39-40).

⁶⁰ Em tese, essa receptividade do capital externo lhe punha limites em termos de campo de atuação das transnacionais: em mercados para exportação, principalmente de “manufaturados não tradicionais”, na párea de P & D, regulamentação de mercado, evitando “práticas de controle [de um ramo] ou [...] absorção dos competidores” (BRASIL, 1974, p.53).

Deve-se especular também quais seriam estratégias regionais para a indústria. Iniciativas como as da Zona Franca de Manaus⁶¹ e Pólo Industrial do Nordeste⁶² inseriam-se no escopo de desconcentração da atividade econômica, imperativo à incorporação “do grande espaço brasileiro” à economia de mercado, em prejuízo de um “modelo geograficamente confinado às áreas já ocupadas” (BRASIL, 1974, p.48). Entretanto, apesar de se falar em *evitar tendências à concentração*, os PNDs valeram-se, pelo contrário, dessa estratégia de descentralização polarizada como instrumento de incentivo das vantagens comparativas entre as regiões. Ao levar a indústria ao Norte e ao Nordeste, por meio de “pólos”, fortaleceu-se, na realidade, o Núcleo Central (Rio de Janeiro/São Paulo/Belo Horizonte), considerando o mesmo – secundariamente – à Região Sul⁶³.

Marcava-se, de uma vez, a despeito da relativa descentralização industrial do Núcleo Central, observada desde o início da década de 1970, a centralidade da indústria paulista (ver tabela nº 36).

Tabela nº 36. Indicadores da produção industrial em perspectiva comparada (1971).

Unidade da federação	Pessoal ocupado (%)	Concentração geográfica dos salários recebidos (%)	Valor da produção (%)	Valor das vendas (%)
São Paulo	50,8	60,8	56,2	56,7
Minas Gerais	6,7	5,6	6,7	6,6
Antigo estado da Guanabara	9,0	9,8	8,1	8,0
Demais unidades	33,5	23,8	29,0	28,7
BRASIL	100	100	100	100

Fonte: *II Plano Nacional de Desenvolvimento – programa de ação do governo para a Região Sudeste*, 1975f, p.67.

A tentativa de reversão dessa tendência não apenas se deu posterioremtna ao lançamento do Plano como teve efeito inverso. De fato, a Resolução nº 14 do CDE (Conselho de Desenvolvimento Econômico), de 21 de dezembro de 1977, indicava, pela primeira vez, que a desconcentração industrial deveria ser posta em prática, por meio de

⁶¹ Ver Capítulo VI.

⁶² Ver item 7.1.2 deste Capítulo.

⁶³ Interessante mencionar que, nas avaliações técnicas do planejamento, a própria política de redivisão territorial do país – com a fusão Guanabara-Rio de Janeiro – atenderia a um “melhor equilíbrio” e fortalecimento do eixo Rio-São Paulo (IPEA, 1978, p.113).

medidas restritivas à instalação de novas indústrias em São Paulo. No entanto, as pressões de setores do empresariado paulista (FIESP) levaram a uma limitação implícita à resolução (SILVA, 2003, p.14-16), além do que, estruturalmente, a valorização da indústria de bens de capital, fomentada pelo próprio Estado, fechava esse ciclo de concentração/desconcentração, uma vez que o ramo mais promissor, para os PNDs, localizava-se, exata e demasiadamente, em São Paulo. Em seu conjunto, a Região Sudeste seria alvo de praticamente todas as intervenções diretas dos programas do PND na indústria: desde os projetos de ampliação/execução das refinarias de Duque de Caxias e São José dos Campos, passando por investimentos no aumento da capacidade de produção de laminados de aço comum na Companhia Siderúrgica Nacional (elevando a produção para 4.500.000 ton./ano) e na COSIPA (aumentando a capacidade para 3.500.000 ton./ano), de aço especial (a cargo da Companhia de Aços Especiais Itabira – ACESITA, cuja produção dever-se-ia elevar para 300.000 ton./ano) salientando-se também a EMBRAER, a qual investia, na época, nos Projetos Bandeirante e Xavante (BRASIL, 1975f, p.161-162).

Somente tendo em vista a década de 1970, é patente o crescimento industrial brasileiro, de 69.871 estabelecimentos industriais em 1970, com 2.421.745 trabalhadores, rendendo US\$ 11.464.204.629,00, para, em 1980, 201.813 estabelecimentos, empregando 4.804.409 pessoas e rendendo US\$ 73.207.204.076,00 (SANTOS; SILVEIRA, 2005, p.106). Tomando por base a relação com a produção industrial brasileira de 1991, vê-se um nítido crescimento dos setores de insumos básicos ao longo dos anos de 1970, para, atingido um ponto crescente em 1980, decrescer e conhecer, dos anos 80 em diante, oscilações (ver tabela nº 37).

Tabela nº 37. Índices anuais da produção industrial, segundo as classes e gêneros de indústria – 1971-2000.										
CLASSES E GÊNEROS DE INDÚSTRIA	Índices Anuais da Produção Industrial (base: 1991=100)									
	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Indústria Geral	...	...	...	...	72,11	80,69	82,42	87,48	93,57	102,17
Extrativa Mineral	...	...	...	...	37,91	38,95	37,60	40,42	45,29	51,10
Indústria de Transformação	49,58	56,51	65,88	71,00	73,71	82,65	84,53	89,69	95,84	104,57
Minerais não metálicos	46,75	53,31	62,00	71,17	77,58	87,20	93,43	98,65	104,45	112,53
Metalúrgica	52,80	59,29	65,34	68,23	74,50	81,66	87,05	91,80	99,34	111,74
Mecânica	57,57	69,05	88,75	99,08	114,08	124,57	116,21	118,16	127,21	145,63
Material elétrico e de comunicações	34,48	42,10	53,86	59,38	59,67	70,22	70,41	82,36	88,71	99,62
Material de transporte	54,58	66,87	85,32	101,40	101,92	110,93	110,60	122,11	130,27	136,14

Madeira	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Mobiliário	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Papel e papelão	40,16	43,17	47,22	49,24	41,95	50,73	51,96	57,79	65,41	72,74
Borracha	39,42	44,55	54,50	64,42	67,47	74,93	73,42	78,99	84,69	92,61
Couros e peles	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Química	39,95	46,73	57,64	60,74	62,26	72,31	75,96	81,77	89,42	93,97
Farmacêutica	...	...	...	...	81,21	91,90	77,03	78,12	82,44	92,06
Perfumaria, sabões e velas	28,04	30,61	32,61	36,36	37,70	43,44	42,00	46,79	53,84	58,71
Produtos de matérias plásticas	34,05	40,29	51,67	63,64	66,90	80,75	80,99	88,55	94,34	107,96
Têxtil	79,46	82,45	88,13	85,08	87,06	91,31	93,19	99,27	107,69	114,70
Vestuário, calçados e artefatos de tecidos	83,35	87,53	99,90	101,99	109,31	120,74	120,04	129,24	135,88	150,38
Produtos alimentares	48,82	56,73	62,19	65,58	65,50	73,87	78,76	77,90	77,59	84,10
Bebidas	30,37	31,82	37,49	40,61	42,84	48,51	54,79	58,67	61,39	62,64
Fumo	37,33	39,56	42,09	47,48	51,23	55,94	60,55	64,03	68,85	66,19
CLASSES E GÊNEROS DE INDÚSTRIA	Índices Anuais da Produção Industrial (base: 1991=100)									
	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Indústria Geral	91,77	91,80	87,05	93,23	101,14	112,20	113,18	109,51	112,71	102,68
Extrativa Mineral	49,96	53,43	61,68	80,48	89,82	93,13	92,43	92,78	96,45	99,09
Indústria de Transformação	93,72	93,56	88,08	93,52	101,32	112,77	113,84	109,96	113,12	102,41
Minerais não metálicos	106,74	103,71	86,81	86,67	93,57	109,70	112,26	107,57	111,68	99,36
Metalúrgica	92,74	89,36	87,03	99,02	106,27	118,96	119,47	115,59	121,39	106,07
Mecânica	117,16	96,95	84,00	99,76	110,08	134,28	139,70	127,68	134,04	111,44
Material elétrico e de comunicações	84,32	86,67	77,09	78,63	93,60	114,74	112,18	107,20	113,28	107,04
Material de transporte	105,00	101,90	95,11	99,47	111,14	125,06	112,36	122,57	119,12	100,23
Madeira	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Mobiliário	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Papel e papelão	67,73	72,62	73,84	78,90	84,02	92,81	96,18	94,66	99,98	93,73
Borracha	78,71	74,00	76,82	82,78	89,82	101,99	105,68	107,94	105,90	101,26
Couros e peles	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Química	91,78	99,25	97,76	107,11	113,79	115,45	121,83	118,16	117,81	108,30
Farmacêutica	94,43	95,10	87,69	95,46	100,46	123,41	126,34	108,43	113,50	102,48
Perfumaria, sabões e velas	59,50	61,62	62,42	61,73	71,57	85,88	96,40	88,84	99,08	93,45
Produtos de matérias plásticas	85,83	93,65	84,11	87,72	97,80	118,93	113,94	105,71	118,78	100,24
Têxtil	98,95	103,92	92,89	89,53	101,63	115,37	114,68	107,67	108,20	97,25
Vestuário, calçados e artefatos de tecidos	149,45	153,96	133,84	136,80	145,55	156,11	141,11	131,55	133,99	115,23
Produtos alimentares	85,93	87,04	89,87	89,26	89,45	89,77	95,89	93,62	94,81	96,54
Bebidas	57,90	56,53	53,68	53,40	59,29	73,03	70,53	72,22	82,84	84,73
Fumo	68,62	71,53	70,30	72,62	81,13	87,18	89,01	89,87	94,47	93,19
CLASSES E GÊNEROS DE INDÚSTRIA	Índices Anuais da Produção Industrial (base: 1991=100)									
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Indústria Geral	100,00	96,27	103,50	111,37	113,41	115,37	119,85	117,42	116,66	124,28
Extrativa Mineral	100,00	100,77	101,40	106,20	109,69	120,39	129,09	145,16	158,35	177,25
Indústria de Transformação	100,00	95,92	103,66	111,77	113,70	114,98	119,13	115,25	113,39	120,13
Minerais não metálicos	100,00	92,32	96,85	99,82	103,91	110,48	118,63	118,20	114,51	116,57
Metalúrgica	100,00	99,36	107,02	117,91	115,81	117,66	124,72	119,96	118,66	127,72
Mecânica	100,00	90,52	106,23	128,61	122,77	107,05	114,74	110,12	102,22	120,67
Material elétrico e de comunicações	100,00	87,35	99,80	118,73	136,06	142,48	139,95	126,18	111,76	125,11
Material de transporte	100,00	97,84	118,16	134,04	139,47	139,00	153,84	132,02	125,22	148,71

Madeira	100,00	98,80	105,55	102,80	99,35	101,45	105,38	98,88	105,79	109,04
Mobiliário	100,00	88,44	106,48	107,72	114,42	130,13	128,17	117,70	115,13	124,04
Papel e papelão	100,00	97,99	102,73	105,59	106,04	109,16	112,28	112,66	119,72	124,60
Borracha	100,00	99,92	109,17	113,56	113,21	112,66	117,33	108,36	113,38	126,72
Couros e peles	100,00	96,89	107,09	102,48	85,37	83,72	82,33	71,16	68,61	63,08
Química	100,00	99,54	103,81	110,69	110,15	115,67	121,54	126,38	127,53	129,65
Farmacêutica	100,00	88,75	99,73	97,28	114,93	105,08	117,02	121,72	121,22	118,80
Perfumaria, sabões e velas	100,00	99,40	103,82	106,37	112,01	116,60	122,64	126,53	135,63	139,15
Produtos de matérias plásticas	100,00	88,66	95,50	99,44	109,14	121,50	125,87	122,81	115,10	112,05
Têxtil	100,00	95,49	95,06	98,67	92,99	87,61	81,89	76,30	77,94	82,62
Vestuário, calçados e artefatos de tecidos	100,00	92,35	102,11	99,96	93,09	90,75	84,69	80,77	78,08	82,57
Produtos alimentares	100,00	99,92	100,47	102,71	110,62	116,46	117,62	119,18	122,94	119,81
Bebidas	100,00	83,35	90,59	100,03	117,19	113,29	112,93	110,46	110,44	114,59
Fumo	100,00	117,72	122,91	104,74	99,39	111,80	136,67	105,61	98,09	90,45
Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Departamento de Indústria, Pesquisa Industrial Mensal: Produção Física 1971-2000.										
Nota: Em 2000, dados sujeitos a retificação										

Fonte: IBGE: *Estatísticas do Século XX – Estatísticas Econômicas*.
http://www.ibge.gov.br/seculox/estatisticas_economicas.shtm

Nos últimos trinta anos, a concentração de capitais possibilitou mesmo uma redução relativa no ritmo de crescimento do número das unidades produtoras, espalhadas, porém, pelo Centro-Sul e, pontualmente, pelo litoral nordestino e algumas áreas do Centro-Oeste (THÉRY; MELLO, 2005, p.147-153). A complexidade atingida por esse processo evidencia uma desconcentração das unidades de produção, por deseconomias de escala e vantagens locacionais, tornada a atividade industrial mais fluida (BENKO, 2002), assim como uma reconcentração de setores de ponta em áreas anteriormente qualificadas em quanto aos sistemas de engenharia, exemplificada no caso da Região Concentrada (SANTOS; SILVEIRA, 2005), na qual, também, se aglutinam os principais centros de controle financeiro da indústria; atividade que, afinal, com um revestimento técnico, como se vem sugerindo neste trabalho, resultado de toda uma materialidade que começa a ser arquitetada nos anos de 1970, atingiu, conforme escreve Contel (2006, p.24), a capacidade de atuar topologicamente (em “redes ou pontos que alcançam partes extensas do território”), descolando-se, relativamente, de uma dependência anterior em relação aos mercados consumidores locais e/ou regionais.

7.3 A questão urbana.

Na segunda parte do II Plano Nacional de Desenvolvimento mencionavam-se as intenções relativas à política de desenvolvimento urbano, cujo tom era o de implantar legalmente as regiões metropolitanas, haja vista o reconhecimento da grande e veloz

ampliação da urbanização do país, o que, também, levaria à definição de alguns pólos secundários visando a uma descentralização. Em síntese, a estratégia de desenvolvimento urbano do II PND objetivava:

A desconcentração intra-regional do sistema urbano dominante na região Sudeste, através principalmente do esforço prático de evitar o crescimento excessivo [...] de São Paulo e do Rio de Janeiro [...], a ordenação do processo de desenvolvimento do sistema urbano da região Sul, mediante expansão ordenada das metrópoles regionais e o fortalecimento dos núcleos urbanos de médio porte [...], a dinamização da base econômica das metrópoles regionais do sistema urbano do Nordeste e o reforço das atividades produtivas e dos equipamentos sociais dos pólos urbanos interiorizados [...], a promoção da urbanização nas áreas de ocupação recente ou não consolidada das regiões Norte e Centro-Oeste e a organização do desenvolvimento das metrópoles regionais e da região geoeconômica de Brasília (BRASIL, 1974, p.87).

Neste contexto, surgiria a preocupação em “disciplinar” a ocupação de áreas urbanas dos eixos Rio de Janeiro-São Paulo e São Paulo-Campinas, como intenção de implantar um “planejamento integrado” no entorno das metrópoles de de Salvador, de São Luís e de Recife, e ainda o desenvolvimento da Região Metropolitana de Belém e das cidades de Manaus e Santarém (BRASIL, 1974, p.86-91).

Vários indicadores demográficos do Brasil do início da década de 1970 já indicavam diversas tendências, as quais os planejadores intentaram racionalizar: o Brasil passara por um veloz processo de urbanização – entendida a população urbana, de acordo com critérios da ONU⁶⁴, como aquela residente em aglomerados com mais de 20.000 habitantes⁶⁵ – e, em vinte anos (comparados os censos de 1950 e 1970) (**ver tabela nº 38**), a população brasileira quase triplicara em números absolutos (sendo o Centro-Oeste e o Norte as regiões que mais haviam crescido) e a população urbana havia passado de 36% para 56%, mas aceleradamente no Centro-Oeste, Sul e Sudeste (BRASIL, 1975c, p.11).

⁶⁴ Apesar disso, como argutamente observava Pedro P. Geiger (1963) – haja vista que o assunto tem sido no, início do século XXI, objeto de controvérsias (o urbano entendido ora como algo concreto, pontual, ora como um processo ligado à assimilação de “valores” e “estilos de vida” urbanos) –, são questionáveis os critérios utilizados para a classificação de núcleo urbano no Brasil, onde a “cidade” é (ainda hoje) muito mais um sentido político-administrativo (por políticas dos Legislativos Estaduais) que um reflexo real crescimento da rede urbana.

⁶⁵ Em 1970 o Brasil teria 351 núcleos urbanos nessa faixa (BRASIL, 1975c, p.11).

Tabela nº 38. Participação da população urbana e rural no Brasil*.

Anos	População urbana		População rural		TOTAL
	Valor absoluto	%	Valor absoluto	%	
1950	18.782.891	36	33.161.506	64	51.944.397
1960	31.990.938	45	38.976.247	55	70.907.185
1970	52.084.984	56	41.054.053	44	93.139.037

Fonte: Ministério do Interior. *II Plano Nacional de Desenvolvimento – programa de ação do Governo na área do desenvolvimento urbano*, 1975c, p.8.

* Dados baseados nos Censos 1950, 1960 e 1970.

Igualmente, antevia-se para o fim do II PND (1979), uma população urbana na casa dos 63%, equivalendo, segundo as estimativas, a 75 milhões de habitantes, 48 milhões dos quais concentrados em cidades com mais de 100 mil habitantes (BRASIL, 1975c, p.8). Mesmo em 1970, já era visível a tendência de concentração da população brasileira em cidades entre cem e quinhentos mil habitantes (ver tabela nº 39).

Tabela nº 39. Distribuição regional das cidades brasileiras, segundo o número de habitantes, em 1970*.

Habitantes	20.000/ 50.000	50.000/ 100.000	100.000/ 500.000	500.000/ 1.000.000	Acima de 1.000.000	TOTAL
Regiões						
Norte ⁶⁶	3	2	1	1	-	7
Nordeste	42	11	10	1	2	66
Sudeste	103	25	30	-	3	161
Sul	33	15	8	1	-	57
Centro-Oeste	7	2	3	-	-	12
BRASIL	188	55	52	3	5	303

Fonte: Ministério do Interior. *II Plano Nacional de Desenvolvimento – programa de ação do Governo na área do desenvolvimento urbano*, 1975c, p.7.

* Dados baseados no Censo 1970.

⁶⁶ A própria ocupação da Região Norte – e também do Centro-Oeste, muito recente na época, mostra um “equilíbrio” entre números de cidades nas diferentes faixas de dimensão populacional, o qual, porém, seria “quebrado” com os processos migratórios e com as contradições da apropriação/desapropriação de terras, o que gerou um aumento do número de municípios.

Para o planejador, punha-se, portanto, a distorção da distribuição populacional como um problema a ser minimizado, com diferenciações regionais, também, de níveis de qualidade de vida, dentre outros fatores.

Esses e outros aspectos do processo de desenvolvimento das cidades brasileiras, como núcleos concentradores de riqueza, geram problemas que, pelas suas dimensões, irão exigir dos poderes públicos e da própria população grande esforço financeiro e adequada capacidade administrativa, convindo que: a) o acelerado processo de urbanização é responsável por grandes distorções na distribuição espacial das cidades. Localizados particularmente no litoral, os principais aglomerados urbanos concentram 2/5 da população das cidades, que têm nas atividades industriais o seu suporte econômico; b) a disponibilidade dos equipamentos sociais urbanos se distribuiu de forma desigual no País, ocorrendo situação semelhante a respeito da distribuição dos recursos destinados a supri-los, agravando ainda mais as disparidades existentes no processo de crescimento das cidades; c) a excessiva concentração urbana que ocorre sobretudo nas Regiões Metropolitanas de São Paulo e do Rio de Janeiro acarreta sérios problemas de congestionamento, superpopulação e poluição de todos os tipos, em detrimento da qualidade de vida e do equilíbrio social (BRASIL, 1975c, p.8).

A preocupação do governo sobre o tema teria gerado não somente a criação (em 1964), como a *atribuição* dada ao Banco Nacional de Habitação (BNH), cuja captação de recursos postos à disposição foi “sensivelmente aplicada” com a instituição do FGTS, em 1966 (BRASIL, 1975c, p.9)⁶⁷, ao que se juntam o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), e os estudos, fundamentais para a metodologia do MINTER, realizados sobre matemática urbana no âmbito do IPEA e IBGE.

Ainda em dezembro de 1969, Lysia Bernardes, Maurício Nogueira Batista e Vinícius Fonseca produziram um documento interno para discussão no âmbito da Área de Desenvolvimento Regional e Social do IPEA. Já previa o Art. 157, parágrafo 10, da Emenda Constitucional de 1967, o estabelecimento de regiões metropolitanas “constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma condição sócio-econômica, visando à realização de interesses comuns” (IPEA, 1969, p.3) mediante lei complementar a cargo da União. Em trâmite desde essa época, o estudo para delimitação de regiões metropolitanas havia saído do âmbito do Ministério da Justiça e passado para a competência do SERPHAU e do Ministério do Planejamento, que o encaminhou ao IPEA.

A equipe de Lysia Bernardes fixou-se no método do *Standard Metropolitan Area*, do *Bureau of the Census* dos Estados Unidos. Segundo tal critério, constatada a formação de

⁶⁷ Mecanismo de retenção compulsória, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço acabou com a estabilidade do trabalho, “que representava oneroso passivo para [as empresas] e dificultava sua venda a capitais estrangeiros” (L. MARTINS, 1985, p.47).

uma “periferia urbano-rural” – devido a um acentuado processo de urbanização no país – em torno de grandes unidades administrativas (IPEA, 1969, p.1), sendo insuficientes os métodos ligados à conurbação e/ou simplesmente ao número de habitantes – embora, para efeito de uso nos Censos, se descartasse qualquer suposta “região metropolitana” cuja cidade-núcleo contasse com menos de 400.000 habitantes –, dever-se-ia identificar as faixas circundantes atingidas pelo processo de metropolização, o que seria feito observando: “1) massa da população aglomerada; 2) extensão da área urbanizada sobre o território de mais de uma unidade administrativa; 3) integração econômica e social do conjunto e 4) complexidade de funções desempenhadas” (IPEA, 1969, p.16); consequências essas de fenômenos como a retração da atividade agrícola e da população rural, a expansão da área construída de uso residencial, a implantação industrial nas periferias e a criação de novos fluxos (IPEA, 1969, p.25) – o que seriam contemporaneamente as chamadas “migrações pendulares”.

Na justaposição desses critérios, chegou-se – como se sabe – ao estabelecimento das 9 regiões metropolitanas através das Leis Complementares nº 14, de 8 de junho de 1973 (São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza)⁶⁸ e nº 20, de 1º de julho de 1974 (Rio de Janeiro).

Aprovada a criação das regiões metropolitanas, a CNPU (Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Pública, criada pelo Decreto 74.156, de 06 de junho de 1974) e o PAC (Programa de Ação Concentrada, de 1969), ficariam encarregados de regular os Conselhos Deliberativos e Consultivos das nove Regiões Metropolitanas (RM), além de selecionar 457 municípios brasileiros que deveriam receber “atenção prioritária na elaboração de [seus] planos diretores” (BRASIL, 1975c, p.10). Especificamente em relação às RMs, tratava-se, de fato, de implantá-las, haja vista que seus respectivos processos de planejamento se encontravam em diferentes etapas de execução. As metrópoles de nível médio do Sul e Sudeste (Porto Alegre, Curitiba e Belo Horizonte), no caso, já dispunham, em 1975, de planos integrados, o que não ocorria com São Paulo e Rio de Janeiro (BRASIL, 1975f, p.141-142). A estrutura para o gerenciamento das regiões metropolitanas, em relação a transportes, sistema viário, limpeza pública, instalação e melhoria de

⁶⁸ A Lei Complementar nº 14/73 preconizava: o planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social das Regiões Metropolitanas; a necessidade de criação de serviços de saneamento básico, “notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública”; a regularização do uso do solo metropolitano; a criação de políticas de transportes e de planejamento do sistema viário; a “produção e distribuição de gás combustível canalizado”; o aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental; e demais serviços “incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo” (BRASIL, 1975c, p.44).

“equipamentos sociais urbanos”, etc. contou também, a partir de 1975, com o Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano (FNDU), instituído através da Lei nº 6.256, de 22 de outubro⁶⁹.

Para o MINTER, a criação das RMs, viera, sobretudo, em resposta ao crescimento dos fluxos migratórios e ao desequilíbrio e inchaço das metrópoles, problemas – “qualitativamente diferentes” – frente aos quais agiria o governo no sentido de:

[...] assegurar distribuição mais racional da população no território nacional; apoiar processo de urbanização gradativa da população simultaneamente evitando taxas de crescimento excessivo ou de concentração exagerada; operacionalizar de forma eficiente as estruturas voltadas para o planejamento, financiamento e execução de obras em áreas urbanas, de modo que se garanta a elevação sistemática dos padrões de bem-estar social e da qualidade de vida ambiental (BRASIL, 1975c, p.41).

Desta maneira, a iniciativa das RMs criava condições para que os serviços de natureza metropolitana – “os chamados serviços comuns” – fossem tratados em um nível diferente dos serviços municipais, dos estaduais e dos federais.

Este enfoque leva a diferenciar um problema bastante complexo e que merece um exame mais aprofundado: o de distinguir os limites das regiões metropolitanas, não através de variáveis inerentes ao conceito de cidades polarizadoras de um sistema de cidades, mas inserindo, na delimitação de região, variáveis que expressem as exigências funcionais de serviço comum, a fim de poder estruturar um sistema institucional para a prestação desses serviços (BRASIL, 1975c, p.43).

Mas, para executar as políticas urbanas então previstas, era necessário ao MINTER proceder a uma avaliação da dinâmica da ocupação territorial no Brasil. De acordo com os técnicos do Ministério, a três fases históricas do Brasil, corresponderiam, conforme Bertha Becker⁷⁰, três estruturas espaciais: fase de exploração dos recursos naturais, modelo de substituição de importações e fase de integração nacional, na qual se evidenciavam os resultados das “necessidades econômicas e sociais [...] provenientes da passagem de uma economia agrícola, tradicionalmente exportadora, para o estabelecimento de uma economia dinâmica de base industrial” (BRASIL, 1975c, p.14). Conseqüentemente, estabelecia-se, novamente de acordo com a terminologia de Becker (1972), a *core region*, compreendida

⁶⁹ Especificamente para São Paulo, o gerenciamento coube à EMPLASA (Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S. A.), valendo lembrar também a criação de alguns programas, tal qual o Programa Nacional de Apoio às Cidades de Porte Médio, cujo foco voltou-se, principalmente, para cidades do Nordeste (34 municípios, exatamente) (IPEA, 1978, p.122-125).

⁷⁰ Trata-se de uma referência do documento ministerial ao artigo de Bertha Becker *Crescimento econômico e estrutura espacial do Brasil*, publicado na Revista Brasileira de Geografia no 4º trimestre de 1972. Note-se que o MINTER não somente se vale da análise histórica do território brasileiro feita por Bertha, como também de seu mapa, reproduzido por nós no Capítulo III, no qual analisamos o artigo em questão.

pelo eixo Rio/São Paulo, comandando um sistema espacial ao qual a periferia se integraria, sob formas diversas.

Em suma, a industrialização acarretara uma mudança no padrão de urbanização, em um país cuja organização territorial, até a Segunda Guerra, guardava os “efeitos de da economia de exportação” (BRASIL, 1975f, p.19), dissipados com o fortalecimento do mercado interno e a conseqüente ampliação da circulação, diminuindo o isolamento das regiões.

Assinalava-se, entretanto, nessa nova estrutura urbana a centralidade do Sudeste.

A grande Região Sudeste, onde a atividade industrial mais se desenvolvera, passa, então, a comandar a estruturação do espaço brasileiro. Como focos mais industrializados do Sudeste, os centros urbanos de São Paulo e do Rio de Janeiro firmaram-se na dianteira do processo. Desse modo, forma-se uma região nuclear, caracterizada por notável incremento populacional, por intensas trocas inter-regionais e pelo fortalecimento de uma infra-estrutura de circulação e comunicação (BRASIL, 1975f, p.19)⁷¹.

Em sintonia com a *Divisão do Brasil em Regiões Funcionais Urbanas* (IBGE, 1972), a centralidade de São Paulo podia ser demonstrada pelo vínculo funcional que à metrópole aproximavam 17 centros regionais, 61 centros sub-regionais e 86 centros locais, totalizando 164 centros, enquanto que, em relação ao Rio de Janeiro, o mesmo fenômeno apontava para 5 centros regionais, 13 centros sub-regionais e 34 locais vinculados funcionalmente à capital fluminense (BRASIL, 1975f, p.21).

Tabela nº 40. Regiões urbanas de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte – áreas de influência, população e densidade demográfica.

Região Urbana	Área de Influência	População (hab.)	Densidade Demográfica (hab./km ²)
São Paulo	1.340.393	19.581.288	14,6
Rio de Janeiro	121.242	7.684.319	63,3
Belo Horizonte	459.926	7.096.275	15,4

Fonte: *II Plano Nacional de Desenvolvimento – programa de ação do governo para a Região Sudeste*, 1975f, p.21.

Tal como transparece na **tabela nº 40**, acima indicada, São Paulo se firmava, de longe, não somente como centro funcional mais importante do país, mas também como

⁷¹ Complementavam essa região nuclear Belo Horizonte e a “região agrícola do Sudeste Ocidental” (BRASIL, 1975f, P.19).

aquele com maior área de polarização, de acordo com os *Subsídios à Regionalização* (IBGE, 1968), restando – importante destacar – ao Rio de Janeiro uma área de influência, compreendida pelo Espírito Santo e pela Zona da Mata Mineira, muito próxima da que havia sido proposta, uma década antes, por Lysia Bernardes, em *O Rio de Janeiro e sua região* (1964) (**ver mapa nº 10**)⁷².

⁷² De acordo com estudo do IBGE – não especificado pelo Programa de Ação do Governo na Área do Desenvolvimento Urbano –, com “base na análise fatorial” detectara-se que a hierarquia funcional urbana mostrava “a assimetria do sistema urbano brasileiro, cuja evolução se deu a partir de duas metrópoles regionais – Rio de Janeiro e São Paulo [sendo] lícito [...] admitir que o sistema estruturou-se a partir de uma metrópole nacional, o Rio de Janeiro, por muito tempo estabelecida como a capital política, econômica e administrativa do País, para duas metrópoles (Rio de Janeiro e São Paulo), na direção, novamente, de uma única metrópole nacional (São Paulo)” (BRASIL, 1975c, p.25).

Mapa nº 10. Áreas de influência das três principais metrópoles brasileiras.

Fonte: II Plano Nacional de Desenvolvimento – programa de ação do governo para a Região Sudeste, 1975f, p.20; com base nos Subsídios à Regionalização (IBGE, 1968).

Ainda sobre o sistema urbano brasileiro, em uma passagem na qual há uma influência nítida do trabalho de Becker, MINTER afirmava que:

O modelo centro-periferia típico corresponde à fase de substituição de importações, durante a qual a região denominada ‘centro’, representada pelo eixo São Paulo/Rio de Janeiro, realizou forte drenagem sobre a periferia, concentrando o desenvolvimento em restritas porções do espaço. Como resultado do mecanismo espontâneo das forças de mercado, foi extraordinário o crescimento urbano da referida região, contribuindo também para o surgimento de outros centros secundários na periferia, como Belo Horizonte e Porto Alegre (BRASIL, 1975c, p.14).

Em consequência, para um melhor equilíbrio regional e, sobretudo, para impulsionar essa “drenagem”, a “ação empreendedora” do governo federal deveria focalizar os novos centros dinâmicos, formados, respectivamente, no Nordeste, por Salvador, Recife e Fortaleza, e no Centro-Oeste, ao longo do eixo Brasília/Goiânia, visando, ambos, a “difundir o desenvolvimento no espaço” e criar possibilidades “para o soerguimento econômico de outras áreas do território nacional” (BRASIL, 1975c, p.14), numa justificativa para apoiar *programas diferenciados para as áreas metropolitanas regionais*. Assim, o Programa intentava promover:

[...] o fortalecimento e a melhor estruturação do sistema urbano nacional, e dos subsistemas regionais, com vistas à redução dos desequilíbrios existentes, à maior eficácia no desempenho das funções urbanas e à elevação dos padrões de urbanização e de qualidade de vida urbana [...] Racionalizar e disciplinar o uso do solo, de forma a rentabilizar as múltiplas utilizações do espaço urbano (BRASIL, 1975c, p.73).

Nesse sentido,

Deve-se [...] diminuir a fragilidade econômica das áreas menos dinâmicas, para que elas possam assumir o papel de centros metropolitanos regionais de apoio, justamente com os núcleos urbanos de porte médio, de conformidade com a estratégia nacional de desconcentração do processo de crescimento econômico (BRASIL, 1975c, p.17).

Ora, na síntese do Programa de Ação do Governo na Área do Desenvolvimento Urbana, enquanto a Região Sudeste apresentava um “sistema de cidades bem definido”, com rede urbana já organizada e estruturada do ponto de vista espacial, as principais cidades do Nordeste apresentavam, haja vista a incapacidade de absorção da mão-de-obra local pela indústria, “baixa eficiência e remuneração”, caracterizando situações de subemprego e ocupação disfarçada (BRASIL, 1975c, p.21). Como diretriz para a região, recomendava-se a dinamização “da base econômica” e do equipamento social de suas três RMs, bem como orientar “a base produtiva para as capitais estaduais e os sub-pólos regionais” ordenar a ocupação da orla e “dinamizar os núcleos urbanos regionais que exerçam ou venham a exercer funções de polarização do desenvolvimento regional, através

de apoio às atividades produtivas e dos investimentos em infra-estrutura urbana e equipamento social” (BRASIL, 1975c, p.75-76)⁷³.

Dentre os objetivos específicos do Plano para o Norte e Centro-Oeste constavam: promoção dos planos diretores para áreas metropolitanas e o estímulo a “consolidação dos núcleos urbanos planejados como centros de apoio na região Amazônica”⁷⁴. Principalmente, dever-se-ia investir na urbanização das áreas de ocupação recente e “organização das metrópoles regionais em formação e suas periferias, com ênfase especial na Região Geoeconômica de Brasília (BRASIL, 1975c, p.75)⁷⁵. Haveria também de se incentivar Belém, Manaus e Santarém, no tocante às atividades secundárias e às funções administrativas, definir diretrizes para “ocupação ordenada” do eixo Anápolis/Goiânia e desenvolver as funções urbanas de Cuiabá, Campo Grande, Corumbá, Dourados, Macapá, Boa Vista e Rio Branco (BRASIL, 1975c, p.76).

Constatava-se, assim, ser o Centro-Oeste região possuidora de um dinamismo atestado pelo exemplo de Brasília, a qual levava à transferência de populações para o Centro-Oeste, e pelos resultados da orientação (espacial) “imprimida ao processo de desenvolvimento industrial global do País”. Nesse tom, expressando uma análise muito próxima à que posteriormente seria desenvolvida por Bertha Becker (1982 [1976a], p.115), para quem os núcleos urbanos mais significativos no Norte e no Centro-Oeste seriam aqueles ligados a São Paulo:

A expansão industrial, que induziu a criação de economia de aglomeração das proporções de Goiânia e Brasília, vem contribuindo dinamicamente para a interiorização da urbanização. Nesse sentido, os principais centros urbanos regionais se desenvolveram em função de suas inter-relações espaciais com o Estado de São Paulo, área central de concentração industrial e/ou de desenvolvimento econômico (BRASIL, 1975c, p.36).

Note-se que a difusão da industrialização também cumpriria um papel fundamental em relação à questão urbana: equacionar a distribuição populacional pelo território. Se no

⁷³ Como ilustração, há de se lembrar que o BNB – através de seu Departamento de Estudos Econômicos do Nordeste – firmou acordo técnico e financeiro com o IBGE em janeiro de 1976, para que o Instituto realizasse análises – sob coordenação de Fany R. Davidovich, Maria do Socorro Alves e Marília Carneiro Natal – do “sistema urbano [e] das funções desempenhadas pelas cidades” nordestinas, com o objetivo de orientar “a concepção e a implementação de políticas e estratégias de urbanização” que seriam promovidas pelo Banco (DAVIDOVICH, *et al*, 1977).

⁷⁴ De acordo com o documento, um de seus objetivos para a Região Norte seria “promover os pontos urbanos de ocupação, estrategicamente selecionados ao longo das grandes rodovias de integração amazônica, em função das potencialidades sub-regionais para o desenvolvimento agropecuário, agromineral e agroindustrial” (p.76).

⁷⁵ Certamente essa periferização da Região Geoeconômica de Brasília refletiria a hipertrofia do DF.

“núcleo central” do Brasil, em 1970 21,20% da população da Região Metropolitana do Rio de Janeiro eram de migrantes (desconsiderando dentre esses, pelos critérios do MINTER, aqueles residentes no local há mais de 10 anos), sendo essa proporção de 28,51% para a RM de São Paulo (BRASIL, 1975f, p.122), as ações do governo na Região Sudeste eram taxativas. Havia de se proceder a uma política de “contenção” dos fluxos migratórios para as RMs de São Paulo e Rio de Janeiro e de “controle”, para Belo Horizonte, Vitória e as conurbações de Santos e Campinas (BRASIL, 1975f, p.141-144).

Vê-se no **mapa nº 11** que, contidas e disciplinadas as regiões mais adensadas, dever-se-ia “orientar” a ocupação das áreas dinâmicas do Sul e do Brasil Central, tendo como suporte certos pólos. Segundo o Programa de Ação do Governo, a importância em “disciplinar” as migrações intensas residiria em uma projeção, de acordo com o II PND, segundo a qual, no período 1975-1979, a demanda de emprego do Setor Primário cresceria 2%, enquanto que no Setor Secundário aumentaria em 5%, significando que o caminho para diminuir esses fluxos estava em aumentar ofertas de emprego no “campo” (BRASIL, 1975f, p.125).

Mapa nº 11. Esquema de desenvolvimento e estrutura urbana – segundo o Programa de ação do Governo na área do desenvolvimento urbano

Fonte: II Plano Nacional de Desenvolvimento – programa de ação do Governo na área do desenvolvimento urbano, 1975c, p.74.

O quanto isso seria problemático – na medida em que o próprio processo de modernização se encarregou de desalojar trabalhadores do meio rural, tornando o campo

seletivo – não era sequer subentendido no Programa. No fundo dessa ideologia de controle dos fluxos migratórios estava uma percepção, para citar um geógrafo comprometido com o conceito de regionalização enquanto “*ato político* visando a melhorar o desenvolvimento econômico [e acompanhado] necessariamente da criação de limites [e] de fronteiras [em seu] interior” (DOLLFUS, 1971, p.188), segundo a qual se contraporiam à “densidade ótima de população”, as situações de superpovoamento e de sub-povoamento⁷⁶. Ora, esse índice “ótimo” resultaria, pois,

[...] de um equilíbrio entre [...] certo tipo de sociedade e um espaço geográfico [admitindo-se] que o número de habitantes e sua distribuição profissional e geográfica permitem obter uma produção máxima, levando-se em conta as técnicas de organização do espaço e o sistema econômico e social (DOLLFUS, 1972, p.65)⁷⁷.

Em poucas palavras, as políticas urbanas do II PND objetivavam substancialmente minimizar os problemas urbanos com um foco: para atingir um melhor padrão de “eficiência” do território, o que, inclusive, se expressaria através das políticas indicadas pelo Programa.

Através do BNH⁷⁸, DNOCS, Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), SUDENE, SUDECO, SUDAM e Projeto Rondon, a União destacava vários programas urbanos para o país, com financiamento da CEF, BNH, BB, BASA e FDPI (**ver tabela nº 41**).

⁷⁶ Dollfus fundamentava-se em uma argumentação de Pierre George, segundo a qual haveria um coeficiente *optimum* de população, equacionando um “equilíbrio estável entre o número de habitantes e os recursos de que os mesmos dispõem durante certo lapso de tempo e no âmbito de um espaço determinado”. Rompido esse equilíbrio, atingir-se-iam condições de superpovoamento, para cuja prevenção dever-se-ia: a) desbravar novas terras “para enfrentar o crescimento demográfico”; b) transformar suas técnicas de utilização do espaço “a fim de provocar um aumento de rendimentos”; c) “emigrar”; d) “encontrar outros tipos de atividades produtoras” (como a indústria) (DOLLFUS, 1972, p.62).

⁷⁷ Nesse tom, seria inevitável recordar do “bom senso aritmético”, indicado por Mário H. Simonsen, e do demônio malthusiano de Roberto Campos (*apud* SIMONSEN, 1974, p.102). Ver Capítulo II.

⁷⁸ Financiamento de obras de infra-estrutura urbana – esgotos, abastecimento d’água (BRASIL, 1975c, p.57).

Tabela nº 41. Investimentos do SFH realizados.

Discriminação	Cr\$ Milhões	% dos investimentos
1. Segundo o interesse social	/	/
- Cooperativas e congêneres.	20.899	51,1
- SBPE*.	12.567	30,7
- Programa RECON**	7.428	18,2
TOTAL	40.894	100,00
2. Segundo as regiões	/	/
- Norte;	1.380	3,4
- Nordeste;	5.683	13,9
- Sul;	25.485	62,3
- Centro-Oeste;	5.018	12,3
- A discriminar	2.985	7,3
	343	0,8
TOTAL	40.894	100,00

Fonte: Ministério do Interior. *II Plano Nacional de Desenvolvimento – programa de ação do Governo na área do desenvolvimento urbano, 1975c, p.59.*

* Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos.

** Programa de Financiamento de Materiais de Construção.

O departamento nacional de obras de saneamento (DNOS) se encarregaria da dotação de infra-estrutura em saneamento geral e básico, estando ainda envolvidas nos programas urbanos a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA) e as próprias superintendências regionais⁷⁹.

Mais extensos, os programas a cargo do BNH seriam os seguintes:

1) Plano Nacional de Habitação, através do qual o BNH, órgão central do Sistema Financeiro de Habitação – SFH, captaria recursos do FGTS e do Sistema Brasileiro

⁷⁹ A Secretaria foi instituída pelo Decreto nº 73.030, de 30 de outubro de 1973, como órgão de administração direta, vinculado ao MINTER. De acordo com esse dispositivo legal, a ação da SEMA devia estar orientada para a conservação do meio ambiente e o uso racional dos recursos naturais, sem prejuízo das atribuições específicas de outros Ministérios. As atribuições da SEMA eram bastante amplas e compreendiam: a) questões ligadas à conservação da Natureza; b) elaboração, fiscalização e controle de normas e padrões relativos à preservação do meio-ambiente; c) assessoramento destinado à concessão de financiamentos com vistas à recuperação de recursos naturais; d) cooperação na preservação de espécies animais e vegetais ameaçadas de extinção; e) identificação de agentes poluidores e de substâncias nocivas; f) utilização de técnicas adequadas para o acompanhamento das transformações do meio-ambiente; g) promoção de campanhas de esclarecimento em âmbito nacional, visando educar a população sobre a utilização racional dos recursos naturais tendo em vista a conservação do meio-ambiente (BRASIL, 1975c, p.70).

de poupança e Letras Imobiliárias para conceder financiamentos imobiliários (BRASIL, 1975c, p.57-58).

2) Programa “experimental”, destinado a famílias de baixa renda.
 3) Programa de lotes urbanizados.
 4) Programa de capacitação de recursos humanos para o desenvolvimento urbano, a cargo da UFRJ/COPE – Coordenação de Programa de Pós-Graduação em Engenharia e da USP/FAU – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (BRASIL, 1975f, p.186).

5) Programa de Aquisição de Terrenos.
 6) Financiamento para Urbanização de Conjuntos Habitacionais⁸⁰.
 7) Plano Nacional de Saneamento – PLANASA⁸¹.
 8) Programas de Desenvolvimento Urbano.
 9) Recursos financeiros administrados pelo BNH.
 10) Urbanização e equipamentos comunitários e investimentos em transportes urbanos. Para o MINTER, a rede viária urbana – metrô, trens e ônibus – havia de “condicionar” a ocupação territorial (p.64-65).

Nas áreas carentes de transporte, e isso parece ser um problema generalizado, constatam-se densidades populacionais elevadas e uma excessiva valorização dos terrenos. Forma-se um círculo vicioso: o alto valor dos lotes requisita, por problemas econômicos, a adoção de construções verticais, estas geram maiores densidades, dificultam os transportes e novamente empurram os preços dos terrenos para cima. Essas situações criam dificuldades para as famílias de menor renda que são obrigadas a morar em locais onde o preço dos terrenos ainda se mostra compatível com as suas disponibilidades. Com frequência relativamente alta esses locais são áreas periféricas distantes e carentes de infra-estrutura e de transportes adequados e baratos. O sistema de transportes urbanos tem, portanto, grande relevância na dinâmica das cidades modernas e na conquista pelo homem de um maior bem-estar. Agindo sobre a mobilidade das pessoas e sobre o valor da terra, o sistema de transporte tem condições de exercer, desde que convenientemente planejado, influências consideráveis sobre a organização espacial das áreas urbanas (BRASIL, 1975c, p.65).

⁸⁰ O programa se dividia nos seguintes fundos de financiamento: FIEGE (Financiamento de Infra-Estrutura Geral); FISIP (Financiamento de Infra-Estrutura de Serviços Industriais de Utilidade Pública); FINEC (Financiamento de Equipamentos Comunitários); FIEP (Financiamento de Equipamentos Comunitários Públicos); FIEPAR (Financiamento de equipamentos Comunitários Particulares) (BRASIL, 1975c, p.61).

⁸¹ Plano do MINTER em cooperação com o Ministério da Saúde, o PLANASA compreendia operações de financiamento e refinanciamento “de estudos, projetos, assistência técnica, execução de obras, bem como a compra de materiais específicos necessários à implantação, ampliação e melhoria dos sistemas de abastecimento d’água e de esgotos e ao controle da poluição nos centros urbanos do País” (BRASIL, 1975c, p.61-62). Para a problemática do déficit de saneamento foram criados no Brasil 20 Fundos de Financiamentos para Água e Esgotos e 22 Companhias Estaduais de Saneamento.

Bastante ambicioso quanto a gastos e setores de abrangência (ver tabela nº 42), o programa de desenvolvimento urbano reforçava a retórica do planejamento da época: a dotação de infra-estrutura urbana – transportes, moradia, saneamento – seria o suficiente para melhorar as condições de vida das populações urbanas, às quais, no referente às metrópoles deveriam ser “disciplinadas” quanto às suas atividades exercidas, haja vista as “oportunidades” que se punham nas regiões de dinamização – Sul, Centro-Oeste e Amazônia. Mas, deve-se frisar que esse programa constitui-se, a despeito de seu indicativo seguir um receituário conhecido, em uma das produções oficiais da questão urbana no Brasil – isto é, em relação àquelas divulgadas, no caso, como parte do II PND – mais analíticas, evidenciando muitas das pontes do planejamento com o instrumental estatístico e técnico do IBGE. Pode-se dizer que o programa de desenvolvimento urbano (BRASIL, 1975c) e o programa para o Sudeste (1975f), justamente por tratarem de setores e regiões tecnicamente mais densos, mostraram-se menos vagos em suas justificativas, ainda que as “soluções” encaminhadas mantivessem o paternalismo no trato da “questão social” e focassem suas lentes, sempre, na eficiência técnica do território; bem de acordo com o “modelo brasileiro”.

Tabela nº 42. Aplicações globais previstas para desenvolvimento urbano no território nacional (inclui a participação de atividades públicas e privadas): período 1975-1979.

PROGRAMAS E PROJETOS	Cr\$ MILHÕES (preços de dezembro de 1974)
BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO – BNH	187.467,0
Plano Nacional de Habitação	83.404,0
Mercado popular	11.054,0
Mercado econômico	7.956,0
Mercado médio	6.224,0
Mercado superior	34.907,0
Programa RECON	15.282,0
Programa de Lotes Urbanos	691,0
Programas complementares de habitação	7.227,0
Plano Nacional de Saneamento (PLANASA)	20.328,0
Programa de Financiamento da Urbanização e Equipamentos Comunitários	47.200,0
Urbanização	24.458,0
Equipamentos comunitários	22.742,0
Programa de Transportes Urbanos	25.100,0

Programas Complementares Especiais	11.435,0
DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS E SANEAMENTO – DNOS	2.278,7
Programa de controle de enchentes	1.652,2
Programa de recuperação de terras	308,5
Projetos de finalidades múltiplas	318,0
SECRETARIA ESPECIAL DO MEIO AMBIENTE – SEMA	50,0
Estações ecológicas	---
Monitoramento do meio ambiente	---
Educação e divulgação ambientais	---
PROJETO RONDON	705,1
PROGRAMA DAS REGIÕES METROPOLITANAS	40.900,0
PROGRAMAS DE NÚCLEOS URBANOS REGIONAIS	9.976,9
<u>Região amazônica</u>	1.109,7
Apoio básico aos núcleos urbanos de áreas selecionadas.	1.085,0
- estudo e planejamento de núcleos urbanos existentes;	1.085,0
- estudo e planejamento de novos núcleos para as áreas prioritárias;	---
Organização das administrações municipais	11,2
Desenvolvimento comunitário	13,5
<u>Região Nordeste</u>	8.331,2
Desenvolvimento integrado das capitais, centros dinamizadores e cidades do interior do Nordeste	8.331,2
<u>Região Centro-Oeste</u>	536,0
Programa de núcleos urbanos de apoio a programas especiais	536,0
OUTROS PROGRAMAS URBANOS	129,8
Programação de capacitação de recursos humanos	42,5
Recursos humanos para o desenvolvimento urbano	27,5
Recursos humanos para administração municipal	15,0
Sistemas estaduais de desenvolvimento urbano-local	50,0
Programas de migrações internas⁸²	37,3

⁸² Os programas de migrações internas intencionavam diminuir os fluxos migratórios para as Regiões Metropolitanas, principalmente, São Paulo e Rio de Janeiro, na realidade, direcionado espacialmente a mão-de-obra ou buscando-a (sem apontar por quais meios) fixá-las em seus locais de origem. Nesse sentido, previam-se “centros de triagem”, a fim de encaminhar trabalhadores para programas de “colonização dirigida, irrigação, reforma agrária”, descongestionado, pois, os “pólos urbanos de grande atração de migrantes” (BRASIL, 1975c, p.91).

Pesquisa de migrações internas	14,3
Centro de Triagem e Treinamento de Migrantes (CETREMI)	23,0
INVESTIMENTOS TOTAIS	241.507,5*

Fonte: Ministério do Interior. *II Plano Nacional de Desenvolvimento – programa de ação do Governo na área do desenvolvimento urbano*, 1975c, p.92.

* Aproximadamente US\$ 8,7 bilhões (a preços de dezembro de 1975).

* * *

Por meio do planejamento, o Estado direcionou, no período militar, um projeto geopolítico para o território, o qual significou, fundamentalmente, sua ocupação e tecnificação, para as quais, claro, a construção de uma geografia material foi peça-chave. Esgotados os limites – técnicos e financeiros – para a expansão desses braços do Estado, sobretudo, pela Amazônia e pelo cerrado, eclodiram, *territorialmente*, as contradições do modelo brasileiro: os objetos inacabados – ferrovias nunca concluídas, rodovias precárias, crise energética, obras, em geral, de grande impacto sócio-ambiental, conflitos fundiários etc. Regiões-programas e pólos de desenvolvimentos, quase sempre muito mais retóricos que de real efeito “difusor”, demonstraram outros entraves do planejamento do período em tela: a auto-sustentação dos núcleos de inovação tecnológica, Brasil afora, exigiu sempre pesados investimentos, agora, final da década de 1970, difíceis de continuar fluindo para as áreas eleitas, ao mesmo tempo em que as contradições apontadas, trouxeram à superfície a dificuldade, ao contrário do que a onipotência burocrática imaginava, em controlar todas as etapas de um processo de ocupação do espaço, o qual se deu, enfim, mediante fatores muito menos “planejados” que gerados espontaneamente por uma apropriação territorial tanto mais desordenada como eufórica – principalmente nos dias opulentos do “milagre”, com sua *ostentação estatística* como propaganda. Toda essa necessidade de criação de infraestrutura (devido aos gargalos em transporte, energia, comunicações etc.) demonstraria ser um dos dilemas pelos quais – observando-se os fatos num distanciamento de trinta anos – o II PND teve de enfrentar para almejar o sonhado desenvolvimento econômico. A intenção de “racionalizar” o espaço logrou, como salienta Milton Santos, uma racionalidade da globalização, em um processo no qual, “a serviço das grandes empresas privadas”, o território nacional conheceu “uma adequação técnica e política”, a qual permitiu a essas empresas “produtividade e lucro maiores” (SANTOS; SILVEIRA, 2005, p.306)⁸³.

⁸³ “Em última análise, trata-se de uma racionalidade privada obtida com recursos públicos. Em outras palavras, tal racionalidade representa sempre uma drenagem de recursos sociais para a esfera do setor privado” (SANTOS; SILVEIRA, 2005, p.306).

CAPÍTULO VIII – CONSIDERAÇÕES FINAIS

“Veio a crise da dívida e lá se foi a ‘ilha de tranquilidade’ do Dr. Mário Henrique Simonsen”.

João Manuel Cardoso de Mello, *Conversas com Economistas Brasileiros II*.

Cotejar, globalmente, as pretensões do planejamento pós-64 com seus resultados materiais percebidos hoje, trinta anos após a edição do II Plano Nacional de Desenvolvimento, é tarefa não apenas incabível a uma única tese, como, principalmente, distanciada das motivações maiores desta pesquisa. Aqui, procurou-se, de todos os ângulos possíveis na abordagem do planejamento, optar por aquele relativo à história do pensamento geográfico no Brasil. Nesse sentido, o material dos sete capítulos que se seguiram, voltou-se para uma indagação: o que foi o projeto geopolítico engendrado pelos governos militares? A retórica do “Brasil Potência” teve como corolário geográfico a ocupação territorial e sua apropriação material pelo Estado, idéia-força de inquestionável caráter geoestratégico e econômico. Pode-se afirmar que o crescimento econômico do país avolumado, sobretudo, a partir dos anos cinquenta, demandando uma sofisticação dos aparatos administrativos e técnicos – aos quais se soma o ambiente político autoritário que se segue ao golpe de Estado –, preparou as condições para uma nova abordagem sobre/do território. Objetivamente, tratou-se de uma eficácia técnica inédita, na maneira através da qual se deram a infra-estrutura setorial e as formas de intervenção do Estado no território.

Sobre o pano de fundo do desenvolvimento enquanto sofisticação material e conquista do “espaço econômico” e dos meios para atingi-lo, traduzidos em uma prática, a do planejamento, adicionou-se a essa ideologia técnica e burocrática acerca do território o arcabouço teórico advindo da geografia e da economia. Sinteticamente, em torno da concepção segundo a qual, “organizado”, o desenvolvimento poderia se irradiar e se difundir, aglutinaram-se, e de forma pouco crítica, diversas vertentes do pensamento econômico, desde as concepções estruturalistas até as propostas neoclássicas. Na geografia, a rigidez sempre encontrada em aproximar os campos teóricos e metodológicos dessa disciplina com um suporte filosófico e político, contribuiu para, mesmo dentre divergências acadêmicas – fala-se, principalmente, no caso da geografia francesa e da geografia quantitativa –, acatar-se amplamente a mesma perspectiva desenvolvimentista, para a qual os geógrafos poderiam colaborar, formulando toda uma “racionalidade” em relação às perspectivas de organização regional e, também, fornecendo as informações e análises necessárias para alimentar o intervencionismo estatal no território. Tratou-se, pois, de um

período em que geografia e pensamento geográficos evidenciaram-se como elementos fortemente comprometidos com uma sofisticação da apropriação técnica do território pelo Estado.

Procurando destacar a participação e o entendimento dos geógrafos acerca do conceito de planejamento e, de outro, a materialidade e as ideologias sobre o território nacional contidas nos planos oficiais lançados durante o regime militar, mais que resumir ou fazer um balanço desse material apresentado, cabe, nestas considerações finais, principalmente, rastrear algumas das visões contemporâneas sobre as temáticas apontadas; como segue abaixo.

8.1 O rescaldo dos planos econômicos do regime militar.

A um distanciamento de três décadas, é usual considerar o II PND como um documento tão ambicioso quanto mal sucedido.

Porém, para alguns autores, como José Serra, ainda que permeado de um *excesso de objetivos*, o II PND propiciou que o Brasil desse,

[...] um grande salto no desenvolvimento das forças produtivas [...] comparável ao salto do período Juscelino. Só houve mais perturbação em seu final porque, nos anos 70, ao contrário dos 50, a economia brasileira tornou-se superindexada. Além disso, a crise externa foi violenta. Mas, no período, a economia não cresceu pouco: 7% ao ano entre 1973 e 1980. A inflação, no entanto, saltou de 20% para 40% ao ano, até 1979 [mas] se não tivesse havido a segunda crise do petróleo e a explosão dos juros no final dos anos 70, a economia teria alçado o use mantido em vôo alto, como na época do milagre econômico. Os grandes investimentos [poderiam] amadurecer adequadamente [mas] foi retardado, embora acabasse permitindo os superávits comerciais na década de 80 (*apud* MANTEGA; REGO, 1999, p.133).

Em posição semelhante encontra-se Antonio Barros de Castro, julgando “acertada” a política de Geisel com o II PND, ao sustentar que em 1973, Friedmann recomendara para os EUA uma política semelhante à praticada no Brasil (isso antes do choque do petróleo), pois consideraria que,

[...] o II PND era ousado e historicamente pertinente [sendo] bom lembrar que existia uma alternativa na América Latina [...] que foi escolhida pelas ditaduras chilena e argentina: abrir e liberalizar a economia; permitir o câmbio sobrevalorizado [...] combater a inflação e esperar que o mercado apontasse as novas oportunidades [que

porém] terminou num desastre [enquanto que] no Brasil, o II PND deixou [como 'legado'] hidrelétricas e [...] fábricas (Castro, *apud* MANTEGA; REGO, 1999, p.173)¹.

Já para análises como as de Maria da Conceição Tavares (*apud* MANTEGA; REGO, 1999, p.134), o II PND – e esse foi um de seus grandes equívocos – lançou mão, para tornar-se viável, de empréstimos a juros flutuantes, não mais que *aperfeiçoando* um padrão financeiro vigente, desde, justamente, o período JK – se não lhe fosse anterior –, contribuindo para construir a crise da dívida da década de 1980. Tavares faz parte do rol de comentadores que vêem no II PND o responsável pelo agravamento da dependência financeira externa, a qual, ao fim e ao cabo, levou à crise da dívida, diga-se de passagem, absolutamente escamoteada pelo derradeiro III PND.

Para João Manuel Cardoso de Mello, o II PND foi um verdadeiro desastre: seja pela “megalomania” de seus objetivos, seja – o que foi pior – por realizar-se num momento absolutamente inadequado, em que “já havia indícios de reestruturação de um padrão tecnológico dificilmente acompanhável pelo Brasil”. Ainda mais: o Plano se mostraria inapto para “estruturar um novo padrão de financiamento”, enveredando por um irresponsável endividamento externo. “aproveitamento a abundância de capitais no mercado internacional” (Mello, *apud* MANTEGA; REGO, 1999, p.205-206).

Há de se destacar que, se o II PND logrou – em parte, é bom frisar – a implantação de uma infra-estrutura, de sistemas de engenharia², sem dúvida, importantes para o país, não se ateve a um contexto internacional no qual seria bastante problemática a continuidade do crescimento, optando, na verdade, por uma única – e equivocada saída – o alargamento visível da dívida externa, com a óbvia insolvência do Estado.

Na leitura dos próprios planos militares existiria uma ambigüidade em, simultaneamente, advogar a concentração de capital de investimentos em áreas dinâmicas do país (sem buscar, realmente, um investimento mais equânime) reivindicando, por outro lado, a instalação de indústrias em regiões absolutamente carentes em infra-estruturas industriais prévias – como na Amazônia. Disso resultaria uma grave falha no planejamento, cuja razão principal estaria não somente no óbvio conflito de desenvolvimento econômico e crescimento industrial enquanto sinônimos, como também na acepção segundo a qual a indução de um

¹ Ao contrário de muitos indicativos, Castro (*apud* MANTEGA; REGO, 1999, p.174-175), considerava que o Brasil teria logrado êxito na substituição de importações, tanto que, já na virada para a década de 1980, o Brasil ter-se-ia tornado um grande exportador.

² Como se buscou mostrar no Capítulo VII.

pólo seria suficiente para assegurar os meios – sempre pouco esmiuçados, diga-se de passagem – para desenvolvimento sócio-econômico de uma região³.

Assim, ao identificar desenvolvimento com crescimento, deixaram-se de lado as mudanças estruturais indispensáveis para que se pudesse lograr um progresso social e a melhoria do bem-estar das populações (NUNES, 1981, p.233); em suma, para que se atingisse a satisfação de necessidades fundamentais da sociedade brasileira.

Conforme Singer (1985, p.48), a partir de certo momento, o êxito de algumas práticas desenvolvimentistas, implantadas pelo regime militar, só poderia atingir resultados positivos com uma penetração maciça de capitais estrangeiros, investindo diretamente no setor industrial:

[...] a necessidade de implantar grandes escalas de produção, absorvendo [...] imensas quantidades de recursos [requereu] uma estrutura empresarial muito mais concentrada e burocratizada que aquela de que o país dispunha então [deixando] como única alternativa ao conglomerado estrangeiro a empresa estatal (SINGER, 1985, p.49).

Se a face mais visível do milagre – a partir de 1968 – foi o freio à ascensão inflacionária, a política econômica adotada pelo 1º governo militar, fundada num extremo arrocho salarial, prejudicou demais, por conseqüência, os pequenos e médios empresários – a pequena e média burguesia nacional; poder-se-ia dizer⁴. Tratava-se de uma política econômica na qual se lidava com dois extremos da visão acerca da inflação, o que não escapou aos debates da época. Para Roberto Campos (1994, p.622-623),

A estratégia [que se poderia denominar como um gradualismo rápido] do PAEG se viu logo entre dois fogos [pois] a prioridade absoluta da luta contra a inflação despertava a oposição de numerosos economistas que [...] viam na inflação um estimulante necessário ao desenvolvimento [enquanto que] os peritos das organizações monetárias internacionais (FMI e Banco Mundial) [...] atribuíam uma virtude quase mística ao retorno imediato da estabilidade da moeda [sendo favoráveis assim ao] tratamento de choque.

Ora, tal medida estabilizadora (de uma suposta reorganização econômica e financeira do país) coube ao PAEG, o Plano de Ação Econômica do Governo Castelo Branco (1964-1967), coordenado por Roberto Campos e que, segundo Mário Henrique Simonsen (*apud*

³ Nesse sentido, estando fundamentalmente preocupada com a configuração ideal de uma localização (em termos de lucro), a economia espacial negligenciara as contradições e as mudanças estruturais introduzidas pelo capital fixo.

⁴ Para Roberto Campos (1994, p.786-787), a preocupação antiinflacionária traduzia-se em medidas como: proibição de créditos extraordinários, “vedação de emendas de que decorresse aumento da despesa global” e a proibição de iniciar ou contratar obras ou despesas “cuja execução se prolongasse além de um exercício financeiro, sem prévia inclusão no orçamento, ou sem prévia lei autorizativa que fixasse o montante de verbas que anualmente constariam do orçamento [...] durante todo prazo de execução”.

BIDERMAN, 1997, p.199), estava fundamentado em um “conceito de desenvolvimento baseado em crescimento do produto real e, ao mesmo tempo, estendendo esses benefícios ao campo social através de educação, saúde, enfim, ações que deveriam ser feitas pelo governo”.

Assim, assinalaram-se caminhos tanto para a concentração de capitais (com flancos abertos ao capital internacional), quanto para um processo de concentração de renda, no qual a inflação, já a níveis mais baixos, mas com a continuidade da contenção dos salários, funcionou à maneira de um mecanismo que se poderia entender como o de uma inflação instrumental em favor da poupança forçada; fórmula que parecia, à época, ser eficaz o suficiente para associar taxas baixas de inflação com índices elevados de crescimento econômico⁵. Importante lembrar, esse processo acentuar-se-ia cada vez mais ao longo do planejamento dos regimes militares, apesar de, em certas ocasiões, como no I PND (e mesmo posteriormente), insistir-se numa retórica em favor do empresariado nacional (de médio e pequeno porte).

O que teria ocorrido? Sem querer adentrar em um aspecto tão denso como o entendimento econômico da crise da dívida, da explosão inflacionária e do ocaso do intervencionismo estatal, pode-se apenas sumariar uma causa muito evidente de todo esse quadro caótico – perante o qual, não é demasiado dizer, o governo federal persistia em adotar uma política de um otimismo pragmático, ao mesmo tempo cauteloso e irresponsável, sobretudo, se houvessem sido implementados os programas sugeridos no derradeiro III PND, o qual, aliás, jamais chegou a um nível de detalhamento como os planos que lhe antecederam. Retornando à problemática da *agonia desenvolvimentista*, segundo estudo de consultoria para o Banco Mundial,

As causas dos problemas enfrentados pelo Brasil nos anos oitenta são relativamente claras. Em virtude de o Brasil ser um grande importador de petróleo, em 1979-1980, os custos de suas importações se elevaram drasticamente, como havia ocorrido em 1973-1974, e, novamente, tratou-se de manter a atividade interna em níveis muito elevados, restringindo e obtendo empréstimos externos (MADDISON, 1993, p.20)⁶.

Resgatando a “fórmula” da política econômica posta em curso pelo regime militar logo após o golpe, ou seja, arrocho salarial combinado a um controle relativo da inflação –

⁵ *Grosso modo*, a taxa média anual de crescimento do PNB entre 1956 e 1962 foi de 7,8% e, se atingiu durante o “milagre” um ápice de cerca de 11,4% em 1973, em 1975 havia decaído para 4,0%; isso apesar de todo o tom otimista que permeou o II PND (NUNES, 1981, p.226-227).

⁶ Na verdade, houve uma crescente pressão para o aumento das importações, as quais se deram numa taxa superior ao crescimento do PIB e da produção industrial brasileira, “preenchendo os bens de capital cerca de 40% das importações totais [...] em 1972/1973, quando em 1965 não iam além de 25,2% e em 1967 se mantinham [...] a um nível correspondente a 39% das importações brasileiras” (NUNES, 1981, p.284-286).

a política de inflação corretiva – Edmar Bacha (*apud* NUNES, 1981, p.230) já localizaria nesse momento o agravamento das desigualdades de distribuição de rendimentos, do que resulta, a despeito de “eventuais aspectos positivos” da presença de capitais estrangeiros na economia nacional, que os problemas sofridos pela economia brasileira desde então (1964) levariam a crise de 1973-1974 não apenas a ter sido – de certa forma – previsível, pelo caráter efêmero do “milagre”, como ainda se valesse da alta do petróleo como um fato conjuntural para, no fundo, justificar a precariedade de um modelo estruturalmente fadado à pouca durabilidade e à pequena eficiência.

É possível, inclusive, dizer que na virada para a década de 1960 e nos anos posteriores ao “milagre”, a política econômica brasileira mostrou-se incapaz de sair de um mecanismo cíclico. Ao contrário, ampliou-o. Comentando os anos que antecedem ao golpe militar, Antônio A. Nunes (1981, p.237) afirma que:

[...] com a deterioração progressiva dos termos de troca e as dificuldades crescentes da balança de pagamentos, o crescimento econômico brasileiro foi financiado, por um lado, através de políticas abertamente inflacionistas, mediante a emissão de papel-moeda para cobrir as despesas públicas e os déficits orçamentais derivados das exigências financeiras dos [...] programas de obras públicas implementados pelo governo [...] com o objetivo de garantir um fluxo autônomo de investimento e de assegurar um vasto mercado para [...] setores da atividade industrial; por outro lado, através de recursos provenientes dos investimentos diretos estrangeiros (graças a uma política de atrativos oferecidos às multinacionais) e através dos financiamentos obtidos mediante o endividamento externo.

Observa-se, pois, que a despeito desse desenvolvimento não seguir uma política antiinflacionista, a atuação dos governos militares – em especial, a partir dos planos governamentais – caminhou nessa mesma direção, mesmo porque pareceria aos tecnoburocratas que o perigo de estagnação econômica por causa da inflação teria ficado para trás, em troca de um pragmatismo supostamente apto a corrigir as distorções anteriores; o que os resultados econômicos alcançados em meados da década de 1970 pareciam confirmar. Evidentemente e, sobretudo, em seguida à concepção do II PND, os programas de obras públicas tornaram-se muito mais vultosos que em qualquer face anterior e o imaginado caráter autônomo do desenvolvimento econômico redundaria em algo irrealizável. A garantia de um mercado verificou-se bastante restrita e houve uma dependência cada vez maior em relação aos recursos provenientes dos investimentos diretos estrangeiros (graças a uma política de atrativos oferecidos às multinacionais) e, mais ainda, ao financiamento a tal política econômica mediante o endividamento externo.

É preciso salientar, a eficácia da difusão do mito do “milagre econômico”, alicerçado na capacidade – suposta, diga-se bem – de o Estado sustentar taxas elevadas de crescimento sem aumento da espiral inflacionária, deveu-se também, em termos políticos, às *restrições às liberdades*, condição essencial à anulação do poder sindical na barganha salarial, sendo uma de suas bases, também, a superexploração da força de trabalho e desorganização da mão-de-obra.

O fato é que o ‘milagre brasileiro’ nada mais foi do que um processo de superacumulação do capital, paralelo à inserção da economia brasileira na chamada economia internacional e ao enquadramento da classe operária através da coerção indireta pela derrogação da estabilidade, ou direta, através da repressão, nas malhas do Estado (TRAGTENBERG, 1980, p.130).

Por outro lado, essa mesma suposta capacidade ao fim das contas mostrou-se de pouco fôlego: os impedimentos advindos da própria conjuntura política, na qual foi implantado o regime de 1964, fizeram com que o desenvolvimentismo brasileiro jamais alcançasse um sentido hegemônico que compreendesse a adesão da sociedade civil. Encastelados no poder, os militares e tecnoburocratas muitas vezes passaram ao largo de alianças, inclusive, com setores das elites nacionais. A governabilidade exercida nessas condições atesta bem os conhecidos expurgos, feitos pelo regime, em relação à parcela não desprezível de civis que haviam sido ferrenhos defensores do golpe. A despeito do grande número de agências e órgãos estatais criados no período, o *privatismo* inerente à sociedade brasileira poderia ser apontado como uma característica enfraquecedora da atuação do Estado, tratando-se, portanto, menos de um Estado Forte que de um Estado verdadeiramente inchado, no qual os militares ansiaram exercer influência – inclusive a militarização em seu sentido mais óbvio, ou seja, de direta intervenção (MATHIAS, 2004) em todos os níveis (recorde-se o caso dos interventores no IBGE nos dias que se sucederam ao golpe). Ademais, quando o *milagre* fraquejou, pôde-se notar – em que pese a obstinação do governo em mostrar estatisticamente a vitalidade de um suposto (e enganoso) crescimento – não teve no Brasil o processo de substituição de importações a amplitude esperada para captar recursos visando ao tão propalado mote do II PND, o da *fuga para frente*.

* * *

Na pretensão do plano – com seus modelos genéricos, porém incapazes de apontar em realidade para um prognóstico mais abrangente – a geografia (e, logicamente, a economia), ou mais, todo um pensamento geográfico, desenvolveu-se, no contexto de um

país que se via como candidato ao *status* de potência. Do *êxtase técnico* (entendido para muito além das fronteiras nacionais), impingido como razão pura do maquinismo da “era de ouro” da sociedade tecnológica, restaria um legado cuja complexidade do mundo Pós-Guerra Fria requeria uma dimensão de planejamento muito além da simples questão técnica e administrativa. Da polêmica em torno da eficácia do II PND pode-se avançar para as considerações sobre o pano de fundo das idéias que permeavam o planejamento da época. Claro, jamais os planos do período militar – e, logicamente, de qualquer outra fase da história do Brasil – foram obras isoladas e seu resultado material, tampouco. Importa destacar que, amiúde, um rol de profissionais, técnicos da burocracia estatal, assessorou, direta ou indiretamente, o alto escalão do Ministério do Planejamento, tanto no tocante aos próprios planos, quanto em relação aos documentos complementares, como o PDA, o POLOCENTRO, o POLAMAZÔNIA, os Programas Complementares para o Centro-Oeste, para o Nordeste, etc.

8.2 A geografia, o planejamento e seus limites.

Quem foram os planejadores? Os geógrafos? Os economistas? Tecnoburocratas em geral? A resposta pode ser afirmativa, desde que cautelosa. Em seguida ao golpe militar e como de praxe, até a Constituição de 1988, competia ao Executivo apresentar planos ou programas e nem sempre um Ministério incumbia-se de executá-lo. Pelo contrário, tratava-se, muitas vezes, de se ter de articular vários ministérios, com suas diferentes agências e órgãos institucionais. Ora, uma dessas frações da organização burocrática do Estado teria recebido carta branca do Executivo, não apenas para gerenciar a aplicação e condução de verbas, como, muito mais do que isso, para também agir nos bastidores políticos, conciliando interesses – como assinalado – de ministérios e agências envolvidos com os diversos instrumentos de planejamento. Tratava-se do IPEA. Proposto por Roberto Campos como órgão de “pensante do governo” (Velloso, *apud* D’ARAÚJO, *et al*, 2005, p.21), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada envolveu-se diretamente com o planejamento durante o regime militar, desde o PAEG (Plano de Ação Econômica do Governo – 1964-1967; ainda sob a antiga denominação de EPEA), passando pelo Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico (1967-1976), pelo PED (Plano Estratégico de Desenvolvimento – 1967-1970) e – principalmente – pelo I e II PND. Quando a estrutura

do próprio Ministério do Planejamento⁷ passou a compreender o IPEA e o IBGE como fundações, as informações geográficas, cartográficas e estatísticas *ibgeanas* foram solicitadas pelo IPEA como elementos e subsídios para a elaboração e execução de políticas públicas⁸. Mas é a esta fundação, e não àquela, que caberá algum relacionamento mais direto com as altas esferas de poder, o que se explicita – e tão-somente a título de exemplo –, durante os *preparativos* do II PND e através de João Paulo dos Reis Velloso. Conforme seu depoimento (Velloso, *apud* D'ARAÚJO, *et al*, 2005, p.37):

O que fiz foi determinar que todos os estudos, inclusive os do BNDES, e outros especialmente encomendados a consultores [...] fossem encaminhados ao Iplan⁹ [...] cujo superintendente era Roberto Cavalcanti. A partir desses estudos, o Ipea preparou textos básicos que me foram encaminhados, e eu [...] redigi o texto completo e [o] encaminhei ao presidente Geisel. No momento em que ele autorizou, enviei o texto final aos [outros] ministros. Por sua própria natureza, o II PND não se prestava muito a modificações, porque não tratava de aspectos setoriais [...] Recebidas as poucas sugestões dos ministros, dei a última redação e remeti ao presidente, para ser enviado ao Congresso, que o aprovou, com pequenas ressalvas¹⁰.

O ex-presidente Geisel (*apud* D'ARAÚJO; CASTRO, 1997, p.289-290) também confirmaria ser o II PND, a despeito de intervenções de vários ministérios, fundamentalmente obra de Reis Velloso, a partir de sugestões de técnicos do BNDES (também subordinado ao Ministério do Planejamento) e do IPEA¹¹.

⁷ Vale lembrar que o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral transforma-se, em 1974, em Secretaria do Planejamento (SEPLAN), ligada diretamente à Presidência da República, tendo sua denominação alterada em 1992 para Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República. Apenas em 1995, a Secretaria voltará a ser Ministério do Orçamento e Gestão, nome novamente alterado, em 1999, para Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

⁸ Aliás, segundo João Paulo dos Reis Velloso (*apud* D'ARAÚJO, *et al*, 2005, p.30), a própria reestruturação do IBGE (de 1967) teria sido sugestão dele, via IPEA, pois os interesses do planejamento solicitariam mais agilidade do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

⁹ Desde 1964, e até 1990, a estrutura interna do IPEA foi se acrescentando dos seguintes órgãos: IPLAN (Instituto de Planejamento), INOR (Instituto de Orçamento), INPES (Instituto de Pesquisa) e CENDEC (Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico e Social). A partir de 1990, a estrutura comporta: DIMAC (Diretoria de Estudos Macroeconômicos), DISOC (Diretoria de Estudos Sociais), DISET (Diretoria de Estudos Setoriais), DIRUR (Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos), DICOD (Diretoria de Cooperação e Desenvolvimento), DIRAF (Diretoria de Administração e Finanças) (D'ARAÚJO, *et al*, 2005).

¹⁰ Depois de passar pelo Congresso, o II PND foi estabelecido através da Lei nº 6151, de 04 de dezembro de 1974.

¹¹ É importante notar que, conforme certas expectativas referentes ao II PND não se fizeram notar, surgiram as primeiras críticas, das quais o governo procurou se desvencilhar, valendo-se da retórica, apregoada mais uma vez por Reis Velloso, de que não somente o plano teria sido construído “para a opinião pública”, como seria meramente “autorizativo [não necessitando] ser cumprido” (Velloso, *apud* GASPARI, 2003, p.446). Assim, quando, em 1979, se faz um balanço do II Plano Nacional de Desenvolvimento, insiste-se em escamotear certos resultados negativos. Em exposição feita, em 20 de dezembro de 1978, ao Conselho de Desenvolvimento Econômico, Reis Velloso chamaria atenção ao “essencial” do Plano: consolidar o “modelo neo-capitalista” e desenvolver o Brasil através de uma economia de mercado (VELLOSO, 1979, p.1-4). Para o ex-ministro, sentido o impacto da crise do petróleo, a opção do PND por uma “desaceleração gradual” da economia, ao invés de uma “queda abrupta” – como se todos os passos do plano estivessem absolutamente

Além da centralidade do IPEA, no que coube ao II PND – ao menos em sua fase de elaboração –, o órgão sempre contou com a participação de técnicos de outras instituições públicas e também de empresas privadas, e, sem dúvida, as políticas públicas ali concebidas formaram uma fatia bastante importante das ideologias geográficas¹² e deram margem a que profissionais da geografia estivessem por algum tempo bastante próximos ao Instituto. Sem poder negar o enorme ganho de prestígio e de confiabilidade técnica, dia a dia, adquirida pelos economistas, profissionais de relevo da geografia (principalmente, mas não de forma exclusiva vinculados ao IBGE) não deixaram de participar de estudos realizados nas esferas mais centrais do Ministério do Planejamento, como Pedro Pinchas Geiger¹³, Maria Adélia Aparecida de Souza¹⁴ e Lysia Maria Cavalcanti Bernardes.

No contexto político do regime militar, no qual, inclusive, houve algumas fases mais propensas a “aberturas”, contrastando com outras, apontando para um autoritarismo escancarado, e na historiografia geográfica interna e externa, ante uma continuidade institucional, marcada, por exemplo, não apenas, no Brasil, pela ditadura, mas pelos rumos tomados explicitamente pelo IBGE, desde meados da década de 1960, as duas grandes influências para a geografia e o planejamento, a *geografia ativa* e a *geografia quantitativa*, apontam, respectivamente, para uma *ruptura política aliada a uma continuidade metodológica* e uma *continuidade temática associada a uma ruptura metodológica*. De um lado, ao assumir um marxismo – ainda que frágil – Pierre George, Bernard Kayser e outros mantiveram, entretanto, a perspectiva, cara à geografia tradicional, do estudo regional empiricista; e de outro, os adeptos da geografia quantitativa, credores da “revolução” de Burton (1971 [1963]), ao inserir seus métodos de inspiração neopositivista, procuram novos rumos metodológicos (o estudo da geografia fundado em modelos e abstrações

calculados e previstos – teria se manifestado em resultados como a expansão do setor energético e um aumento de cerca de 40% no PIB entre 1973 e 1978 (VELLOSO, 1979). Diz-se que, segundo ordens de Geisel, ainda em 1974, quando da elaboração do II PND, Velloso teria retirado do texto final aspectos alusivos a uma hipótese de desaceleração (GASPARI, 2003, p.445).

¹² Pode-se dizer a respeito que uma análise sobre as políticas territoriais concebidas nos gabinetes do IPEA seria matéria suficiente para – pelo menos – uma pesquisa; em seus mais de 6.000 volumes de produção interna que existem na biblioteca do Instituto, ainda que boa parte desse material, como os rascunhos e os estudos preliminares para o II PND, tenha se pulverizado ou, simplesmente, se perdido.

¹³ A concentração industrial e sua repercussão na *organização espacial do Brasil* – especialmente no caso de São Paulo e Rio de Janeiro e seus processos de desconcentração relativa, já perceptível em meados da década de 1970 – constituem capítulo escrito por Pedro Pinchas Geiger (*apud* BARAT, *et al*, 1976) para trabalho realizado no âmbito do IPEA/INPES, sob supervisão de Josef Barat.

¹⁴ Maria Adélia Aparecida de Souza e Jorge Guilherme Francisoni (ambos da Comissão Nacional de Desenvolvimento Urbano do Instituto de Planejamento [IPLAN] do IPEA) coordenaram trabalho sobre organização territorial de redes urbanas e políticas nacionais de desenvolvimento urbano (FRANCISONI; SOUZA, 1976).

matemáticas), mas, para falar no caso brasileiro, mantêm o enfoque temático, muito em voga na virada para a década de 1970, e debatido desde trabalhos como os de Geiger (1963) ou do IBGE (1967; 1968; 1970), da localização, no espaço, da funcionalidade urbana e dos núcleos de polarização; agora, tratados com uma pretensa sofisticação, a qual, presumivelmente, levaria a resultados e conclusões mais precisas (IBGE, 1972).

O conjunto IBGE/IPEA representou um dos pontos de contato na colaboração dos geógrafos para com os economistas, fato unanimemente confirmado nos depoimentos de Faissol (1988; 1997), Geiger (1988, p.77) e Corrêa (2006), principalmente com o papel-chave exercido – nesse processo intervencionista – por João Paulo dos Reis Velloso e, sobremaneira, por Roberto Campos. A partir do regime militar, o recentemente criado Ministério do Planejamento teve em seu quadro institucional o IBGE, que, atuando ora em conjunto com o antigo EPEA, ora dele separado, se entrelaçaram constantemente, pelo menos desde a criação do IPEA e a reestruturação do IBGE até o fim da gestão de Isaac Kerstenetzky (1979)¹⁵.

Para Faissol (1997, p.66), houve um “fluxo no sentido do desenvolvimento” impulsionado por Roberto Campos, o qual fez com que, sobretudo mediante técnicas quantitativas, as atuações de geógrafos e economistas se encontrassem e se fundissem “num processo só, de estudos urbanos, regionais [e de] industrialização, que se fez no Brasil naquele tempo”.

Cruciais também são as considerações dos geógrafos sobre as influências francesas, conforme mostrado¹⁶ na ambigüidade em torno da chamada Geografia Ativa e, em linhas gerais, em relação a aplicação da ciência geográfica ao planejamento; conforme se lê no depoimento de Roberto Lobato.

No Conselho Nacional de Geografia, através de Nilo e Lysia Bernardes, recebi um pouco da influência de Leo Waibel e da escola de Pierre George, uma escola de geografia econômica e social que se distanciava da escola vidalina de geografia. Através de Michel Rochefort, via Lysia Bernardes, interessei-me pela geografia urbana. Portanto a minha formação inicial fez-se no âmbito do que se pode denominar de geografia tradicional. Dentro dela iniciei meus trabalhos em geografia agrária e, em breve, em geografia urbana: geografia esta que já continha os germes de uma mudança que se processaria em breve (R. L. CORRÊA, 1991/1992, p.27).

¹⁵ É válido lembrar que Isaac Kerstenetzky esteve envolvido, entre 1951 e 1952, ao lado de Mário Henrique Simonsen, com a criação do IBRE (Instituto Brasileiro de Economia, ao qual compete, dentre outras funções o cálculo dos índices de preços) e da EBRAP (Escola Brasileira de Administração Pública), ambos os órgãos ligados à Fundação Getúlio Vargas (Ver: BIDERMAN, 1997, p.17; IBRE <<http://www.ibre.fgv.br/>>; LOUREIRO, 1997, p.30).

¹⁶ Ver Capítulo III, especialmente, item 3.2

Explicitando a crença no utilitarismo da geografia quantitativa, diria também que:

[...] víamos na ‘nova’ geografia a possibilidade de afirmar socialmente a geografia através de métodos precisos, do emprego da matemática e de teorias: criticávamos o excessivo empirismo da escola francesa a que atribuíamos um caráter não-científico. A ‘nova’ geografia pareceu-me ser uma via de redenção da geografia (R. L. CORRÊA, 1991/1992, p.28).

Como contraponto, Manuel Correia de Andrade manifesta opinião segundo a qual a assimilação das teses da Geografia Ativa deu ênfase ao estudo regional e ao trabalho de campo, sem quaisquer traços políticos (*apud* ARAÚJO, 2002, p.129).

Já conforme Pedro Pinchas Geiger, “a procura dos caminhos de [...] modernização e a implantação de novas formas tecnológicas na integração do território” teria posto os economistas à frente do planejamento (GEIGER, 1988, p.65). No percurso através do qual houve a Reforma Administrativa do IBGE, o Instituto posto como parte do Ministério do Planejamento, “no seio de uma economia cada vez mais complexa”, passavam a ser “exigidas informações estatísticas e locacionais [...] em maior número”, e mais rapidamente, intensificando, assim, “a produção de dados [e tornando-se o IBGE] um órgão interdisciplinar, com economistas, sociólogos, antropólogos, demógrafos [...] e analistas de sistema” (GEIGER, 1988, p.65).

Segundo Speridão Faissol (1997, p.67), a gestão de Kerstenetzky (1970-1979) foi o “período áureo de produção científica no IBGE”, o qual passou, dentre outras atividades, a reorientar sua metodologia em relação ao Censo, passando a fazer as pesquisas de orçamento familiar no Brasil, até então a cargo da FGV. Já Almeida (2000) e P. P. Geiger (1988), a despeito de confirmarem a importância que o IBGE passa a ter no planejamento a partir da década de 1970, salientam que haverá cada vez mais um destaque para as estatísticas e a produção de dados; como rezava o planejamento tecnicista dos governos militares. Geiger [*apud* MACHADO, 2002, p.17 (*entrevista*)] diria que o IBGE havia deixado de ser um “órgão [...] de pesquisa geográfica [passado] a ser um órgão de informações sobre inflação, emprego e desemprego no Brasil”. Pelos anos 70, haverá inclusive uma perda da antiga preponderância do Instituto – até então, um núcleo acadêmico difusor (e formador) para os geógrafos (mesmo universitários) no Brasil [Ruy Moreira, *apud* MACHADO, 2002, p.6 (*entrevista*)] – na pesquisa acadêmica geográfica, principalmente para a USP e a UFRJ. Numa versão de Faissol (1997), o papel preponderante do IBGE na coleta de dados estatísticos (como dito, papel imputado anteriormente à FGV) foi o embrião de uma polêmica entre o Instituto e Delfim Netto, que supostamente teria manipulado dados em favor a

desígnios do Governo Médici, do qual era Ministro da Fazenda. Assim, quando Delfim se torna Ministro do Planejamento no governo Figueiredo, demite Kerstenetzky do Instituto. A essa altura, não apenas o planejamento encaminhava-se para sua agonia, já que o Brasil passaria por um vácuo de mais de dez anos, no qual a planificação se tornaria peça de retórica, sendo somente retomada – com preocupações e escopos diversos – é bom frisar – no Governo Fernando Henrique Cardoso, como nos órgãos estatais, a geografia havia sido, há muito, secundada. Ficariam para trás os anos de “certeza e opulência” do IBGE (ALMEIDA, 2000, p.26).

No período focado neste trabalho, pode-se reproduzir uma seqüência, proposta por Roberto S. de Almeida (2000, p.45-55), em sua relação com o planejamento, ou mais, com a organização do território, conforme se tornaria corrente esta expressão. Assim, visualizam-se as seguintes fases:

✓ De 1956 a 1964. Com o XVIII Congresso da União Geográfica Internacional, os geógrafos brasileiros tomariam contato, paulatinamente, com novas propostas, como – já nessa época – os métodos quantitativos e questionamentos, também, quanto à aplicação da geografia para a organização do território, esboçando-se um campo promissor, porém, em contato com as esferas de planejamento ainda pouco alterado em comparação ao que era, mas em um ambiente no qual a geografia reivindicava uma participação central na execução das políticas territoriais.

✓ De 1964 a 1970. Após o golpe militar, nota-se um tom de urgência por parte do governo em reforçar (inclusive por meio de amplas reformas administrativas) o papel da geografia – ou mais, do órgão geográfico do estado, o IBGE – em fornecer bases e dados para as políticas de planejamento. Ao mesmo tempo, não seriam escassas as manifestações acadêmicas que, adotando ou não a retórica castrense, vislumbravam, mais do que nunca, o total engajamento da ciência geográfica com o planejamento, recepcionado de forma acrítica como instrumento legítimo e eficaz – através das metodologias sobre polarização e identificação de espaços homogêneos (especificamente no caso da geografia, é óbvio) – para administrar e racionalizar o espaço da nação e fazer o país atingir – inexoravelmente – o tão decantado estágio de desenvolvimento.

✓ De 1970 a 1974. A virada para os anos de 1970 assiste a uma difusão das teses quantitativas na geografia. A demanda governamental por dados e bases torna-se, cada vez mais, sinônimo de produções estatísticas, para as quais o instrumental matemático da geografia não era, certamente, adequado. Ademais, a *sofisticação matemática* ganha

paulatinamente mais destaque, incluindo-se as próprias leituras sobre o território realizadas pelos economistas. A presença de geógrafos conheceu um declínio nos círculos burocráticos mais diretamente ligados ao planejamento. Por outro lado, no âmbito acadêmico, a geografia continuou a endossar o planejamento como método de sanar o subdesenvolvimento (como no I Encontro Nacional de Geógrafos) e radicalizou ao extremo suas propostas quantitativas (praticamente dominantes durante o III Congresso Brasileiro de Geógrafos). A partir do II PND – insiste-se – os técnicos, que pensavam o território, estavam mais e mais em órgãos eminentemente econômicos, como o IPEA.

A percepção desenvolvimentista marcou, entre o advento da “urbana” no antigo CNG, a preocupação do “progresso” ligado à dotação de infra-estrutura do território, bem como o incremento – meramente numérico – de sua população, e a “revolução quantitativa”, a leitura do “desenvolvimento” ligado ao uso do espaço, algo que o planejamento consagraria. Ao mesmo tempo em que o espaço era tomado como objeto, seu conteúdo era desprovido dos movimentos das sociedades, e a sua simples “tecnificação” parecia bastar para que se atingisse um desenvolvimento econômico “estranhamente” deslocado nas movimentações – para se ater somente aos aspectos econômicos, pois os sociais passavam ao largo da geografia do planejamento daquele período – dos capitais pelo território, por seus fluxos.

* * *

Surgiu, freqüentemente, nas acepções de Friedrich Ratzel, Lucien Fèbvre, ou nas de Jean Tricart ou Pierre George, a discussão do posicionamento da geografia frente às outras ciências sociais. Sempre foi polêmico falar da geografia como *ciência síntese*, *serva da história* ou *ciência humilde*. Incômodo. Essa posição coadjuvante, entretanto, parecia perder fôlego à medida que a geografia se engajava a uma nova parceria, com o planejamento. No Brasil, a geografia, de fato, conquistou um lugar ao sol até o determinado momento em que o levantamento cartográfico e o esquadrinhamento do território – esse desconhecido – ainda eram questões imperativas. Quando o Estado – justamente para ocupar o território – precisou de novos guias, de novos referenciais, enfim, de meios de mensuração dos diferentes aspectos sociais, naturais, políticos e econômicos do território, a geografia procurou seu ponto de apoio, muito mais que na já então envelhecida Geografia Aplicada, nos métodos quantitativos. Ironicamente, se até então muitos eram os que, trabalhando com políticas territoriais, *tornavam-se* geógrafos (pense-se no IBGE), a partir de meados da década de mil novecentos e setenta, encastelaram-se em vários órgãos

estatais os profissionais que – esses sim, poderiam arrogar-se como *os donos do planejamento* –, dedicando-se à organização do território, chegariam a minimizar a importância da geografia no planejamento, alijando de seu foco os métodos e teorias dessa ciência. Ora, não havia dúvidas: esses profissionais eram os economistas.

IX – BIBLIOGRAFIA

ABREU, M de A. A geografia e os problemas urbanos. In *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, setembro/outubro, 1970, ano XVII, nº 102, p.67-81.

ABREU, S. de. *Planejamento governamental: a SUDECO no 'espaço mato-grossense (contexto, propósitos e contradições)*. São Paulo: Tese de Doutorado. Área de Geografia Humana. Departamento de Geografia. FFLCH, USP, 2001, 323 p.

ACKERMAN, E. Onde se encontra a fronteira da pesquisa? In *Boletim Carioca de Geografia*. Rio de Janeiro: Associação dos Geógrafos Brasileiros, 1976, ano XXVII, p.51-82.

ADA (Agência de Desenvolvimento da Amazônia). <<http://www.ada.gov.br/>> [22 de agosto de 2007].

ADAS, M. Geografia e tecnoburocracia. In *Boletim Paulista de Geografia*. São Paulo: Associação dos Geógrafos Brasileiros, fevereiro de 1977, nº 53, p.61-68.

ADAS, S. *O campo do geógrafo: colonização e agricultura na obra de Orlando Valverde (1917-1964)*. São Paulo: Tese de Doutorado. Área de Geografia Humana. Departamento de Geografia. FFLCH, USP, 2006, Vol. I. 381 p.

ADENE (Agência de Desenvolvimento do Nordeste). *GTI-SUDENE: Grupo de Trabalho Interministerial para a Recriação da SUDENE*. <<http://www.adene.gov.br/gti/index.html>> [22 de agosto de 2007].

AGB (Associação dos Geógrafos Brasileiros). *Apresentação e Noticiário do I Encontro Nacional de Geógrafos – 1 a 8 de julho de 1972, Presidente Prudente-SP*. São Paulo: AGB, 1973, Vol. XVIII, p.11-29.

AGB (Associação dos Geógrafos Brasileiros). *3º Congresso Brasileiro de Geógrafos – comunicações*. Rio de Janeiro: AGB; FIBGE, 1974, 248 p.

ALMEIDA, R. S. de. *A geografia e os geógrafos do IBGE no período 1938-1998*. Rio de Janeiro: Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Geografia. Instituto de Geociências, UFRJ, 2000, 714 p.

ALMEIDA, R. S. de. O pensamento geográfico do IBGE no contexto do planejamento estatal brasileiro. In MARTINS, R. A, et al. *Filosofia e história da ciência no Cone Sul: 3º Encontro*. Campinas: AFHIC, 2004, p.410-415. <<http://www.ghic.ifi.unicamp.br/AFHIC3/Trabalhos/55-Roberto-Schmidt-Almeida.pdf>> [15 de abril de 2004].

ANDRADE, M, C. de. Colonização e povoamento no Brasil. In AGB. *Anais do I Encontro Nacional de Geógrafos*. São Paulo: AGB, 1973, p.65-82.

ANDRADE, M. C. de. *Espaço, polarização e desenvolvimento*. 4ª ed. São Paulo: Grijalbo, 1977, 145 p.

ANNAERT, J. Por uma geografia aplicada In *Boletim Geográfico*. Rio de Janeiro: Fundação IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia, janeiro/fevereiro, 1968, ano 27, nº 202, p.30-36.

ANTONSICH, M. *De la géopolitique à la géographie politique*. Paris: Institut de Stratégie Comparée, Commission Française de Histoire Militaire, Institut d'Histoire des Conflits Militaires Contemporains, 2005. <http://www.stratisc.org/strat_060_ANTONSICH.html#Note25> [24 de abril de 2007].

ANUCHIN, V. A. Theory of geography. In CHORLEY, R (org.). *Directions in geography*. London: Methuen and Co Ltd, 1973, p.43-63.

ARAÚJO, R. de C. B. (org.). *O fio e a trama: depoimento de Manuel Correia de Andrade*. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2002, 174 p.

ARON, R. *Paz e guerra entre as nações*. Brasília; São Paulo: Editora Universidade de Brasília; IPRI; Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002, 937 p.

ASMP. Pierre George. In *Académie des Sciences Morales et Politiques*. <<http://www.asmp.fr>> [17 de junho de 2007].

BAGÚ, S. *Tiempo, realidad social y conocimiento*. México: Siglo Veintiuno, 1970, 215 p.

BANCO DA AMAZÔNIA. *BASA: Atuação e Política*. Belém: Banco da Amazônia S. A. Departamento de Estudos Econômicos, 1972, 60 p.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *História do BC*. <<https://www.bcb.gov.br/?HISTORIABC>> [25 de julho de 2007].

BARAT, J, et al. *Política de desenvolvimento urbano: aspectos metropolitanos e locais*. Rio de Janeiro: IPEA; INPES, 1976, 334 p.

BECERRIL, L. C. Geografía del transporte: ámbito internacional y nacional. In AGUILAR, A. G; MAYA, J. O. M. (org.). *La geografía humana en México: institucionalización y desarrollo recientes*. México: Universidad Nacional Autónoma de México; Fondo de Cultura Económica, 1994, p.167-179.

BECKER, B. K. Crescimento econômico e estrutura espacial do Brasil. In *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro, 1972, nº 34, tomo 4, p.101-116.

BECKER, B. K. Uma hipótese sobre a origem do fenômeno urbano na fronteira de recursos. In BECKER, B. K. *Geopolítica da Amazônia: a nova fronteira de recursos*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982 [1976a], p.110-123.

BECKER, B. K. Política regional e mobilidade da população na fronteira de recursos. In BECKER, B. K. *Geopolítica da Amazônia: a nova fronteira de recursos*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982 [1976b], p.124-149.

BECKER, B. K. O Estado e a questão da terra na fronteira: uma contribuição geopolítica. In BECKER, B. K. *Geopolítica da Amazônia: a nova fronteira de recursos*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982 [1981], p.211-233.

BECKER, B. K. *Geopolítica da Amazônia: a nova fronteira de recursos*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982, 233 p.

BECKER, B. K. A geografia e o resgate da geopolítica. In *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro, 1988, nº 50, tomo 2, p.99-125.

BECKER, B. K. *Amazônia*. São Paulo: Ática, 1990, 112 p.

BECKER, B. K. A Amazônia e a política ambiental brasileira. In *GEOgraphia* (Revista de Pós-Graduação em Geografia). Niterói: Universidade Federal Fluminense, dezembro de 2004, Ano VI, nº 11, p.7-20.

BECKER, B. K; BERNARDES, N. Considerações sobre o desenvolvimento regional e a localização espacial das atividades econômicas nos países em desenvolvimento. In BECKER, B. K. *Geopolítica da Amazônia: a nova fronteira de recursos*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982 [1976], p.33-50

BECKER, B. K; EGLER, C. A. G. *Brasil: uma nova potência regional na economia-mundo*. 2ª ed. Bertrand Brasil, 1994, 267 p.

BECKER, B. K, *et al.* Localização da bacia leiteira do Rio de Janeiro. In AGB. *3º Congresso Brasileiro de Geógrafos – comunicações*. Rio de Janeiro: AGB; FIBGE, 1974, p.138-143.

BECKER, O. M. S. Considerações metodológicas para a definição de regiões para a programação estadual. In AGB. *3º Congresso Brasileiro de Geógrafos – comunicações*. Rio de Janeiro: AGB; FIBGE, 1974, p.58-62.

BELLIGNI, S. Hegemonia. In BOBBIO, N, *et al.* *Dicionário de Política*. Vol. 1. 12ª ed. Brasília; São Paulo: Editora UnB; IMESP, 2002, p.579-581.

BELTRÃO, H. Nova etapa do desenvolvimento nacional. In *Boletim Geográfico*. Rio de Janeiro: Fundação IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia, maio/junho, 1968, ano 27, nº 204, p.64-75.

BENKO, G. *Economia, espaço e globalização na aurora do século XIX*. 3ª ed. São Paulo: Annablume; Hucitec, 2002, 268 p.

BERNARDES, L. M. C. (coord.). *O Rio de Janeiro e sua região*. Rio de Janeiro: IBGE, Conselho Nacional de Geografia, Divisão de Geografia, 1964, 146 p.

BERNARDES, L. M. C. Geografia e Poder Nacional. In *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro, 1966, nº 28 tomo 3, p.83-97

BERNARDES, N. Geografia e planejamento. In *Boletim Geográfico*. Rio de Janeiro: Fundação IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia, setembro/outubro, 1967, ano 26, nº 200, p.66-68.

BERRY, B. J. L. Um paradigma para a geografia moderna. In *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro, 1972, nº 34, tomo 3, p.3-18.

BESSA, V. de C. *Território e desenvolvimento: as ideologias geográficas no governo JK (1956-1961)*. São Paulo: Dissertação de Mestrado. Área de Geografia Humana. Departamento de Geografia. FFLCH, USP, 1994, 132 p.

BIDERMAN, C, *et al* (org.). *Conversas com economistas brasileiros I*. 2ª ed. São Paulo: Editora 34, 1997, 450 p.

BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996, 495 p.

BOBBIO, N. *Liberalismo e democrazia*. Milano: Franco Angeli, 1986, 77 p.

BOMFIM, P. R. de A. O liberalismo como 'missão civilizadora': Tavares Bastos e a descentralização político-administrativa. In *GEOUSP (Revista da pós-graduação em geografia)*. São Paulo: Humanitas Publicações, FFLCH/USP, junho de 2000, nº 7, p.77-90.

BOMFIM, P. R. de A. *Território e movimento integralista: uma contribuição ao estudo das ideologias geográficas no pensamento autoritário brasileiro das décadas de 1920-1930*. São Paulo: Dissertação de Mestrado. Área de Geografia Humana. Departamento de Geografia. FFLCH, USP, 2001, 203 p.

BOMFIM, P. R. de A. Miguel Reale: um esboço de planejamento no Brasil na década de 1930. In *Scripta Nova (Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales)*. Barcelona: Universidad de Barcelona, agosto de 2006, Vol. X, nº 218 (21). <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-218-21.htm>> [02 de agosto de 2006].

BONFIM, U. C. *Geopolítica*. Rio de Janeiro: Eceme. Curso de Política, Estratégia e Alta Administração do Exército, 2005. <http://www.eceme.ensino.eb.br/cpeaex/downloads/ead/geop_01_2006.pdf> [24 de abril de 2007].

BOUDEVILLE, J-R. *Aménagement du territoire et polarisation*. Paris: Éditions M.-TH Génin, 1972, 279 p.

BOUDEVILLE, J-R. *Os espaços econômicos*. São Paulo: DIFEL, 1973, 118 p.

BOWMAN, I. *Le monde nouveau (tableau général de géographie politique universelle)*. Paris: Payot, 1928, 622 p.

BRANDÃO, G. M. *A Esquerda Positiva (as duas almas do Partido Comunista – 1920/1964)*. São Paulo: Hucitec, 1997, 291 p.

BRASIL. *I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) – 1972/74*. Brasília, 1971a, 77 p.

BRASIL. *II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) – 1975/79*. Brasília, 1974, 149 p.

BRASIL. *III Plano Nacional de Desenvolvimento (III PND) – 1980-1985*. Brasília, 1981, 77 p.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. Decreto-Lei nº 288, de 28.02.1967. <<http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/8584.html>> [23 de agosto de 2006].

BRASIL. Ministério do Interior. *I Plano de Desenvolvimento da Amazônia – subsídios ao Plano Regional de Desenvolvimento (1972-1974)*. Belém: SUDAM, 1971b, 247 p.

BRASIL. Ministério do Interior. *II Plano Nacional de Desenvolvimento – programa de ação do Governo para a Região Centro-Oeste*. Brasília: SUDECO, 1975a, 117 p.

BRASIL. Ministério do Interior. *Diretrizes e estratégias para ocupação do cerrado – POLOCENTRO*. Brasília: SUDECO, 1975b, 71 p.

BRASIL. Ministério do Interior. *II Plano Nacional de Desenvolvimento – programa de ação do Governo na área do desenvolvimento urbano*. Brasília: MINTER, Secretaria Geral, 1975c, 92 p.

BRASIL. Ministério do Interior. *II Plano Nacional de Desenvolvimento – programa de ação do Governo para o Território de Roraima*. Brasília: MINTER, Secretaria Geral, 1975d, 102 p.

BRASIL. Ministério do Interior. *II Plano Nacional de Desenvolvimento – programa de ação do governo para o Vale do São Francisco*. Brasília: CODEVASF, 1975e, 184 p.

BRASIL. Ministério do Interior. *II Plano Nacional de Desenvolvimento – programa de ação do governo para a Região Sudeste*. Brasília: MINTER, Secretaria Geral, 1975f, 189 p.

BRASIL. Ministério do Interior. *II Plano de Desenvolvimento da Amazônia – detalhamento do II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-79)*. Belém: SUDAM, 1976a, 335 p.

BRASIL. Ministério do Interior. *Polamazônia (Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia)*. Brasília: Ministério do Interior; Secretária Geral, Secretaria de Planejamento e Operações, 1976b, 41 p.

BRASIL. Ministério do Interior. *II Plano Nacional de Desenvolvimento – programa de irrigação do Nordeste semi-árido (1976-1979)*. Fortaleza: DNOCS (Departamento Nacional de Obras contra as Secas), 1976c, 70 p.

BRASIL. Ministério do Interior. *II Plano Nacional de Desenvolvimento – programa de ação do governo para o Nordeste*. 2ª ed. Recife: SUDENE, 1978, 173 p.

BRASIL. Ministério do Planejamento (Orçamento e Gestão). *Marcos do Planejamento Público no Brasil – 1947-2000*, p.12-13. <http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/spi/publicacoes/evolucao_1.pdf> [15 de agosto de 2003].

BRASIL. Ministério do Planejamento (Orçamento e Gestão). *Ministério do Planejamento – Histórico*. <http://www.planejamento.gov.br/conheca_mp/conteudo/historico.htm> [24 de janeiro de 2005].

BRASIL. Presidência da República. Decreto-Lei 1º 969, de 21 de dezembro de 1938. *Dispõe sobre os recenseamentos gerais do Brasil*. <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del0969.htm> [11 de agosto de 2007].

BRASIL. Presidência da República. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm#art39mtb> [23 de agosto de 2006].

BRASIL. Presidência da República. Decreto-Lei nº 1.106, de 16 de junho de 1970. In *Lex Federal*, abril-junho, 1970.

BRASIL. Presidência da República. Decreto-Lei nº 1.243, de 30 de outubro de 1972. In *Lex Federal*, outubro-dezembro, 1972.

BRASIL. Presidência da República. Lei no 5.878, de 11 de maio de 1973. In *Lex Federal*, abril-junho, 1973.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 6.221, de 14 de setembro de 1975. <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/LEIS/1970-1979/L6261.htm>> [23 de agosto de 2006].

BRASIL. Presidência da República (Controladoria Geral da União – CGU). *Formulações do DASP – Nota explicativa*. <http://www.presidencia.gov.br/cgu/Guia_PAD/PAD/Apostila/Apost05/01/6.01.07.doc> [19 de janeiro de 2005].

BRASIL. Senado Federal. Decreto-Lei nº 289, de 28 de fevereiro de 1967. <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ListaReferencias.action?codigoBase=2&codigoDocumento=117261>> [08 de novembro de 2006].

BRASIL. Senado Federal. Decreto-Lei nº 384, de 04 de janeiro de 1968. <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=193223>> [19 de abril de 2007].

BRASIL. Senado Federal. Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968. <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=75564>> [23 de julho de 2007].

BRASIL. Senado Federal. Lei nº 73.601, de 08 de fevereiro de 1974. <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ListaReferencias.action?codigoBase=2&codigoDocumento=203073>> [08 de novembro de 2006].

BRASIL. Senado Federal. Lei nº 75.370, de 13 de fevereiro de 1975. <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ListaReferencias.action?codigoBase=2&codigoDocumento=204705>> [23 de agosto de 2006].

BRESSER PEREIRA, L. C. *A sociedade estatal e a tecnoburocracia*. 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1982, 304 p.

BRUNEAU, M; COURADE, G. Existe-t-il une géographie tropicale? (a la recherche du paradigme de Pierre Gourou). In *L'Espace Géographique*. Paris: 1984, nº4, p.306-316.

BUNGE, W. Ethics and logic in geography. In CHORLEY, R (org.). *Directions in geography*. London: Methuen and Co Ltd, 1973, p.317-331.

BURTON, I. A revolução quantitativa e a geografia teórica. In *Boletim Carioca de Geografia*. Rio de Janeiro: Associação dos Geógrafos Brasileiros, 1971, ano XXII, p.1-30.

CADERNOS NAE. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação do Governo e Gestão Estratégica, Núcleo de Assuntos Estratégicos, julho de 2004, nº1, 122 p. <https://www.planalto.gov.br/secom/nae/Brasil_3T.pdf> [28 de agosto de 2004].

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Agência Câmara. <<http://www2.camara.gov.br/internet/homeagencia>> [22 de agosto de 2007].

CAMARGO, A. de A. A revolução de 1930 e o reformismo tenentista. In FAUSTO, B. (org.). *História Geral da Civilização Brasileira. Tomo III, Vol. 3*. São Paulo: DIFEL, 1981, p.132-140.

CAMARGO, A. de A. La federación sometida. Nacionalismo desarrollista e inestabilidad democrática. In CARMAGNANI, M (org.). *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*. 1ª ed. (2ª reimpresión). México: El Colegio de México; Fondo de Cultura Económica, 1996, p.300-362.

CAMARGO, A. de P. R. O inventário do passado: usos e abusos da memória do IBGE nos anos de Isaac Kerstenetzky (uma contribuição à história da memória). In IBGE. *Isaac Kerstenetzky: legado e perfil*. Rio de Janeiro: Fundação IBGE, Centro de Documentação e Disseminação de Informações, 2006, p.188-202.

CAMPOS, R. *A lanterna na popa – memórias*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994, 1418 p.

CARDOSO, F. H. *As idéias e seu lugar*. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 1995, 245 p.

CARDOSO, F. H. Aspectos políticos do planejamento. In MINDLIN, B. *Planejamento no Brasil*. 5ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2001, p.161-184.

CARDOSO, F. H; FALETTO, E. *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970, 144 p.

CARDOSO, M. F. T. C. Atividades Terciárias. In IBGE. *Subsídios à regionalização*. Rio de Janeiro: Fundação IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia, Divisão de Geografia, 1968, p.169-176.

CARONE, E. *A República Liberal II – evolução política (1945-1964)*. São Paulo; Rio de Janeiro: DIFEL, 1985, 257 p.

CARVALHO, J. M. de. Federalismo y centralización en el Imperio brasileño: historia y argumento. In CARMAGNANI, M (org.). *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*. 1ª ed. (2ª reimpressão). México: El Colegio de México; Fondo de Cultura Económica, 1996, p.51-80.

CASTILLO, R. A. *Sistemas orbitais e usos do território: integração eletrônica e conhecimento digital do território brasileiro*. São Paulo: Tese de Doutorado. Área de Geografia Humana. Departamento de Geografia. FFLCH, USP, 1999, 317 p.

CASTRO, I. E. de; SOARES, W. G. Um estudo da centralidade de dois sub-centros da cidade do Rio de Janeiro. In AGB. *3º Congresso Brasileiro de Geógrafos – comunicações*. Rio de Janeiro: AGB; FIBGE, 1974, p.88-92.

CASTRO, M. F de. De Westphalia a Seattle: a teoria das relações internacionais em transição. In *Cadernos do REL*. Brasília: Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, 2º semestre de 2001, nº 20, 64 p.

CASTRO, T de. O Brasil e a ‘Nova Ordem Mundial’. In *Leitura Seleccionada*. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, Divisão de Assuntos Internacionais (DAInt), 1995, nº 804, 19 p.

CASTRO, T. de. *Geopolítica: princípios, meios e fins*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1999, 391 p.

CATAIA, M. A. A Geopolítica das fronteiras internas na constituição do território: o caso da criação de novos municípios na Região Centro-Oeste do Brasil durante o governo militar. In *Scripta Nova* (Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales). Barcelona: Universidad de Barcelona, agosto de 2006, Vol. X, nº 218 (22). <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-218-22.htm>> [15 de agosto de 2006].

CAVALCANTI, M. de M. Informações das medidas tomadas pelo INCRA e outros órgãos sobre levantamento de recursos naturais na área da Amazônia Legal, como pré-requisito na elaboração do planejamento regional e projetos de colonização. In AGB. *Anais do I Encontro Nacional de Geógrafos*. São Paulo: AGB, 1973, p.93-96.

CHORLEY, R; HAGGETT, P. Modelos, paradigmas e a Nova Geografia. In CHORLEY, R; HAGGETT, P. *Modelos sócio-econômicos em geografia*. Rio de Janeiro; São Paulo: Livros Técnicos e Científicos; Edusp, 1975, p.1-22.

CHRISTOFOLETTI, A. As características da Nova Geografia. In CHRISTOFOLETTI, A. *Perspectivas da geografia*. 2ª ed. São Paulo: DIFEL, 1985, p. 71-101.

CHRISTOFOLETTI, A. C; OLIVEIRA, L. de. Geografia teórica. In *Boletim de Geografia Teórica*. Rio Claro: Associação de Geografia Teórica (AGETEO), 1971, nº 1, Vol. 1, p.5-23.

- CLAVAL, P. *Evolución de la geografía humana*. Barcelona: Oikos-Tau, 1974, 241 p.
- CLAVAL, P. The historical dimension of French geography. In *Journal of Historical Geography*. London: Academic Press Inc., 1984b, 10, nº 3, p.229-245.
- CLAVAL, P. *Histoire de la géographie*. Paris: Presses Universitaires de France, 1995, 127 p.
- CNRS (Centre d'Études de Géographie Tropicale du Centre National de la Recherche Scientifique). *La régionalisation de l'espace au Brésil*. Paris: Éditions du Centre National de la Recherche Scientifique, 1971, 192 p.
- CNRS. Centre National de la Recherche Scientifique. *Un peu d'histoire*. <<http://www.cnrs.fr/fr/presentation/histoire.htm>> [30 de junho de 2007].
- COLE, J. P. *Geografia quantitativa*. Rio de Janeiro: Fundação IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia, 1972, 121 p.
- CONTEL, F. B. Os sistemas de movimento do território brasileiro. In SANTOS, M; SILVEIRA, M. L. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. 7ª ed. Rio de Janeiro; São Paulo: Record, 2005, p.357-374.
- CONTEL, F. B. *Território e finanças: técnicas, normas e topologias bancárias no Brasil*. São Paulo: Tese de Doutorado. Área de Geografia Humana. Departamento de Geografia. FFLCH, USP, 2006, 275 p.
- CORAGGIO, J. L. *Dos ensayos sobre la teoría de los polos de desarrollo*. Buenos Aires: Centro de Estudios Urbanos y Regionales. Instituto Torcuato Di Tella, 1973, 78 p.
- CORRÊA, R. L. Os estudos de redes urbanas no Brasil. In *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro, 1967, nº 29, tomo 4, p.93-116.
- CORRÊA, R. L. Centralidade. In IBGE. *Subsídios à regionalização*. Rio de Janeiro: Fundação IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia, Divisão de Geografia, 1968, p.177-209.
- CORRÊA, R. L. Entrevista com o professor Roberto Lobato Corrêa. In *GEOSUL*. Florianópolis: Editora UFSC, 1991/1992, ano VI, nº 12/13, p.23-42.
- CORRÊA, R. L. Espaço: um conceito-chave da Geografia. In CASTRO, I. E. de, et al. *Geografia: conceitos e temas*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001, p.15-47.
- CORRÊA, R. L; DAVIDOVICH, F. R. Centros de polarização do Brasil (metodologia adotada). In *Esbôço preliminar de divisão do Brasil em espaços homogêneos e espaços polarizados*. Rio de Janeiro: IBGE, Conselho Nacional de Geografia, Divisão de Geografia, 1967, 7 p.
- COSTA, J. M. M. da. Planejamento regional e diversificação da economia. In *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, maio/junho, 1968, ano XV, nº 83, p.245-268.
- COSTA, W. M. da. *Geografia política e geopolítica*. São Paulo: Hucitec, Edusp, 1992, 375 p.
- COSTA, W. M. da. *O Estado e as políticas territoriais no Brasil*. 10ª ed. São Paulo: Contexto, 2001, 82 p.
- D'ALESSANDRO, C. Un regard sur la géographie coloniale française. In *Annales de Géographie*.

Paris: Librairie Armand Colin, 2003, CXII, nº 631, p.306-315.

D'ARAÚJO, M. C; CASTRO, C. (org.). *Ernesto Geisel*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1997, 495 p.

D'ARAÚJO, M. C, *et al.* *IPEA, 40 anos: uma trajetória voltada para o desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005, 472 p.

DAVIDOVICH, F. R. A experiência dos estudos de fluxos no IBG, como subsidio à regionalização. In *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro, 1969, nº 31, tomo 2, p.66-80.

DAVIDOVICH, F. R, *et al.* *Funções urbanas no Nordeste*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil; Fundação IBGE, 1977, 89 p.

DELGADO, P. Pensamento Estratégico – conceitos de segurança e defesa: implicações para a ação interna e externa do governo. In *Ministério da Defesa* (Ciclo de Debates). Brasília: 2003, 7 p. <https://www.defesa.org.br/enternet/sitios/internet/eacademico/artigod¬as/segundarodada/conceitosdesegurancaedefesa_implicacoes.pdf> [31 de março de 2005].

DEMANGEOT, J. Milieu naturel et régionalisation de l'espace au Brésil. In CNRS (Centre d'Études de Géographie Tropicale du Centre National de la Recherche Scientifique). *La régionalisation de l'espace au Brésil*. Paris: Éditions du Centre National de la Recherche Scientifique, 1971, p.31-46.

DIAS, C. V. As perspectivas da colonização na Amazônia. In AGB. *Anais do I Encontro Nacional de Geógrafos*. São Paulo: AGB, 1973, p.97-98.

DIAS, C. V; GALLAIS, J. Contenu et limites de la régionalisation en Amazonie. In CNRS (Centre d'Études de Géographie Tropicale du Centre National de la Recherche Scientifique). *La régionalisation de l'espace au Brésil*. Paris: Éditions du Centre National de la Recherche Scientifique, 1971, p.91-98.

DICIONÁRIO HISTÓRICO-BIOGRÁFICO BRASILEIRO. *Revolução de 1964*. Fundação Getúlio Vargas, Cpdoc. <http://www.cpdoc.fgv.br/dhbb/verbetes_htm/6367_1.asp> <http://www.cpdoc.fgv.br/dhbb/verbetes_htm/6367_3.asp> <http://www.cpdoc.fgv.br/dhbb/verbetes_htm/6367_4.asp> [19 de abril de 2007].

DICIONÁRIO HISTÓRICO-BIOGRÁFICO BRASILEIRO. *Roberto Campos*. Fundação Getúlio Vargas, Cpdoc. <http://www.cpdoc.fgv.br/dhbb/Verbetes_HTM/1023_1.asp> [24 de julho de 2007].

DINIZ, B. P. C. *O grande cerrado do Brasil central: geopolítica e economia*. São Paulo: Tese de Doutorado. Área de Geografia Humana. Departamento de Geografia. FFLCH, USP, 2006, 231 p.

DINIZ FILHO, L. L. *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, USP, 1993, 227 p.

DNOCS (Departamento Nacional de Obras contra a Seca). *História*. <http://www.dnocs.gov.br/php/comunicacao/registros.php?f_registro=2&f_ope=registro> [22 de agosto de 2007].

DOLLFUS, O. Rapport de synthèse. In CNRS (Centre d'Études de Géographie Tropicale du Centre National de la Recherche Scientifique). *La régionalisation de l'espace au Brésil*. Paris: Éditions du Centre National de la Recherche Scientifique, 1971, p.185-188.

DOLLFUS, O. *O espaço geográfico*. São Paulo: DIFEL, 1972, 127 p.

DOMINGUES, A. J. P, *et al.* Domínios Ecológicos. In IBGE. *Subsídios à regionalização*. Rio de Janeiro: Fundação IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia, Divisão de Geografia, 1968, p.11-36.

DREIFUSS, R. A. *1964: a conquista do Estado (ação política, poder e golpe de classe)*. Petrópolis: Vozes, 1981, 816 p.

EGLER, C. A. G. Questão regional e gestão do território no Brasil. In CASTRO, I. E. de, *et al.* *Geografia: conceitos e temas*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001, p.207-238.

ESCOLAR, M. *Crítica do discurso geográfico*. São Paulo: Hucitec, 1996, 175 p.

ESCOLAR, M; MORAES, A. C. R. Pierre George: compromisso político, fragilidade teórica y temática regional. In *Anales del II Encuentro de Geógrafos Latinoamericanos*. Montevideo: 1989, p.173-184.

EVANS, P. *A tríplice aliança*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980, 291 p.

FAISSOL, S. Pólos de desenvolvimento no Brasil: uma metodologia quantitativa e uma exemplificação empírica. In *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro, 1972, nº 34, tomo 2, p.52-80.

FAISSOL, S. Um modelo de análise regional para fins de planejamento econômico: integração de sistemas de regiões formais e funcionais. In *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro, 1973, nº 35, tomo 1, p.71-85.

FAISSOL, S. A cidade e seu campo de ação: suas relações e seu papel no processo de desenvolvimento. In FAISSOL, S, *et al.* *Tendências atuais na geografia urbano/regional: teorização e quantificação*. Rio de Janeiro: IBGE, 1978a, p.147-213.

FAISSOL, S. Teorização e quantificação na geografia. In FAISSOL, S, *et al.* *Tendências atuais na geografia urbano/regional: teorização e quantificação*. Rio de Janeiro: IBGE, 1978b, p.3-32.

FAISSOL, S. Planejamento e geografia: exemplos da experiência brasileira. In *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro, 1988, nº 50, tomo 2, p.85-98.

FAISSOL, S. Entrevista com o Professor Speridão Faissol (conduzida por Helion Povoá Neto e João Rua). In *GEOUERJ*. Rio de Janeiro: Departamento de Geografia da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, 1997, nº 1, p.55-70. <<http://www2.uerj.br/~dgeo/geouerj1h/faissol.htm>> [04 de agosto de 2006].

FAUSTO, B. *A Revolução de 1930: historiografia e história*. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1978, 120 p.

FAUSTO, B. *História do Brasil*. 9ª ed. São Paulo: Edusp; Fundação para o Desenvolvimento da Educação, 2001, 665 p.

FÈBVRE, L. La tarea actual: métodos biológicos, métodos geográficos. In CORTEZ, C. *Geografía Histórica*. México: Instituto Mora, 1991, p.25-34.

FERREIRA, C. M. de C. *A evolução das teorias clássicas da economia espacial: suas contribuições para a análise de concentração das atividades*. Belo Horizonte: Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da UFMG (Cedeplar), UFMG, 1975, 319 p.

FERREIRA, C. M. de C, et al. *Planejamento regional: métodos e aplicação ao caso brasileiro*. 2ª ed. Rio de Janeiro: IPEA; INPES, 1974, 245 p.

FERREIRA, J. P. Discurso proferido durante a seção inaugural do XVIII Congresso Internacional de Geografia. In UGI (Union Géographique Internationale). *Les comptes rendus du XVIII^e Congrès International de Géographie*. Rio de Janeiro: UGI, Comité du Brésil, 1959, I, p.136-139.

FERREIRA, O. S. A 'Geopolítica do Brasil' revisitada. In FERREIRA, O. S. *Forças Armadas, para quê?* São Paulo: Edições GRD, 1988, p.3-28.

FIGUEIREDO FILHO, C. R. *A Escola Superior de Guerra e o jornal 'O Estado de São Paulo' na passagem do regime democrático para o regime militar: afinidades e discordâncias (1963-1965)*. São Paulo: Dissertação de Mestrado. Área de História Social. Departamento de História. FFLCH, USP, 2001, 193 p.

FORJAZ, M. C. S. *Tenentismo e política: tenentismo e camadas médias urbanas na crise da Primeira República*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977, 118 p.

FOUCHER, M. Introduction 'à un traité de géographie appliquée'. In FOUCHER, M. *Fronts et frontières*. 2ª ed. Paris: Fayard, 1991, p.15-53.

FRANCISCONI, J. G; SOUZA, M. A. A. de, et al. *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: estudos e proposições alternativas*. Brasília: IPEA; IPLAN, 1976, 232 p.

FRANK, A. G. A política de substituição de importações: um beco sem saída no Brasil. In *Política Externa Independente*. Rio de Janeiro: 1966, Ano I, nº 3, p.140-156.

FRIEDMANN, J. *Introdução ao planejamento regional (com ênfase espacial à Amazônia)*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1960, 130 p.

FURTADO, C. *A Operação Nordeste*. Rio de Janeiro: ISEB, 1959, 79 p.

GALVÃO, M. V; FAISSOL, S. A revolução quantitativa na geografia e seus reflexos no Brasil. In *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro, 1970, nº 32, tomo 4, p.5-22.

GARDIN, C. *Histórico e avaliação do papel da Comissão Interestadual da Bacia do Paraná-Uruguai no desenvolvimento regional (1951-1972): São Paulo/Mato Grosso*. São Paulo: Tese de Doutorado. Área de Geografia Humana. Departamento de Geografia. FFLCH, USP, 2002, 349 p.

GASPARI, E. *A ditadura escancarada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002, 512 p.

GASPARI, E. *A ditadura derrotada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2003, 539 p.

GEIGER, P. P. *Evolução da rede urbana brasileira*. Rio de Janeiro: INEP – Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, 1963, 461 p.

GEIGER, P. P. Geografia e planejamento. In *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro, 1967a, nº 29, tomo 3, p.111-118.

GEIGER, P. P. O que é regionalização? In *Boletim Carioca de Geografia*. Rio de Janeiro: Associação dos Geógrafos Brasileiros, 1967b, ano XVIII, p.35-52.

GEIGER, P. P. Renovação na geografia. In *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro, 1970, nº 32, tomo 1, p.67-71.

GEIGER, P. P. Les Villes a fonction industrielle et la regionalisation du Brésil. In CNRS (Centre d'Études de Géographie Tropicale du Centre National de la Recherche Scientifique). *La régionalisation de l'espace au Brésil*. Paris: Éditions du Centre National de la Recherche Scientifique, 1971, p.146-161.

GEIGER, P. P. Industrialização e urbanização no Brasil, conhecimento e atuação da geografia. In *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro, 1988, nº 50, tomo 2, p.59-84.

GEIPOT (Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes). *Histórico*. <<http://www.geipot.gov.br/Apresent.htm>> [09 de agosto de 2007].

GENDREAU-MASSOLOUD, M. France et Royaume-Uni face au défi de l'Amérique Nouvelle. In *Colloque organisé par l'Association France-Grande Bretagne*, le 19 octobre 2005. <http://www.auf.org/imprimer.php3?id_article=384> [16 de novembro de 2006].

GEORGE, P. Existe-t-il une géographie appliquée? In *Annales de Géographie*. Paris: Librairie Armand Colin, 1961, LXX, nº 380, p.337-346.

GEORGE, P. Villes et organisation de l'espace au Brésil. In CNRS (Centre d'Études de Géographie Tropicale du Centre National de la Recherche Scientifique). *La régionalisation de l'espace au Brésil*. Paris: Éditions du Centre National de la Recherche Scientifique, 1971, p.136-148.

GEORGE, P. *Os métodos da geografia*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1972, 127 p.

GEORGE, P. Problemas, doutrina e método. In GEORGE, P, *et al. A geografia ativa*. 5ª ed. São Paulo; Rio de Janeiro: DIFEL, 1980, p.9-40.

GOMES, P. C. da C. O conceito de região e sua discussão. In CASTRO, I. E. de, *et al. Geografia: conceitos e temas*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001, p.49-76.

GOTTMANN, J. *La politique des États et leur géographie*. Paris: Librairie Armand Colin, 1952, 229 p.

GOTTMANN, J. Regional Planning in France: a review. In *The Geographical Review*. April, 1958, nº 2, Vol. XLVIII, p.257-261.

GRAMSCI, A. *Sul Risorgimento*. 4ª ed. Roma: Riuniti, 1975, 137 p.

GRAIZBORD, B. Tendencias de la geografía humana contemporánea: el enfoque de la 'nueva geografía'. In AGUILAR, A. G; MAYA, J. O. M. (org.). *La geografía humana en México: institucionalización y desarrollo recientes*. México: Universidad Nacional Autónoma de México; Fondo de Cultura Económica, 1994, p.23-37.

GRAU, P. C. *Las transformaciones del espacio geohistórico latinoamericano, 1930-1990*. 1ª ed. (3ª reimpresión). México: El Colegio de México; Fondo de Cultura Económica, 2004, 200 p.

GRUPPI, L. *O conceito de hegemonia em Gramsci*. Rio de Janeiro: Graal, 1978, 143 p.

GUERRA, A. T. Conceito de Poder Nacional e Segurança Nacional. In *Boletim Carioca de Geografia*. Rio de Janeiro: Associação dos Geógrafos Brasileiros, 1968, ano XIX, p.5-16.

GUERREIRO RAMOS, A. *Ideologias e segurança nacional*. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1957, 56 p.

GURGEL, J. A. A. *Segurança e democracia: uma reflexão política sobre a Escola Superior de Guerra*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1975, 186 p.

HARTSHORNE, R. Conclusion: the nature of geography. In HARTSHORNE, R. *The Nature of Geography*. Lancaster, Penn. Association of American Geographers, 1939. <http://www.colorado.edu/geography/giw/hartshorne-r/1939_ng/1939_ng_ch12_body.html> [06 de abril de 2005].

HARTSHORNE, R. *Propósitos e natureza da geografia*. São Paulo: Hucitec; Edusp, 1978, 203 p.

HARVEY, D. *Explanation in geography*. London: Edward Arnold, 1973, 521 p.

HELLER, H. *Teoria do Estado*. São Paulo: Editôra Mestre Jou, 1968, 373 p.

HÜCKEL, G-A. La géographie de la circulation – selon Friedrich Ratzel. In *Annales de Géographie*. Paris: Librairie Armand Colin, 1906/1907, XV/XVI, n° 84/85, p.401-418/1-14.

IANNI, O. *O Colapso do populismo no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968, 236 p.

IANNI, O. *Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971, 317 p.

IBGE. *Boletim de Serviço nº 614*. Rio de Janeiro: 1964, ano XII, 8 p.

IBGE. *Esbôço preliminar de divisão do Brasil em espaços homogêneos e espaços polarizados*. Rio de Janeiro: IBGE, Conselho Nacional de Geografia, Divisão de Geografia, 1967, sem numeração.

IBGE. *Subsídios à regionalização*. Rio de Janeiro: Fundação IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia, Divisão de Geografia, 1968, 209 p. + anexos.

IBGE. *Divisão do Brasil em micro-regiões homogêneas – 1968*. Rio de Janeiro: Fundação IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia, Divisão de Geografia, 1970, 565 p.

IBGE. *Divisão do Brasil em regiões funcionais urbanas*. Rio de Janeiro: Fundação IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia, Divisão de Geografia, 1972, 112 p.

IBGE. *Censo Demográfico, Brasil. Vol 1*. Rio de Janeiro: Fundação IBGE, Superintendência de Estatísticas Primárias, Departamento de Censos, 1973, 63 p. + anexos.

IBGE. *Divisão Territorial do Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação IBGE, 1980, 461 p.

IBGE. *Isaac Kerstenetzky: legado e perfil*. Rio de Janeiro: Fundação IBGE, Centro de Documentação e Disseminação de Informações, 2006, 214 p.

IBGE. *Estatísticas do Século XX – Estatísticas Econômicas*. <http://www.ibge.gov.br/seculoxx/estatisticas_economicas.shtm> [14 de fevereiro de 2005].

IBRE (Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas). <<http://www.ibre.fgv.br/>> [13 de agosto de 2006].

IPEA. *A institucionalização de regiões metropolitanas*. Rio de Janeiro: IPEA, 1969, 44 p.

IPEA. *Brasil: 14 anos de Revolução*. Brasília: Fundação Instituto de Pesquisa Econômico-Social Aplicada, 1978, 126 p.

IPEA. *Sobre o Ipea*. <<http://www.ipea.gov.br/>> [28 de julho de 2006].

IPÊS (Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais). *Reformas de Base – posição do IPÊS*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais, 1963, 121 p.

IPGH (Instituto Panamericano de Geografía y Historia). *Quines somos*. <<http://www.ipgh.org/spanish/quienes-somos/>> [31 de julho de 2007].

JIMÉNEZ, E. M. *Modelos de desarrollo regional: teorías y factores determinantes*. Bogotá: Sociedad Geográfica de Colombia, 26 p. <<http://www.sogeocol.com.co/documentos/0mode.pdf>> [31 de março de 2004].

JOHNSTON, R. J. *Geografia e geógrafos: a geografia humana anglo-americana desde 1945*. São Paulo: DIFEL, 1986, 340 p.

JUILLARD, E. Utilité de la géographie. In *Cahiers Pédagogiques pour l'Enseignement du Second Degré (L'Enseignement de la Géographie)*. Paris; Lyon: Comité Universitaire d'Information Pédagogique, février, 1958, 13^e, année, n° 4, p.24-25.

JUILLARD, E. Villes et régionalisation. In CNRS (Centre d'Études de Géographie Tropicale du Centre National de la Recherche Scientifique). *La régionalisation de l'espace au Brésil*. Paris: Éditions du Centre National de la Recherche Scientifique, 1971, p.19-24.

KADDOURI, L. Une distribution urbaine comparée au modèle de Christaller: l'arc méditerranéen français. In *NETCOM – Networks and communications studies*. Montpellier: Université Paul Valéry Montpellier III, 2000, Vol. 14, n° 3-4, p.415-424. <http://alor.univ-montp3.fr/netcom_labs/volumes/articlesV14/Kaddouri.pdf> [15 de fevereiro de 2005].

KAYSER, B. Les divisions de l'espace géographique dans les pays sous-développés. In *Annales de Géographie*. Paris: Librairie Armand Colin, 1966, LXXV, n° 412, p.686-697.

KAYSER, B. Les types de région au Brésil. In CNRS (Centre d'Études de Géographie Tropicale du Centre National de la Recherche Scientifique). *La régionalisation de l'espace au Brésil*. Paris: Éditions du Centre National de la Recherche Scientifique, 1971, p.75-86.

KAISER, B. A região como objeto de estudo da geografia. In GEORGE, P, *et al. A geografia ativa*. 5ª ed. São Paulo; Rio de Janeiro: DIFEL, 1980, p.279-321.

KAYSER, B; GEORGE, P. A região como objeto de intervenção. In GEORGE, P, *et al. A geografia ativa*. 5ª ed. São Paulo; Rio de Janeiro: DIFEL, 1980, p.322-354.

KEEBLE, D. E. Modelos de desenvolvimento econômico. In CHORLEY, R; HAGGETT, P. *Modelos sócio-econômicos em geografia*. Rio de Janeiro; São Paulo: Livros Técnicos e Científicos; Edusp, 1975, p.72-123.

KELLER, E. C. de S. Metodologia. In IBGE. *Divisão do Brasil em regiões funcionais urbanas*. Rio de Janeiro: Fundação IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia, Divisão de Geografia, 1972, p.10-23.

KERSTENETZKY, I. Posse do novo presidente da Fundação IBGE. In IBGE. *Isaac Kerstenetzky: legado e perfil*. Rio de Janeiro: Fundação IBGE, Centro de Documentação e Disseminação de Informações, 2006a, p.15-30.

KERSTENETZKY, I. 36º aniversário do IBGE. In IBGE. *Isaac Kerstenetzky: legado e perfil*. Rio de Janeiro: Fundação IBGE, Centro de Documentação e Disseminação de Informações, 2006b, p.107-111.

KEYNES, J. M. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Abril Cultural (Coleção Os Economistas), 1983, p.15-287.

KING, L. J. Alternativas para uma geografia econômica positiva. In CRISTOFOLETTI, A. *Perspectivas da geografia*. 2ª ed. São Paulo: DIFEL, 1985, p.269-298.

KORINMAN, M. Avant-propos: Friedrich Ratzel (1844-1904), de la géographie politique à la géopolitique. In KORINMAN, M. *La géographie politique (les concepts fondamentaux)*. Paris: Fayard, 1987, p.7-51.

KUHLMANN, P. R. L. A cidadania dos militares no Brasil: marchas e contra-marchas. In *Anais do XVII Encontro Regional de História – O Lugar da História*. ANPUH-SP. Campinas: UNICAMP, 2004. Cd-rom.

LA BLACHE, P. V. de. *La France de l'Est*. Paris: La Découverte; Livres Hérodote, 1994, 287 p.

LA BLACHE, P. V. de; MARTONNE, E. de. *Principes de géographie humaine*. Paris: Librairie Armand Colin, 1922, 327 p.

LACORTE, M. H. C; SANT'ANA, M. D. N C. O Modelo de Burgess e a organização espacial de dois bairros do Rio de Janeiro. In AGB. *3º Congresso Brasileiro de Geógrafos – comunicações*. Rio de Janeiro: AGB; FIBGE, 1974, p.78-83.

LACOSTE, Y. Perspectivas da geografia ativa em país subdesenvolvido. In GEORGE, P, *et al. A geografia ativa*. 5ª ed. São Paulo; Rio de Janeiro: DIFEL, 1980, p.41-153.

LAFER, C. O planejamento no Brasil – observações sobre o Plano de Metas (1956-1961). In MINDLIN, B. *Planejamento no Brasil*. 5ª ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 2001, p.29-50.

LAHUERTA, M. Os intelectuais e os anos 20: Moderno, modernista, modernização. In DE LORENZO, H. C; COSTA, W. P. da (org.). *A década de 1920 e as origens do Brasil moderno*. São Paulo: Editora UNESP; FAPESP, 1997, p.93-114.

LAMOUNIER, B. Formação de um pensamento político autoritário. In FAUSTO, B. (org.). *História Geral da Civilização Brasileira. Tomo III, Vol.2*. 5ª ed. São Paulo: DIFEL, 1997, p.343-374.

LASSERRE, G; SANTOS, M. Les plantations tropicales et la régionalisation de l'espace au Brésil. In CNRS (Centre d'Études de Géographie Tropicale du Centre National de la Recherche Scientifique). *La régionalisation de l'espace au Brésil*. Paris: Éditions du Centre National de la Recherche Scientifique, 1971, p.57-72.

LEFÈBVRE, H. *La production de l'espace*. 4ª ed. Paris: Anthropos, 2000, 485 p.

LEFORT, C. Qu'est-ce que la bureaucratie? In LEFORT, C. *Éléments d'une critique de la bureaucratie*. Genève: Librairie Droz, 1971, p.297-314.

LEME, R. A. da S. *Contribuições à teoria da localização industrial*. Edição fac-similar. São Paulo: Instituto de Pesquisas Econômicas, 1982, 392 p.

LIMA, M. A. Apresentação. In VALVERDE, O; DIAS, C. V. *A Rodovia Belém-Brasília – estudo de geografia regional*. Rio de Janeiro: Fundação IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia, 1967, p. V-VI.

LIMA, O. M. B. de. População. In IBGE. *Subsídios à regionalização*. Rio de Janeiro: Fundação IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia, Divisão de Geografia, 1968, p.37-58.

LOPES, A. M. T. Exemplo de colonização no INCRA. In AGB. *Anais do I Encontro Nacional de Geógrafos*. São Paulo: AGB, 1973, p.83-91.

LOUREIRO, M. R. *Os economistas no governo: gestão econômica e democracia*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997, 217 p.

LUQUE, C. A; VASCONCELLOS, M. A. S. de. Considerações sobre o problema da inflação. In PINHO, D. B; VASCONCELLOS, M. A. S. de (org.). 3ª ed. (7ª tiragem). *Manual de economia*. São Paulo: Saraiva, 2002, p.365-383.

MACEDO, R. B. M. Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social. In MINDLIN, B. *Planejamento no Brasil*. 5ª ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 2001, p.51-68.

MACHADO, L. O. Origens do pensamento geográfico no Brasil: meio tropical, espaços vazios e idéias de ordem (1870-1930). In CASTRO, I. E. de, et al. *Geografia: conceitos e temas*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001, p.309-352.

MACHADO, M. S. *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, USP, 2002, 194 p. + anexos.

MADDISON, A. (org). *La economía política de la pobreza, la equidad y el crecimiento: Brasil y México*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993, 287 p.

MAGNANINI, A. A recuperação dos solos nos cerrados. In *Boletim Carioca de Geografia*. Rio de Janeiro: Associação dos Geógrafos Brasileiros, 1965/1966, ano XVII, p.49-62.

MAGNOLI, D. *O corpo da pátria: imaginação geográfica e política externa no Brasil (1808-1912)*. São Paulo: Editora UNESP; Moderna, 1997, 319 p.

MAGNOLI, D; ARAÚJO, R. *Geografia: paisagem e território*. 3ª ed. São Paulo: Moderna, 2001, 432 p.

MANTEGA, G. *A economia política brasileira*. 3ª ed. São Paulo; Petrópolis: Vozes, 1985, 291 p.

MANTEGA, G; REGO, J. M. (org.). *Conversas com economistas brasileiros II*. São Paulo: Editora 34, 1999, 424 p.

MARQUES, H. The 'new' economic theories. In *Working Papers* (investigação; trabalhos de curso). Porto: Faculdade de Economia, Universidade do Porto, 2001, nº 104, 27 p. <<http://www.fep.up.pt/investigacao/workingpapers/wp104.pdf>> [22 de novembro de 2004].

MARQUES, J. L. *Da lei 5540/68, da reforma universitária dos anos 90 e de seus impactos na formação do professor*. São Paulo: UNOPEC, 17 p. <http://www.unopec.com.br/revistaintellectus/Arquivos/Jul_Dez_03/PDF/ZeLuiz.pdf> [25 de julho de 2007].

MARTINS, L. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985, 266 p.

MARTINS, L. A 'liberalização' do regime autoritário no Brasil. In O'DONNELL, G. *Transições do regime autoritário: América Latina*. São Paulo: Vértice; Editora Revista dos Tribunais, 1988, p.108-139.

MARTINS, P. H. N. Carochas contra profetas: os economistas e a desarticulação do imaginário desenvolvimentista no Brasil. In GOMES, E, *et al. Crise e reestruturação do Estado no Brasil*. Recife: Editora Universitária da UFPE, 1993, p.15-43.

MARTONE, C. L. Análise do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) (1964-1967). In MINDLIN, B. *Planejamento no Brasil*. 5ª ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 2001, p.69-89.

MATHIAS, S. K. *A militarização da burocracia*. São Paulo: Editora UNESP; FAPESP, 2004, 231 p.

MATOS, P. de O. *Análise dos planos de desenvolvimento elaborados no Brasil após o II PND*. Piracicaba: Dissertação de Mestrado. Área de Economia Aplicada. ESALQ, USP, 2002, 203 p.

MEIRA MATTOS, C. de. *A geopolítica e as projeções de poder*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1977, 147 p.

MEIRA MATTOS, C. de. *Uma geopolítica pan-amazônica*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1980, 215 p.

MEIRA MATTOS, C. de. *Geopolítica e trópicos*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1984, 160 p.

MELLO, J. M. C. de. *O capitalismo tardio*. 3ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1984, 183 p.

MELLO, L. I. A. *Quem tem medo da geopolítica?* São Paulo: Edusp; Hucitec, 1999, 230 p.

MELLO, N. A. de. Synthèse. In MELLO, N. A. de. *Políticas públicas territoriais na Amazônia brasileira (conflitos entre conservação ambiental e desenvolvimento: 1970-2000)*. Paris; São Paulo: Tese de Doutorado. Área de Geografia Humana. Université de Paris X – Nanterre; Departamento de Geografia. FFLCH, USP, 2002, p.6-26.

MESQUITA, O. V, *et al.* Transportes. In IBGE. *Subsídios à regionalização*. Rio de Janeiro: Fundação IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia, Divisão de Geografia, 1968, p.59-128.

MICELI, S. *A desilusão americana: relações acadêmicas entre Brasil e Estados Unidos*. São Paulo: Editora Sumaré/IDESP, 1990, 80 p.

MINDLIN, B. Introdução: o conceito de planejamento. In MINDLIN, B. *Planejamento no Brasil*. 5ª ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 2001, p.9-28.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. *Documento básico de criação da nova Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO)*. Brasília, 2003, 74 p.

<www.integracao.gov.br/.../sudeco/proposta_criacao_sudeco.pdf&nome_arquivo=proposta_criacao_sudeco.pdf> [22 de agosto de 2007].

MIYAMOTO, S. A *geopolítica e o Brasil Potência*. Marília: Faculdade de Educação, Filosofia, Ciências Sociais e da Documentação, UNESP, Série Monografias. Relações Internacionais, nº 4, 1985, 61 p.

MONBEIG, P. Os modos de pensar na geografia humana. In MONBEIG, P. *Novos estudos de geografia humana brasileira*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1957, p.26-32.

MONTEIRO, C. A. de F. (et al). Um exemplo de integração de análise climatológica à planificação do desenvolvimento urbano na Amazônia: o caso de Marabá. In AGB. *3º Congresso Brasileiro de Geógrafos – comunicações*. Rio de Janeiro: AGB; FIBGE, 1974, p.36-38.

MORAES, A. C. R. *Contribuição para uma história crítica do pensamento geográfico: Alexandre von Humboldt, Karl Ritter e Friedrich Ratzel*. São Paulo: Dissertação de Mestrado. Área de Geografia Humana. Departamento de Geografia. FFLCH, USP, 1983, 508 p.

MORAES, A. C. R. A antropogeografia de Ratzel: indicações. In MORAES, A. C. R. (org.). *Ratzel* (Coleção Grandes Cientistas Sociais). São Paulo: Ática, 1990a, p.7-27.

MORAES, A. C. R. *Geografia: pequena história crítica*. 9ª ed. São Paulo: Hucitec, 1990b, 144 p.

MORAES, A. C. R. *Ideologias geográficas*. 2ª ed. São Paulo: Hucitec, 1991, 156 p.

MORAES, A. C. R. *Meio ambiente e ciências humanas*. São Paulo: Hucitec, 1994, 100 p.

MORAES A. C. R. Geografia: a dimensão espacial da sociedade. In MORAES, A. C. R. *Capitalismo, geografia e meio ambiente*. São Paulo: Tese de Livre Docência. Departamento de Geografia. FFLCH, USP, 2000, p.5-49.

MORAES, A. C. R. *Território e história no Brasil*. São Paulo: Annablume; Hucitec, 2002, 200 p.

MORAES, A. C. R. O sertão: um 'outro' geográfico. In *Terra Brasilis* (Revista de História do Pensamento Geográfico no Brasil). Rio de Janeiro: 2002/2003, ano III/IV, no 4/5, p.11-24.

MOREIRA, I. A. G. Contribuição ao estudo da função regional de Caxias do Sul: a atuação dos serviços. In AGB. *3º Congresso Brasileiro de Geógrafos – comunicações*. Rio de Janeiro: AGB; FIBGE, 1974, p.42-47.

MORGENTHAU, H. J. *Politica tra le nazioni (la lotta per il potere e la pace)*. Bologna: Il Mulino, 1997, 545 p.

MYRDAL, G. *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro: Sâga, 1965, 240 p.

NUNES, A. A. *O 'milagre brasileiro' ou o capitalismo em questão*. Coimbra: Faculdade de Direito de Coimbra, 1981, 367 p.

OLIVEIRA, A. U. de. O 'econômico' na obra 'Geografia Econômica' de Pierre George: elementos para uma discussão. In *Boletim Paulista de Geografia*. São Paulo: Associação de Geógrafos Brasileiros, junho de 1977, nº 54, p.41-51.

OLIVEIRA, A. U. de. O 'Estado Isolado' de Von Thünen. In OLIVEIRA, A. U. de. *Contribuição para o estudo da geografia agrária: crítica ao 'Estado Isolado' de Von Thünen*. São Paulo: Tese de

Doutorado. Área de Geografia Humana. Departamento de Geografia. FFLCH, USP, 1978, p.257-329.

OLIVEIRA, A. U. de. *Integrar para não entregar: políticas públicas e Amazônia*. 2ª ed. Campinas: Papirus, 1991, 108 p.

OLIVEIRA, E. R. de. A Doutrina de Segurança Nacional: pensamento político e projeto estratégico. In OLIVEIRA, E. R. de. (org.). *Militares: pensamento e ação política*. Campinas: Papirus, 1987, p.53-85.

OLIVEIRA, E. R. de. A adaptação dos militares à democracia. In OLIVEIRA, E. R. de. *Democracia e defesa nacional (a criação do Ministério da Defesa na Presidência de FHC)*. Barueri: Manole, 2005, p.3-45.

OLIVEIRA, F. de. *A economia da dependência imperfeita*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Graal, 1977, 165 p.

OLIVEIRA, F. *A economia brasileira: crítica à razão dualista*. 5ª ed. Petrópolis: Vozes, 1987, 89 p.

OLIVEIRA, J. K. de. Discurso proferido durante a seção inaugural do XVIII Congresso Internacional de Geografia. In UGI (Union Géographique Internationale). *Les comptes rendus du XVIII^e Congrès International de Géographie*. Rio de Janeiro: UGI, Comité du Brésil, 1959, I, p.154-155.

PANDOLFO, C. *A Transamazônica e a Cuiabá-Santarém: visão geral das possibilidades econômicas apresentadas pelas áreas de influência dessas rodovias*. Belém: SUDAM, Assessoria de Programação e Coordenação, Divisão de Documentação, 1970, 23 p.

PANDOLFO, C. *Seminário sobre a realidade amazônica*. Belém: Ministério do Interior. SUDAM, 1973, 48 p.

PANDOLFO, C. *Recursos naturais da Amazônia*. Brasília: Câmara dos Deputados (Comissão da Amazônia), 1975, 72 p.

PAULA, C. J. de. O Instituto de Estudos e Pesquisas Sociais – IPES. In *A trajetória de João Goulart*. Rio de Janeiro: FGV-CPDOC (Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil). <http://www.cpdoc.fgv.br/nav_jgoulart/htm/6Na_presidencia_republica/O_Instituto_de_Pesquisa_e_Estudos_Sociais.asp> [27 de julho de 2006].

PENHA, E. A. *A criação do IBGE no contexto de centralização política do Estado Novo*. Rio de Janeiro: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, 1993, 125 p.

PEREIRA, I. C. N; MENEZES, P. M. L. de. O radar como instrumento de informação espacial para a gestão do território na Amazônia: uma análise do Projeto Radam. In *Anais do XIII Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto*. Florianópolis: INPE, abril de 2007, 8 p. <<http://marte.dpi.inpe.br/col/dpi.inpe.br/sbsr@80/2006/10.30.19.53/doc/6913-6920.pdf>> [20 de agosto de 2007].

PEREIRA, R. de M, *et al*. Estudos básicos para definição de pólos de desenvolvimento no Brasil. In *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro, 1967, nº 29, tomo 1, p.82-101.

PERROUX, F. Os pólos de crescimento. In PERROUX, F. *A economia do século XX*. Lisboa: Herder, 1967, p.143-328.

PETROBRAS. *Os campos de petróleo no Brasil*. http://www2.petrobras.com.br/Petrobras/portugues/plataforma/pla_campos_petroleo.htm > [31 de julho de 2007].

PETRONE, P. Simpósio – Perspectivas da Colonização no Brasil. In AGB. *Anais do I Encontro Nacional de Geógrafos*. São Paulo: AGB, 1973, Vol. XVIII, p.49-59.

PHILIPPONNEAU, M. *Géographie et action: introduction à la géographie appliquée*. Paris: Librairie Armand Colin, 1960, 267 p.

PINTO, D. M. A. Indústria. In IBGE. *Subsídios à regionalização*. Rio de Janeiro: Fundação IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia, Divisão de Geografia, 1968, p.129-156.

PIRES, J. M. Economia regional e urbana. In PINHO, D. B; VASCONCELLOS, M. A. S. de (org.). *Manual de economia*. 3ª ed. (7ª tiragem). São Paulo: Saraiva, 2002, p.583-596.

PLANO DECENAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. *Demografia – diagnóstico preliminar*. Brasília: Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, EPEA, 1966, 133 p.

PONTES, B. S. *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, USP, 1983, 563 p.

POULANTZAS, N. *A crise das ditaduras*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976, 103 p.

PRED, R. A. O modelo têmporo-geográfico da sociedade, de Hägerstrand. In CRHISTOFOLETTI, A. *Perspectivas da geografia*. 2ª ed. São Paulo: DIFEL, 1985, p. 299-318.

RAFFESTIN, C. *Por uma geografia do poder*. São Paulo. Ática, 1993, 269 p.

RAMOS, S. Sistemas técnicos agrícolas e meio técnico-científico-informacional no Brasil. In SANTOS, M; SILVEIRA, M. L. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. 7ª ed. Rio de Janeiro; São Paulo: Record, 2005, p.375-388.

RANGEL, I. *Dualidade básica da economia brasileira*. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1957, 115 p.

RATTNER, H. *Planejamento urbano e regional*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1974, 160 p.

RATTNER, H. A planificação do desenvolvimento de regiões atrasadas. In *Boletim Paulista de Geografia*. São Paulo: Associação de Geógrafos Brasileiros, março de 1979, nº 56, p.61-94.

RATZEL, F. As leis do crescimento espacial dos Estados. In MORAES, A. C. R. (org.). *Ratzel* (Coleção Grandes Cientistas Sociais). São Paulo: Ática, 1990, p.175-192.

RAVENEAU, L. L'élément humain dans la géographie. In *Annales de Géographie*. Paris: Librairie Armand Colin, 1892, I, nº 1, p.331-347.

REIS JÚNIOR, D. F. da C. *O humano pelo viés quantitativo: um exame do (neo) positivismo em*

Speridião Faissol, através da leitura de textos selecionados. Rio Claro: Dissertação de Mestrado. Área de Concentração em Organização do Espaço. Instituto de Geociências e Ciências Exatas, UNESP, 2003, 141 p.

REVISTA BRASILEIRA DE ESTATÍSTICA. Noticiário: na presidência do IBGE o General Aguinaldo José Senna Campos. In *Revista Brasileira de Estatística*. Rio de Janeiro: 1964, ano XXV, p.97-98.

REVISTA BRASILEIRA DE GEOGRAFIA. Noticiário: Fundação IBGE. In *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro: 1967, nº 29, tomo 3, p.119.

RIBEIRO, B. G. *Amazônia urgente*. Belo Horizonte: Itatiaia, 1990, 275 p.

RIBEIRO, V. P. *Qualidade do ambiente e seus reflexos econômicos e sociais*. Brasília: Ministério do Interior. Gabinete do Ministro. Coordenadoria de Comunicação Social, 1977, 36 p.

RIBEIRO, W. C. Ecologia Política: ativismo com rigor acadêmico. *Biblio 3W, Revista Bibliográfica de Geografia y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, 2002, Vol. VII, nº 364, 10 de abril de 2002. <<http://www.ub.es/geocrit/b3w-364.htm>>[24 de abril de 2007]

RICHERS, R. *Rumos da América Latina: desenvolvimento econômico e mudança social*. São Paulo: Edgard Blücher; Edusp, 1975, 260 p.

ROCHEFORT M. Determination des types de villes d'un reseau urbain – méthode d'analyse de la population active. In UGI (Union Géographique Internationale). *Les comptes rendus du XVIII^e Congrès International de Géographie*. Rio de Janeiro: UGI, Comité du Brésil, 1959, III, p.426-431.

ROCHEFORT, M. *O problema da regionalização no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 1967, 24 p.

ROCHEFORT, M. Villes et organisation de l'espace au Brésil. In CNRS (Centre d'Études de Géographie Tropicale du Centre National de la Recherche Scientifique). *La régionalisation de l'espace au Brésil*. Paris: Éditions du Centre National de la Recherche Scientifique, 1971, p.127-135.

ROSA, J. G. *Grande Sertão: Veredas*. 6^a ed. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1968, 461 p.

SÁ, L. Formas de Estado: Estruturas de Estado. In SÁ, L. *Introdução à teoria do Estado*. Lisboa: Caminho, 1986, p.119-146.

SALGADO, P. A *Quarta Humanidade*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1934, 185 p.

SANGUIN, A-L. *La géographie politique*. Paris: Presses Universitaires de France, 1977, 182 p.

SANTOS, M. Crescimento nacional e a nova rede urbana: o exemplo do Brasil. In *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro, 1967, nº 29, tomo 4, p.78-92.

SANTOS, M. Entrevista com o professor Milton Santos. In *GEOSUL*. Florianópolis: Editora UFSC, 1991/1992, ano VI, nº 12/13, p.170-201.

SANTOS, M. *Por uma Geografia Nova*. 2^a ed. São Paulo: Edusp, 2002, 289 p.

SANTOS, M. *Economia espacial*. 2^a ed. São Paulo: Edusp, 2003, 204 p.

SANTOS, M; SILVEIRA, M. L. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. 7^a ed. Rio

de Janeiro; São Paulo: Record, 2005, 478 p.

SANTOS, W. G. dos. A práxis liberal no Brasil. In SANTOS, W. G. dos. *Décadas de espanto e uma apologia democrática*. Rio de Janeiro: Rocco, 1998, p.9-62.

SCARIM, P. C. *Coetâneos da Crítica: uma contribuição ao estudo do movimento de renovação da geografia brasileira*. São Paulo: Universidade de São Paulo. Dissertação de Mestrado. Área de Geografia Humana. Departamento de Geografia. FFLCH, USP, 2000, 248 p.

SCHAEFER, F. K. O excepcionalismo na geografia: um estudo metodológico. In *Boletim Carioca de Geografia*. Rio de Janeiro: Associação dos Geógrafos Brasileiros, 1976, ano XXVII, p.9-50.

SCHLESINGER JR, A. M. *The coming of New Deal*. Boston: Houghton Mifflin Company, 1988, 670 p.

SCHWARTZ, J. *Vanguardas latino-americanas*. São Paulo: Edusp/Illuminuras/FAPESP, 1995, 639 p.

SILVA, A. C. da. A renovação geográfica no Brasil – 1976/1983 (as geografias crítica e radical em uma perspectiva teórica). In *Boletim Paulista de Geografia*. São Paulo: Associação dos Geógrafos Brasileiros: São Paulo, 1983/1984, nº 60, p.73-140.

SILVA, G. do C. e. *Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1967, 279 p.

SILVA, G. do C. e. *Geopolítica del Brasil*. México: El Cid, 1978, 310 p.

SILVA, H. da. Transportes. In IBGE. *Subsídios à regionalização*. Rio de Janeiro: Fundação IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia, Divisão de Geografia, 1968, p.157-168.

SILVA, L. L. O papel do Estado no processo de ocupação das áreas de cerrado entre as décadas de 60 e 80. In *Caminhos de geografia*. Uberlândia: Programa de Pós-Graduação em Geografia. Instituto de Geografia. UFU, dezembro, 2000, ano 1, nº 2, p.24-36.

SILVA, M. V. da. Política industrial e interesses empresariais: o II PND (1974-1979) In *V Congresso Brasileiro de História Econômica. ABPHE*. Caxambu: 2003, 23 p. <http://www.abphe.org.br/congresso2003/Textos/Abphe_2003_64.pdf> [28 de abril de 2005].

SIMONSEN, M. H. *Brasil 2001*. 5ª ed. Rio de Janeiro: APEC, 1974, 327 p.

SIMONSEN, M. H; CAMPOS, R. *A nova economia brasileira*. 2ª ed. Rio de Janeiro : Livraria José Olympio, 1976, 259 p.

SINGER, P. *A crise do 'milagre': interpretação crítica da economia brasileira*. 7ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985, 170 p.

SINGER, P. *Curso de introdução à economia política*. 16ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1996, 186 p.

SODRÉ, N. W. *Introdução à geografia: geografia e ideologia*. 7ª ed. Petrópolis: Vozes, 1989, 135 p.

SOUSA NETO, M. F. de. *Planos para o império: os planos de viação do segundo reinado (1869-1889)*. São Paulo: Tese de Doutorado. Área de Geografia Humana. Departamento de Geografia. FFLCH, USP, 2004, 192 p + anexos.

SOUZA, M. A. A. de. Prefácio. In ROCHEFORT, M. *Redes e sistemas (ensinando sobre o Urbano e a Região)*. São Paulo: Hucitec, 1998, p.7-10.

SOUZA, M. A. A. de. Quarente ans de relations avec le Brésil. In *Strates*. Numéro Hors-série, 2002. *Parcours dans la recherche urbaine, Michel Rochefort, un géographe engagé*, 2002. <<http://strates.revues.org/document561.html>> [3 de agosto de 2007].

SOUZA, M. J. L. de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In CASTRO, I. E. de, et al. *Geografia: conceitos e temas*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001, p.77-116.

STAVENHAGEN, R. Siete tesis equivocadas sobre América Latina. In *Política Externa Independente*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965, Ano I, nº 1, p.67-80.

STAMP, L. D. The measurement of land resources (Seção Inaugural do XVIII Congresso Internacional de Geografia). In UGI (Union Géographique Internationale). *Les comptes rendus du XVIII^e Congrès International de Géographie*. Rio de Janeiro: UGI, Comité du Brésil, 1959, I, p.140-154.

STEIGENGA, W. A comparative analysis and a classification of Netherland towns. In UGI (Union Géographique Internationale). *Les comptes rendus du XVIII^e Congrès International de Géographie*. Rio de Janeiro: UGI, Comité du Brésil, 1959, III, p.474-486.

TAVARES, A. C. As perspectivas ideográfica e nomotética em geografia. In *Boletim de Geografia Teorética*. Rio Claro: Associação de Geografia Teorética (AGETEO), 1975, nº 19/10, Vol. 5, p.5-15.

TAVARES, M. da C. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro – ensaios sobre economia brasileira*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1973, 263 p.

TEIXEIRA, M. P. V; SOARES, W. G. Aplicação do modelo potencial à rede de localidades centrais do estado do Rio de Janeiro In AGB. *3º Congresso Brasileiro de Geógrafos – comunicações*. Rio de Janeiro: AGB; FIBGE, 1974, p.50-55.

THÉRY H; MELLO, N. A. de. *Atlas do Brasil – disparidades e dinâmicas do território*. São Paulo: Edusp, 2005, 311 p.

TOLEDO, C. N. de. *O governo Goulart e o golpe de 64*. 10ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1989, 123 p.

TRAGTENBERG, M. *Planificação: desafio do século XX*. São Paulo: Senzala, 1967, 172 p.

TRAGTENBERG, M. *Administração, poder e ideologia*. São Paulo: Editora Moraes, 1980, 198 p.

TRAVASSOS, M. *Projeção continental do Brasil*. 2ª ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1935, 208 p.

TRAVASSOS, M. *Introdução à geografia das comunicações brasileiras*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1942, 209 p.

TRICART, J. Existe-t-il une géographie appliquée? In *Cahiers Pédagogiques pour l'Enseignement du Second Degré (L'Enseignement de la Géographie)*. Paris; Lyon: Comité Universitaire d'Information Pédagogique, février, 1958, 13^e, année, nº 4, p.25-29.

TULIPPE, O. La géographie au service de la planification nationale en Belgique et suggestions au sujet d'un enseignement de la géographie appliquée. In UGI (Union Géographique Internationale). *Les comptes rendus du XVIII^e Congrès International de Géographie*. Rio de Janeiro: UGI, Comité du Brésil, 1959, IV, p.603-610.

UGI (Union Géographique Internationale). *Les comptes rendus du XVIII^e Congrès International de Géographie*. Rio de Janeiro: UGI, Comité du Brésil, 1959, I, 381 p.

UGI (Union Géographique Internationale). *La géographie a travers un siècle de congrès internationaux*. Paris: UGI (Commission sur histoire de la pensée géographique); UNESCO, 1972, 253 p.

UGI (Union Géographique Internationale). *Histoire de l'UGI*. <http://www.igu-net.org/fr/ce_qui_est_ugi/histoire.html> [30 de agosto de 2006].

USAID (U. S. Agency for International Development). *USAID History*. <http://www.usaid.gov/about_usaid/usaidhist.html> [06 de agosto de 2006].

VAINER, C. B; ARAÚJO, F. G. B. de. A questão regional brasileira e as políticas governamentais. In VAINER, C. B; ARAÚJO, F. G. B. de. *Grandes projetos hidrelétricos e desenvolvimento regional*. Rio de Janeiro: CEDI, 1992, p.13-32.

VALLAUX, C. *Géographie sociale – La mer*. Paris: Octave Doin Éditeur, 1908, 377 p.

VALLAUX, C. *Geografía social – El suelo y el Estado*. Madrid: Daniel Jorro, 1914, 429 p.

VALVERDE, O. Evolução da geografia brasileira no após-guerra. In *Boletim Paulista de Geografia*. São Paulo: Associação dos Geógrafos Brasileiros: São Paulo, 1983/1984, nº 60, p.5-20.

VALVERDE, O; DIAS, C. V. *A Rodovia Belém-Brasília – estudo de geografia regional*. Rio de Janeiro: Fundação IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia, 1967, 351 p.

VELLOSO, J. P. dos R. *O desafio tecnológico e o projeto brasileiro*. Brasília: Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, 1969, 65 p.

VELLOSO, J. P. dos R. Avaliação do planejamento regional no Brasil. In *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, novembro/dezembro, 1970, ano XVII, nº 103, p.53-61.

VELLOSO, J. P. dos R. *Desenvolvimento e grandeza do Brasil: a experiência econômica e social da revolução*. Brasília: Ministério do Planejamento, 1973, 46 p.

VELLOSO, J. P. dos R. *Balanço preliminar do II PND*. Rio de Janeiro: Fundação IBGE, 1979, 29 p.

VLACH, V. R. F. Estudo preliminar acerca dos geopolíticos militares brasileiros. In *Terra Brasilis* (Revista de História do Pensamento Geográfico no Brasil). Rio de Janeiro: 2002/2003, ano III/IV, nº 4/5, p.137-159.

WEBER, M. Esencia, supuestos y desarrollo de la dominación burocrática. In WEBER, M. *Economía y sociedad*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, 1944, p.716-752.

WEBER, M. *Ciência política: duas vocações*. 4ª ed. São Paulo: Cultrix, 1967/1968, 125 p.

WIGHT, M. *A política do poder*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1985, 263 p.

XAVIER, M. Os sistemas de engenharia e a tecnicização do território. O exemplo da rede rodoviária brasileira. In SANTOS, M; SILVEIRA, M. L. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. 7ª ed. Rio de Janeiro; São Paulo: Record, 2005, p.329-344

9.1 Palestras e Conferências.

SAES, F. A. M. de. A economia brasileira da era do desenvolvimentismo. In *Brasil: democracia e desenvolvimentismo (1945-1964)*. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, maio de 2006.

SOARES, S. A. Forças Armadas e a cristalização da ideologia interventora: o feitiço voltara-se contra o feiticeiro. In *Brasil: democracia e desenvolvimentismo (1945-1964)*. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, junho de 2006.

VIGEVANI, T. Elementos de política exterior dos governos Dutra, Vargas, Kubitschek e a Política Externa Independente de Afonso Arinos, San Tiago Dantas e Araújo Castro: interesses nacionais e o pêndulo oscilante nas relações com os Estados Unidos. In *Brasil: democracia e desenvolvimentismo (1945-1964)*. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, junho de 2006.

9.2 Entrevistas e Colóquios (anotações).

CORRÊA (Roberto Lobato). *VIII Coloquio Internacional de Geocrítica*. Cidade do México, 20-27 de maio de 2006.

ROCHEFORT (Michel). *I Encontro Internacional da Extensão e da Pesquisa – A Metrópole e o Futuro (dinâmicas do lugar e metropolização)*. Campinas, 11-13 de setembro de 2006.