

ALMEIDA, Roberto Schmidt de. O pensamento geográfico do IBGE no contexto do planejamento estatal brasileiro. In: MARTINS, R. A.; MARTINS, L. A. C., P.; SILVA, C. C.; FERREIRA, J. M. H. (eds.). *Filosofia e história da ciência no Cone Sul: 3º Encontro*. Campinas: AFHIC, 2004. Pp. 410-415. (ISBN 85-904198-1-9)

O PENSAMENTO GEOGRÁFICO DO IBGE NO CONTEXTO DO PLANEJAMENTO ESTATAL BRASILEIRO

Roberto Schmidt de Almeida*

Resumo – A reconstituição histórica do conjunto de atividades levadas a efeito a partir de 1938, por uma comunidade de pesquisadores geográficos, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a maior agência de planejamento territorial do governo brasileiro, foi o principal objeto desta pesquisa.

A relação entre Documento e Memória presidiu este trabalho, no qual documento expressou o que foi impresso (legislação, projetos, relatórios e a produção intelectual dos geógrafos, através de relatórios, livros, atlas e artigos) enquanto memória exprimi a experiência pessoal de um grupo de profissionais, através de seus depoimentos orais gravados e transcritos, que evocaram suas respectivas trajetórias no IBGE.

No campo do Pensamento Geográfico, a pesquisa rasteou as principais mudanças de orientação metodológica e técnica por que passaram as matrizes de pensamento científico e que influenciaram, via escolas francesa, alemã e anglo-saxônica, os principais trabalhos geográficos da comunidade ibegeana.

Finalmente, acompanhou-se a trajetória do prestígio da Geografia. De seus primórdios, quando se aliavam à necessidade de conhecimento do território, uma determinação de integração, levada a efeito por Vargas durante o Estado Novo, passando pelos governos do ciclo militar, até os governos pós-militares do final da década de 80.

Durante as décadas de 40 e 50 a Geografia brasileira estava dividida em dois grandes segmentos. O que produzia conhecimento para uso na estrutura de ensino, com a formação e o aperfeiçoamento do corpo docente, e o novo segmento voltado para a estruturação do sistema de planejamento territorial, do qual o IBGE passou a ser o principal agente, tanto pelo lado da Estatística, quanto pela

* Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) / CDDI Memória Institucional, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail: rschmidt@ibge.gov.br; almeidar@br.inter.net

Geografia, Geodésia e Cartografia.

No entanto, apesar desta aparente dicotomia, ambos sempre estiveram em perfeita conexão, em virtude de suas origens comuns. Entre meados dos anos 30 até o início dos 40, a criação quase simultânea dos cursos formais de Geografia, tanto em São Paulo (posteriormente liderado por Pierre Mombeig), quanto no Rio de Janeiro, até a estruturação do sistema de planejamento territorial do governo federal no IBGE, foram processos gestados por uma estrutura organizada pelo governo Vargas. Processos gerenciados no nível acadêmico pela Universidade do Distrito Federal (UDF) entre 1935 e 1939 liderados pelo geógrafo francês Pierre Deffontaines, que também foi o criador da Associação dos Geógrafos Brasileiros (AGB), mas organizados em nível mais alto, por personalidades como Juarez Távora (Ministro da Agricultura), Francisco Luis da Silva Campos e Gustavo Capanema (Ministros da Educação), José Carlos de Macedo Soares (Relações Exteriores), Mário Augusto Teixeira de Freitas (organizador do sistema estatístico nacional) e Cristóvão Leite de Castro (estruturador do núcleo inicial de geógrafos do futuro Conselho Brasileiro de Geografia).

Portanto, a Geografia da universidade e a do sistema de planejamento no Brasil nasceram juntas e foram organizadas tecnicamente no Rio de Janeiro, pelo mesmo profissional (Deffontaines), que possuía fortes raízes lablacheanas. A vinda de Francis Ruelan entre 1940 e 1956 intensifica essas relações entre os geógrafos cariocas e a Geografia francesa, principalmente em virtude do longo período de permanência e do seu carisma para formação de um grande número de profissionais, tanto para o ensino, quanto para pesquisa. No mesmo período, a partir da ida para os Estados Unidos em 1942 do geógrafo brasileiro Jorge Zarur, para se pós-graduar no mestrado da Universidade de Wisconsin, e do posterior envio em 1945, de cinco ibegeanos para estudos de aperfeiçoamento em universidades americanas, abre-se também outras linhas de pesquisas, principalmente na área de estudos regionais, na metodologia de pesquisa de campo e no processo de colonização. É nesse novo contexto que chega o alemão radicado nos Estados Unidos, Leo Waibel para trabalhar exclusivamente no IBGE sobre processos de colonização.

A demanda governamental para o estudo dos processos de ocupação do território via mecanismos de colonização, de certa forma, deu o tom das principais orientações de pesquisa, como por exemplo, os estudos do habitat rural, e as novas interpretações dos processos geomorfológicos. Paralelamente, os estudos urbanos também já estavam tendo um desenvolvimento, principalmente com os trabalhos de Deffontaines no Rio e Mombeig em São Paulo (DEFFONTAINES, 1939 e 1944; MOMBEIG, 1943).

Na segunda metade da década de 40, a Geografia foi convocada a definir algumas possíveis localizações para a futura implantação do novo Distrito Federal em alguma área do Planalto Central. Era uma espécie de diagnóstico integrado, pois necessitava de avaliações de caráter físico e econômico em duas escalas distintas: a local, para fins de implantação física da futura cidade e a regional que teria de dar conta das futuras relações econômicas e demográficas da nova capital. Mais uma vez, a relação entre a Universidade e o sistema de planejamento (IBGE) mostrou-se forte, com equipes distintas (Ruelan com a equipe da Universidade e Leo Waibel com a equipe do IBGE), em áreas separadas, mas operando em conjunto para não desperdiçar esforços. A questão da determinação do sítio da futura nova capital do Brasil, apesar das crises políticas geradas foi, de um modo geral, um passo importante na consolidação do conhecimento geográfico brasileiro (IBGE, 1948).

Posteriormente, entre 1956 e 1961, os geógrafos do IBGE geraram um conjunto de obras que ainda são marcos de referência da produção geográfica do IBGE nesse 60 anos. Marcos fundamentais, representados pelas publicações de obras de pesquisa sistemática, ligando Estatística, Geografia e Cartografia que informavam pela primeira vez em abrangência nacional, aspectos até então desconhecidos do território nacional na escala municipal. A coleção da Enciclopédia dos Municípios Brasileiros (1957-1964) com 36 volumes, Coleção Geografia do Brasil (1950 a 1968), o Atlas do Brasil (1959) e a Carta do Brasil ao Milionésimo (1960).

Mas outros tipos de pesquisa também eram desenvolvidos. No início da década de 50, os trabalhos pioneiros de Pedro Geiger sobre aspectos socio-econômicos da Baixada Fluminense feitos com a colaboração de Míriam Mesquita entre 1950 e 1953 (GEIGER & MESQUITA, 1956), já apontavam na direção de uma futura Geografia fortemente relacionada com as estatísticas, enfatizando os aspectos sociais e menos vinculada ao estudo da paisagem.

Por ocasião do XVIII Congresso Internacional da União Geográfica Internacional (UGI) em 1956, no Rio de Janeiro, a relação entre a área de planejamento do governo federal e a universidade se solidificou ainda mais, tanto no que concerniu às questões de logística do congresso, quanto aos aspectos acadêmicos, com os convites a alguns professores universitários de São Paulo e do Nordeste para elaborarem alguns guias de excursões. Além disso, a relação entre Desenvolvimento Econômico e Geografia passava também a ser objeto de análise no ambiente universitário.

As mudanças de fase ocorridas no contexto da presidência do IBGE, entre a saída de Jurandyr Pires Ferreira e as curtas gestões de Rafael da Silva Xavier (10/02/1961-09/11/1961), José Joaquim de Sá Freire Alvim (13/11/1961-01/10/1963) e Roberto Bandeira Accioli (14/10/1963-31/03/1964), combinadas com os dois períodos pós-golpe de 1964, o do General Agnaldo José Senna Campos (10/04/1964-03/04/1967) e o de Sebastião Aguiar Ayres (04/04/1967-23/03/1970), criaram na Geografia um ambiente bem diferente do que era nos anos 50.

As principais linhas de pesquisa geográficas durante a década de 1960 no Brasil sofreram uma transição interessante. Durante o XVIII Congresso da UGI em 1956, vários geógrafos europeus, sobretudo franceses, perceberam que o ambiente de ensino e pesquisa no Brasil era de bom nível, com o francês sendo praticamente a segunda língua da maioria dos geógrafos pesquisadores e professores universitários, e que o treinamento dado por Ruellan, somado às bolsas de aperfeiçoamento garantidas pelo IBGE e pelo governo francês haviam criado uma elite profissional muito eficiente.

Um desses professores foi Michel Rochefort, que estava terminando sua tese de doutoramento sobre redes urbanas. A aproximação de Rochefort com a Geografia brasileira acontece primeiramente através de seu casamento com a geógrafa brasileira Regina Espíndola Rochefort, e posteriormente, via seu bom relacionamento com o casal Nilo e Lisia Bernardes no IBGE, durante toda a década de 60.

O principal trabalho orientado por Michel Rochefort foi realizado pelo Grupo de Trabalho de Geografia Urbana da Divisão de Geografia do CNG, criado em 1961 e coordenado por Lisia Bernardes e editado em 1964. Chamou-se O Rio de Janeiro e Sua Região (BERNARDES, 1964).

A principal obra sobre o processo de urbanização brasileiro foi organizada no limiar da década de 60 e editada em 1963, por Pedro Geiger que já havia iniciado na década de 50, os estudos sobre a urbanização em áreas rurais periféricas à metrópole (Baixada Fluminense).

A produção e a qualidade dos trabalhos de Pedro Geiger no contexto dos estudos urbanos em geral e no de redes urbanas em particular, nesta época, foi notável. O seu livro *Evolução da Rede Urbana Brasileira* (GEIGER, 1963), é considerado a primeira obra completa sobre o processo de organização urbana do Brasil, classificando cidades, definindo metrópoles nacionais e delimitando hierarquicamente suas respectivas redes, correlacionando explicitamente as relações entre industrialização e urbanização, que começavam a se delinear no Brasil no final dos anos 50 e início dos 60. O mais curioso, foi sua edição não ter sido patrocinada pelo IBGE e sim pelo Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos do Ministério da Educação (INEP).

Neste mesmo período, Pedro Geiger também coordenou um importante trabalho de análise sobre a industrialização na Região Sudeste, editado na *Revista Brasileira de Geografia* em 1963, que também se tornou outro marco de referência para os planejadores da época (IBGE, 1963).

É possível perceber que a Geografia que se vinculou às idéias de desenvolvimento, no contexto das questões urbanas e industriais que tomaram corpo no Brasil na década de 50, foram as que mais aproximaram o IBGE do núcleo de decisões do poder federal durante toda a década de 60, incluindo aí os primeiros governos do Ciclo Militar. Para uma avaliação histórica do conceito de

Desenvolvimento na Geografia do IBGE, ver Almeida (1994), que analisa as diferentes óticas que eram encaradas as atividades de planejamento territorial durante os principais governos após 1930 e Geiger (1988, pp. 64-65), que enfoca com muita sensibilidade o período pós 1964, quando a questão urbano-industrial e o uso sistemático das estatísticas ganham força nas pesquisas geográficas do IBGE.

O período compreendido entre 1961 e 1964 na Geografia do IBGE coincide ainda com o poder de Speridião Faissol, agora na chefia da Secretaria Geral do CNG e tendo como chefe da Divisão de Geografia, Antônio Teixeira Guerra. Em 1964, com a saída de Speridião Faissol da Secretaria Geral do CNG, substituído por René de Mattos, inicia-se uma mudança em parte das antigas lideranças da Geografia do IBGE, que estavam estruturadas desde os tempos de Getúlio Vargas / José Carlos de Macedo Soares Guimarães e que alcançaram um grande poder durante a gestão Juscelino Kubitschek / Jurandir Pires Ferreira, e é sobre este espólio que as novas idéias de uma Geografia apoiada nas estatísticas ampliarão suas trajetórias. É justamente neste período, que a figura de Lísia Bernardes, agora ligada academicamente ao pesquisador francês Michel Rochefort, cresce em importância.

Não haveria no contexto do IBGE, muito lugar para a Geografia física, ou pelo menos assim se convencionou acontecer, pois na segunda metade dos anos 60 a participação dos segmentos de estudos físicos, com exceção da climatologia, reduziu-se fortemente.

Inicia-se uma transição para os estudos que enfatizavam aspectos urbanos e industriais, procurando dar conta de uma intensa urbanização que havia se iniciado no final dos anos 50 e que nos anos 60 já começava a mostrar seus efeitos, tanto em termos de crescimento metropolitano, quanto em termos de ampliação e articulação da rede urbana brasileira, principalmente a da região sudeste.

Os principais vetores de estudos desta fase foram as pesquisas de Geografia Urbana, principalmente sobre Redes Urbanas e trabalhos sobre Regionalização, enfatizando a análise do setor terciário. No que concerne aos estudos sobre redes, eles foram monitorados por Roberto Lobato Corrêa em dois artigos que se tornaram clássicos, o primeiro avaliando a produção até 1965 e o segundo enfatizando o período após os anos 60 até o final dos 80 (CORRÊA, 1968 e 1989).

Dentro deste contexto, a influência do professor francês Michel Rochefort é indubitável (Rochefort, 1998: 93), colocando os estudos urbanos numa posição de hegemonia no quadro de planejamento do Governo Federal, principalmente após o golpe de 1964, posição que vai se acentuar com os resultados dos censos demográfico e econômicos de 1970, organizados no IBGE durante as gestões de Aguinaldo José Senna Campos (1964-1967) e Sebastião de Aguiar Aires (1967-1970) e finalizados na gestão de Isaac Kerstenetzky (1970-1979).

Entre 1965 e 1967 Lísia Bernardes assume a penúltima gestão da Divisão de Geografia do CNG, e convidada para trabalhar no Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), foi substituída por Marília Veloso Galvão em 1968, que gerencia a transição administrativa ocorrida em finais de 1967, que transformou o IBGE em Fundação. Processo iniciado na gestão de Sebastião Aguiar Ayres e completado na gestão Isaac Kerstenetzky nos anos 70.

No novo Departamento de Geografia (DEGEO), Marília Velloso Galvão, a partir de 1968, inicia uma grande reforma nos cargos de chefia do departamento e cria paralelamente o Grupo de Áreas Metropolitanas (GAM), coordenado por Speridião Faissol.

Será neste novo contexto de pesquisa, que enfocava o processo de metropolização, que a figura de Speridião Faissol mais uma vez retomará a liderança de um polêmico processo de produção acadêmica na Geografia do IBGE que ficou conhecido por muitos nomes: Geografia Quantitativa, Nova Geografia, Geografia Teórica. Processo que duraria quase toda a década de 70 e que, aparentemente, terminaria no início dos anos 80 e reaparecendo sob outra forma nos anos 90.

Os primeiros trabalhos que, de certa maneira, conduziram à necessidade de uma vinculação forte entre a Geografia e a Estatística foram os estudos de regionalização realizados no contexto de criação de um novo Sistema de Planejamento criado nos primeiros anos do Governo de Castelo Branco, o

primeiro do ciclo militar, sob a organização dos ministros Roberto Campos e Otávio Gouveia de Bulhões.

Esses estudos deveriam dar conta de uma nova divisão regional centrada em processos que tendiam a polarizar áreas em torno de atividades urbano-industriais. O exemplo mais importante do período foi a obra *Subsídios à Regionalização*, resultado de um convênio realizado entre o CNG e o EPEA (Escritório de Planejamento Econômico Aplicado, atual IPEA) para aplicação de um inquérito municipal que avaliaria a área de influência dos centros urbanos brasileiros. Este inquérito foi aplicado na rede de coleta do IBGE, isto é, eram os agentes estatísticos responsáveis pelas informações de seus municípios, que respondiam os quesitos qualitativos e quantitativos do questionário, que no caso específico do capítulo Centralidade (CORRÊA, 1968, p. 180), avaliavam a estrutura de distribuição de produtos industriais através dos sistemas de comércio atacadista e varejista e a oferta de serviços como o bancário, hospitalar e clínico especializado, educacional em nível médio e de divulgação de informações (atividades editoriais e de radiodifusão), conforme os estudos de Michel Rochefort e Jean Hautreux para a rede urbana da França.

No entanto, a obra *Subsídios à Regionalização* (IBGE, 1968) era muito mais do que o capítulo Centralidade, considerado como uma síntese. Além das 208 páginas escritas, apresentava 118 mapas em oito séries distintas (Quadro Natural 10, População 10, Agricultura 29, Indústria 22, Transportes 8, Atividades Terciárias 30 e Centralidade 9). Em todas as séries, a preocupação final era gerar uma regionalização específica do tema tratado, que somada às informações intrínsecas ao assunto, garantiriam subsídios aos planejadores nas diferentes instâncias de governo ou mesmo aos estrategistas das empresas privadas.

Essas atividades e obras, ocorridas durante todo este período servem como um ótimo pano de fundo para a percepção do funcionamento da máquina de planejamento do governo federal, da qual a Geografia do IBGE fazia parte.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Roberto Schmidt de. O IBGE e a evolução da idéia de desenvolvimento no Brasil. *Revista Geográfica* **120**: 5-26, 1994.
- BERNARDES, Lysia Maria C. *O Rio de Janeiro e sua região*. Rio de Janeiro: IBGE, 1964.
- CORREA, Roberto Lobato. Os estudos de redes urbanas no Brasil até 1965. In: *Simpósio de Geografia Urbana* [Buenos Aires]. Rio de Janeiro: Instituto Panamericano de Geografia e História / Comisión de Geografia, 1968. Pp. 173-206.
- . Hinterlândias, hierarquias e redes: uma avaliação da produção geográfica brasileira. *Revista Brasileira de Geografia* **5** (3): 113-137, 1989.
- . Centralidade. In: *Subsídios à Regionalização*. Rio de Janeiro: IBGE, Divisão de Geografia, 1968. Pp. 179-190.
- DEFFONTAINES, Pierre. Geografia Humana do Brasil. *Revista Brasileira de Geografia* **1**: 19-67; **2**: 20-56; **3**: 16-59, 1939.
- . Como se constitui no Brasil a rede de cidades. *Boletim Geográfico [do] IBGE*, **14** (2): 41-148, 1944.
- GEIGER, Pedro Pinchas. *Evolução da rede urbana brasileira*. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais / Ministério da Educação e Cultura, 1963.
- . Industrialização e urbanização no Brasil, conhecimento e atuação da Geografia. *Revista Brasileira de Geografia* **50**: 59-84, 1988.
- GEIGER, Pedro Pinchas; COELHO, Miriam Gomes. *Estudos rurais da Baixada Fluminense 1951-1953*. Rio de Janeiro: IBGE, 1956.

- GRUPO DE GEOGRAFIA DAS INDÚSTRIAS. Estudos para a geografia das indústrias do Brasil Sudeste. *Revista Brasileira de Geografia* **25**: 155-272, 1963.
- IBGE. *A localização da nova capital*. Rio de Janeiro: IBGE, 1948.
- . *Geografia do Brasil – Grande Região Centro-Oeste*, Rio de Janeiro: IBGE, 1950.
- . *Geografia do Brasil – Grande Região Norte*, Rio de Janeiro: IBGE, 1959.
- . *Geografia do Brasil – Grande Região Meio Norte e Nordeste*, Rio de Janeiro: IBGE, 1962.
- . *Geografia do Brasil – Grande Região Leste*, Rio de Janeiro: IBGE, 1965.
- . *Geografia do Brasil – Grande Região Sul, Tomo I*, Rio de Janeiro: IBGE, 1968.
- . *Geografia do Brasil – Grande Região Sul, Tomo II*, Rio de Janeiro: IBGE, 1968.
- . *Atlas Nacional do Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 1959.
- . *Carta do Brasil ao Milionésimo*, Rio de Janeiro: IBGE, 1960.
- . Departamento de Geografia, Grupo de Estudos de Geografia das Indústrias, *Revista Brasileira de Geografia* **25** (2): abr./jun. 1963.
- . *Subsídios à Regionalização*. Rio de Janeiro: IBGE, 1968.
- . *Enciclopédia dos Municípios Brasileiros*. Rio de Janeiro: IBGE, 1957-1964. 36v. reedição em CD-ROM, 18 cds. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.
- MONBEIG, Pierre. O estudo geográfico das cidades. *Boletim Geográfico [do] IBGE* **1** (7): 113- 137, 1943.
- ROCHFORT, Michel. *Redes e sistemas: ensinando sobre o urbano e a região*. São Paulo: Hucitec, 1998.