

ENTRE GEÓGRAFOS E ECONOMISTAS: CONSIDERAÇÕES SOBRE A POLARIZAÇÃO E OS POLOS DE DESENVOLVIMENTO DURANTE A DITADURA MILITAR

PEDROSA, Breno Viotto¹

Recebido (Received): 29-08-2020 Aceito (Accepted): 22-03-2021

Como citar este artigo: PEDROSA, B. V. Entre geógrafos e economistas: considerações sobre a polarização e os polos de desenvolvimento durante a ditadura militar. **Formação (Online)**. v. 28, n. 53, p. 597-623, 2021.

Resumo

Valendo-se das proposições teóricas de P. Bourdieu, este artigo busca elucidar a disputa entre geógrafos e economistas no campo do planejamento regional brasileiro durante a ditadura militar. Analisa-se as discussões e usos da teoria dos polos de desenvolvimento, desenvolvida pelo economista francês F. Perroux e com expressiva repercussão dentre geógrafos. Michel Rochefort, que interpreta o pensamento de J. Boudeville e F. Perroux, chega ao Brasil na década de 1960 e treina um grupo de geógrafos do IBGE, apresentando a geografia urbana, populacional e econômica em relação ao problema de polarização. Posteriormente, Speridião Faissol tenta dar uma abordagem quantitativa, contudo, observa-se que paralelamente os economistas do IPEA ganham cada vez espaço institucional, reconhecimento social e acadêmico, consolidando sua influência no campo planejamento regional.

Palavras-chave: IBGE. Polos de desenvolvimento. Planejamento regional.

AMONGST GEOGRAPHERS AND ECONOMISTS: CONSIDERATIONS ON POLARITY AND DEVELOPMENT POLES DURING MILITARY DICTATORSHIP IN BRAZIL

Abstract

Drawing on the theoretical propositions of P. Bourdieu, this article seeks to elucidate the dispute between geographers and economists in the field of Brazilian regional planning during the dictatorship. The discussions and uses of the pole of development theory is analysed by the French economist F. Perroux, ad with an expressive repercussion amongst geographers. Michel Rochefort, interpreting the thinking of J. Boudeville and F. Perroux, comes to Brazil in the 1960s and trains a group of geographers from the IBGE, presenting urban, population and economic geography in relation to the polarisation problem. Subsequently, Speridião Faissol tries to give a quantitative approach, however, at the same time the economists at IPEA earn more and more institutional space, social and academic recognition, consolidating influence in the field regional planning.

Keywords: IBGE. Development poles. Michel Rochefort. IPEA. Regional planning.

ENTRE GEÓGRAFOS Y ECONOMISTAS: CONSIDERACIONES SOBRE LA POLARIZACIÓN Y LOS POLOS DE DESARROLLO DURANTE LA DICTADURA MILITAR EN BRASIL

Resumen

A partir de las propuestas teóricas de P. Bourdieu, este artículo busca dilucidar la disputa entre geógrafos y economistas en el campo de la planificación regional brasileña durante la dictadura militar. Se analizan las discusiones y usos de la teoría de los polos de desarrollo, concebida por el economista francés F. Perroux, con importante repercusión entre los geógrafos. Michel Rochefort, que interpreta el pensamiento de J. Boudeville y F. Perroux, llegó a Brasil en la década de 1960 y forma a un grupo de geógrafos del IBGE, presentando una geografía urbana, poblacional y económica en relación al problema de la polarización. Posteriormente, Speridião Faissol intenta adoptar un enfoque cuantitativo, sin embargo, se observa en paralelo que los economistas del IPEA ganan cada vez más espacio institucional, reconocimiento social y académico, consolidando su influencia en el campo de la planificación regional.

¹ Professor Associado da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: brenoviotto@hotmail.com ; ORCID: 0000-0003-3204-8992.

Palabras clave: IBGE. Polos de desarrollo. IPEA. Planificación regional.

1 Introdução

Para compreender o papel contemporâneo do Brasil como um produtor internacional de alimentos e minerais é salutar explorar o planejamento regional durante a ditadura militar. Neste artigo, argumenta-se que o planejamento regional pode ser compreendido como um campo do conhecimento no sentido de P. Bourdieu (BOURDIEU, 2004; GRENFELL, 2014) e se aspira analisar o envolvimento dos geógrafos e dos economistas nessa prática, que foi responsável por mudanças no território brasileiro como a industrialização do interior, a consolidação de redes urbanas e a transformação de partes do território em zonas de exportação de alimentos e minerais.

Nosso argumento é simples: os geógrafos tiveram um papel no planejamento regional, mas perderam capital simbólico para os economistas, escolhidos pelo governo e pela elite econômica para serem os pensadores do desenvolvimento nacional, tendo o Instituto Brasileiro de Estatística e Geografia (IBGE) um papel secundário nas políticas regionais. Algumas figuras, como o geógrafo Speridião Faissol, tentaram mudar esse panorama, introduzindo a geografia quantitativa no IBGE. Contudo, tal esforço foi inócuo, uma vez que os economistas continuaram a dominar a orientação das políticas de desenvolvimento. No final desse processo, os geógrafos tinham um papel secundário no planejamento regional, sendo responsáveis pela geração de dados primários e secundários, bem como, o levantamento de recursos naturais, enquanto os economistas frequentemente concebiam as ações de desenvolvimento.

O foco de nossa análise é o planejamento federal durante a ditadura militar, notadamente o papel do IBGE e do IPEA na discussão sobre o fenômeno da polarização (capacidade de atração econômica das cidades) e da teoria dos polos de desenvolvimento (o planejamento de uma atividade econômica geralmente industrial capaz de dinamizar uma região). Cabe, antes de prosseguir, apresentar os antecedentes dos usos de tais teorias, destacando que nas décadas de 1950 e 1960 impera o consenso keynesiano, que concebe o Estado como um ator do desenvolvimento e, supostamente, um garantidor do bem-estar social (GORE, 1984). Como lembra Parr (1999a), essa foi a era de ouro dos polos de desenvolvimento, teoria propalada por órgãos internacionais dentre países capitalistas e comunistas.

No período do pós-guerra, é fundada a Companhia do Vale do Rio São Francisco inspirada na experiência da *Tennessee Valley Authority* (TVA) estadunidense, seguida na

década de 1950 de outros órgãos com planos regionais para a fronteira sudoeste e para a Amazônia que tiveram menos robustez. Em 1959, cria-se a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), inspirada na *Cassa per il mezzogiorno* italiana, valendo-se de incentivos fiscais e infraestrutura para indústria. Com Celso Furtado a frente da experiência admite-se que a industrialização é a saída para o subdesenvolvimento – uma concepção oriunda de sua experiência na CEPAL² - e mesmo que ele não use explicitamente os polos, eles foram rapidamente incorporados pela Sudene na década de 1960 (FURTADO, 2009; CARVALHO, 2014). Furtado conheceu Perroux em suas viagens à Europa e a *Cassa* também adotou a estratégia dos polos.

Nesse contexto, a Associação dos Geógrafos Brasileiros (AGB), sob a presidência de Manoel Correa de Andrade promove Encontro na cidade Penedo, em 1962, cujo tema é o planejamento regional e conta com a participação de membros da Sudene. Dois anos antes, a XV Assembleia Ordinária da AGB, ocorrida em Mossoró, conta com a presença de Michel Rochefort que apresenta o trabalho “Distribuição dos serviços comerciais no Estado de Pernambuco (ensaio metodológico para um estudo dos serviços no Brasil)” (ANAIS, 1964, p. 17). Além disso, Andrade participou de órgãos do governo de Pernambuco e se dedicou a estudos sobre a polarização e os polos de desenvolvimento.

Paralelamente a essas experiências, na década de 1950, o governador de São Paulo, Lucas Garcez toma a iniciativa de criar a Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguaí (CIBPU) (CHIQUITO, 2013). Promovida pelos governos estaduais e inspirada no modelo TVA, devido à influência de Garcez, a Comissão logo se aproximou do padre Louis-Joseph Lebret, que ao lado de F. Perroux havia fundado o movimento Economia e Humanismo na França (CHIQUITO, 2013; ANGELO, 2013). Buscando um capitalismo com uma face humana por meio do Estado de bem-estar social, Lebret desenvolveu uma série de estudos e utilizou o Brasil como laboratório para as concepções desenvolvidas na França. Além de formar uma geração de planejadores no Brasil, no final de sua carreira, o padre demonstra simpatia pela teoria dos polos, tendência que se consolida pelo seu uso durante na gestão de Antônio Delfim Netto na CIBPU, economista que ocupará o cargo de Ministro da Fazenda (1967-1974). Destaca-se que os geógrafos da AGB também participaram na caracterização preliminar das regiões delimitadas para o planejamento da CIBPU, contudo, após a ascensão de Delfim Netto, os Planos de Industrialização Regionais são feitos principalmente por economistas (CHIQUITO, 2013).

2 Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe.

Dessa maneira, Lebret (ANGELO, 2013, p. 194), Boudeville (1957) e o geógrafo francês Michel Rochefort (1959) usaram o Brasil como um laboratório para os modelos de planejamento desenvolvidos na França e para estudar as diferenças entre sociedades desenvolvidas e subdesenvolvidas. Perroux, por exemplo, lecionou na Universidade de São Paulo, participando da missão acadêmica francesa (SANTOS, 1998), enquanto Boudeville visitou a Universidade Federal do Rio Grande do Sul e a de Minas Gerais no início da década de 1960. Paralelamente, durante as décadas de 1950, 1960 e 1970, as publicações do IBGE, *Revista Brasileira de Geografia* e *Boletim Geográfico*, foram importantes fóruns de debate para planejadores de distintas trajetórias, todos nesse contexto de uma estrutura institucional fragmentada formada pela ascensão do planejamento regional.

A ditadura militar encarou a questão regional como fundamental para o planejamento. Nesse contexto, o IBGE, em cooperação com o então recém-criado Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) publicou um amplo estudo visando organizar o território brasileiro em regiões polarizadas e homogêneas (IBGE, 1967). Esse estudo estava ligado ao chamado Plano Decenal e aspirava ser o documento base para todo o planejamento regional, bem como para o planejamento local integrado. De fato, tais divisões regionais são usadas ainda hoje com algumas alterações. Ela pautou a divisão do Brasil em áreas censitárias em sua forma microrregional e contribuiu para a atual divisão em macrorregiões (BOMFIM, 2014). O regime militar, também, criou ou transformou antigos órgãos regionais, os enquadrando no modelo da Sudene, fundando uma superintendência para cada região, salvo a Sudeste, área mais desenvolvida do país (CARVALHO, 2014). Cabe ressaltar que as leis de criação da Sudam, Sudeco e da Sudesul³ mencionam polos de desenvolvimento o que denota uma apropriação do conceito pelo Estado e, subentende-se, sua política. O que se aspira enfocar é que, após esse momento de cooperação para delimitação regional, gradativamente os quadros do IPEA começam a ganhar mais proeminência na definição de políticas regionais, tornando-se um dos principais atores do processo. Os economistas eclipsaram os geógrafos.

A seguir, analisa-se brevemente a história do IBGE, notadamente a presença de Michel Rochefort como um agente internacional que trouxe uma interpretação da geografia econômica para o Brasil. Finalmente, conclui-se com uma reflexão sobre a ascensão dos economistas, lembrando que o planejamento, nesse contexto, é autoritário, centralizado, quase sem participação popular, privilegiando metas econômicas, integração territorial, objetivos geopolíticos e beneficiando empresas internacionais, nacionais e a elite local.

³Respectivamente Lei n. 5.173 de 27 de out. de 1966, Lei n. 5.365 de 1 de dez. de 1967 e Decreto-lei n. 301 de 28 de fev. de 1967.

2 Michel Rochefort: modernizador da geografia brasileira com a nova tendência francesa

Michel Rochefort, discípulo de Pierre George, fez sua tese sobre a organização urbana da Alsácia e veio ao Brasil participar do XVIII Congresso Internacional da União Geográfica Internacional (UGI) ocorrido no Rio de Janeiro em 1956. Considerando o contexto local, o evento foi relevante porque mostrou a importância da geografia brasileira para o mundo, demonstrando a influência do campo por meio da atuação do IBGE e da Universidade Federal do Rio de Janeiro (ROBIC et al., 1996).

Rochefort participou do evento junto à delegação francesa que incluía Jean Dresch, Pierre George e Jean Tricart todos ligados ao Partido Comunista Francês, cujos esforços buscavam modernizar o legado de Vidal de la Blache, o incorporando às ideias marxistas (PEDROSA, 2013). Rochefort apresentou um artigo intitulado “Determinando os tipos de cidades em uma rede urbana” (COMPTES, 1965), tema relacionado à sua nova perspectiva de geografia urbana. Nessa época, Rochefort certamente sob orientação de George elaborou um novo quadro para estudar a influência das cidades baseado em sua capacidade econômica. Elas foram organizadas e hierarquizadas cobrindo o espaço nacional, observando-se a prevalência de serviços e do comércio. Para alguns brasileiros, o método de Rochefort não era uma novidade, Milton Santos, por exemplo, estudou a rede de cidades da Bahia identificando centros secundários, e, Pedro Geiger, do IBGE, usou ideias de Rochefort para melhor entender o Sudeste (PEDROSA, 2018).

Além dos trabalhos de campo Brasil afora, os professores que participaram do Congresso da UGI visitaram universidades brasileiras, proferindo conferências e cursos. Hilgard O. Sternberg, organizador do XVIII Congresso, promoveu um curso de estudos avançados em geografia convidando renomados professores, contudo, ele inibiu a participação dos geógrafos franceses de esquerda. Enquanto isso corre, Pedro Geiger, com ajuda do Conselho Nacional de Geografia, organiza um curso que envolve os franceses, incluindo Rochefort, que usa seis aulas para expor sua nova forma de analisar as redes e a geografia urbana (NOGUEIRA, 1956).

Apenas um ano após o Congresso da UGI, Tricart publicou o segundo volume de seu trabalho sobre o hábitat urbano, sintetizando boa parte dos debates sobre geografia urbana, incluindo os conceitos de Rochefort, a teoria de Walter Christaller e o modelo da Escola de Chicago (TRICART, 1957). Como destaca Abreu (2006), esse livro teve uma enorme influência

entre os brasileiros, resultando numa ruptura com as proposições de Monbeig sobre a geografia urbana.

Infelizmente, não sabemos exatamente quem estava nas aulas de Rochefort, mas esse foi um momento crucial, pois consolidou seu capital cultural no Brasil que foi enriquecido pelas suas relações profissionais e pessoais com os geógrafos do IBGE. Como mencionado por Robic (1989), no início da década de 1960, os geógrafos franceses estavam interessados na geografia urbana, buscando uma forma de mensurar a organização das cidades e sua influência. A metodologia que eles desenvolveram era uma interpretação livre da teoria dos lugares centrais de Christaller, ou seja, suas ideias foram usadas em um viés qualitativo com o abandono do rigor geométrico da construção hierárquica topológica da rede urbana.

A resposta intelectual a essa teoria, também, foi relevante para Perroux, que tinha contato com os geógrafos e incorporou alguns aspectos da teoria de Christaller. Perroux, estudando a hierarquia das redes urbanas, percebeu uma tendência à mundialização econômica em um contexto altamente monopolizado, em que algumas empresas impunham seus interesses em escala mundial e assim interferiam na competição dos capitais nacionais (COUZON, 2003). Ele acreditava que o Estado deveria proteger as empresas locais, os empregos e os trabalhadores e, nesse contexto, interpretou o pensamento de Jean Gottman para operacionalizar dois conceitos: o de espaço econômico, uma construção abstrata que considera vantagens competitivas capazes de gerar lucro independentemente das fronteiras nacionais; e o de espaço geográfico, abrangendo a vida cotidiana, a realidade nacional, a economia e a vida das pessoas comuns (COUZON, 2003).

Boudeville deu uma conotação mais geográfica à leitura de Perroux e criou três conceitos complementares de região (BOUDEVILLE, 1963): (1) A região polarizada, onde uma cidade tem uma zona de influência ligada ao seu poder econômico, principalmente baseada na sua capacidade industrial; (2) A região homogênea, um espaço delimitado com características geográficas pouco discrepantes que podem ou não ser polarizado, ou seja, esse conceito pode se referir às áreas pouco povoadas e integradas; (3) A região-programa, área que é alvo de uma ação de planejamento.

Apesar de algumas críticas sobre a separação do espaço econômico e do geográfico, os geógrafos franceses, notadamente o grupo de P. George, usam amplamente esse novo esquema de regionalização. Assim, a cidade passa a ser o centro da região, que é igualmente um polo de crescimento responsável pela polarização econômica.

Em sua tese sobre a Alsácia, Rochefort aplicou o conceito de regiões polarizadas desenvolvido por geógrafos e economistas, mas ele deu mais atenção ao comércio e aos serviços

– ou seja, o setor terciário – para definir a hierarquia urbana, deixando a indústria em segundo plano. Possivelmente, essa estratégia visa evitar disputas com economistas ou talvez demonstrar uma abordagem mais geográfica do poder de atração das cidades não o limitando apenas ao setor industrial. Certamente, a indústria é um gatilho para o crescimento econômico e estimula mais atividades industriais e serviços como defendido por Perroux (1963). Entretanto, alguns serviços e comércios podem, também, refletir o poder de concentração e atração de uma cidade em um contexto regional ou nacional e pode balizar facilmente sua hierarquização: uma maior variedade e raridade no setor terciário significa uma posição mais elevada na hierarquia.

Um artigo de Étienne Julliard (1965), colega de Rochefort em Estrasburgo, sintetiza a apropriação dos conceitos de Boudeville e a nova definição de região, considerando a cidade como o centro que domina uma zona de influência, incluindo aí cidades menores. O autor chama atenção para a necessidade de um espaço regional funcional abrangendo relações entre atividades rurais e urbanas que estavam se transformando devido à industrialização e à modernização. O texto de Julliard, publicado nos *Annales de Géographie*, em 1962, foi traduzido para o português em 1965.

Sem dúvidas, Rochefort tem relação com essa resposta rápida, lecionando no Brasil entre 1960 e 1961 na Universidade Federal de Pernambuco e cooperando com o IBGE entre 1961 e 1963 (BOMFIM, 2007; MACHADO & MARTIN, 2014). Apesar dessas atividades no Brasil, Rochefort, também, tinha um papel importante na França, trabalhando para o Ministério da Construção com Jean Hautreux e propondo em 1963-1964 as metrópoles de equilíbrio. Essencialmente, a estratégia era equipar metrópoles regionais com serviços básicos e raros de educação, saúde, finanças, além de políticas para atrair indústrias. Hautreux e Rochefort selecionam as oito principais cidades regionais para receber investimentos e atenção do Estado (BOMFIM, 2015).

As credenciais junto ao Partido Comunista poderiam ser um impedimento para Rochefort no IBGE, mas, em 1964, o livro organizado por George (1966), *A Geografia Ativa*, foi publicado como uma tentativa de se afastar das posições do partido e fazer da geografia um instrumento neutro para o planejamento. Mesmo que Rochefort não tenha contribuído para o livro, uma cadeira dedicada à geografia ativa foi criada na Sorbonne e ele a ocupou (BATALLION, 2006). Apesar da neutralização da geografia, o livro de George evidenciou o tema do subdesenvolvimento visto por um viés crítico pelos demais autores do livro (GEORGE, 1966). Encontramos, também, as contribuições de Bernard Kayser sobre região e regionalização, corroborando os pontos de vista de Julliard e de Boudeville. Como demonstrou

Bomfim (2007), o IBGE seguiu quase à risca as recomendações de Kayser, demonstrando a forte influência da geografia ativa no Brasil e Rochefort como um condúite das ideais francesas.

A *Geografia Ativa* foi traduzida para o português em 1966 por geógrafos da Universidade de São Paulo, entretanto, mesmo na França, existiu uma tensão entre geógrafos e economistas. Como demonstramos, o ponto de partida comum de ambos os campos são os conceitos de planejamento e regionalização, sendo George um defensor das abordagens interdisciplinares. Contudo, observando uma tabela presente no livro (GEORGE, 1966, p. 310) em que se descrevem as tarefas executadas pelos geógrafos, economistas, demógrafos e sociólogos, existe uma clara sobreposição de funções entre geógrafos e economistas – em nossa opinião, um sinal de tensão. De acordo com a tabela, as regiões homogêneas podem ser estudas por geógrafos e economistas, mas estranhamente as regiões polarizadas não são mencionadas.

Claramente, a presença de Rochefort catalisou essas influências, entretanto, sua hegemonia no IBGE não era absoluta, pois como demonstrou Lamego (2014), desde sua fundação, existiu uma divisão entre os ibgeanos: de um lado, Fábio de Macedo Soares Guimarães foi fortemente influenciado pelos geógrafos franceses e, de outro, Jorge Zarur seguia os geógrafos estadunidenses, tendo, por exemplo, estudado a experiência da TVA nos Estados Unidos. O IBGE era um espaço privilegiado para a criação e experimento de conceitos geográficos, uma vez que a instituição estava envolvida em cooperações técnicas com numerosos intelectuais estrangeiros. Geógrafos de ambos os grupos do IBGE tinha a oportunidade de estudar nos Estados Unidos e na França em busca de aprimoramento. Mesmo antes de Rochefort, Leo Waibel foi convidado por Guimarães para trabalhar por um tempo no IBGE, e antes dos anos 1960, Francis Ruellan, Preston James, Clarence F. Jones, entre outros, colaboraram com estudos ou visitas (ALMEIDA, 2000).

Nesse ambiente, Rochefort foi bem recebido pelos geógrafos ligados a Guimarães e sua atitude foi a de criar dois grupos de pesquisa: um dedicado à geografia industrial e outro à geografia urbana. Destaca-se que ocorreu uma mudança na agenda de pesquisa do IBGE se comparada às décadas anteriores: inicia-se uma análise sistemática dos fatores urbanos e industriais, usando a metodologia de Rochefort e sua visão de planejamento. De um ponto de vista metodológico, foi dada uma grande significância à classificação regional, identificando regiões atraídas pelas grandes cidades e regiões que não tinha relação com elas e eram, portanto, mal integradas à economia regional, enquadrando o território brasileiro na regionalização de áreas polarizadas e homogêneas. Os serviços e o comércio foram tomados como o principal parâmetro da influência das cidades (IBGE, 1967) e o trabalho de campo orientado por

Rochefort na região Sudeste, em 1961, foi um dos primeiros dedicados ao fenômeno urbano e à indústria (LEITE & ABRANTES, 2018).

Inspirado pela experiência francesa e pelas ideias de J.-F. Gravier – principalmente do livro *Paris e o deserto francês* – Rochefort classificou a aglomeração industrial de São Paulo como um problema que causa desigualdade, pobreza e poluição. Usando princípios tomados do planejamento regional francês, ele defendeu uma desconcentração urbano-industrial, o que implicava, por exemplo, em identificar quantas e quais eram as metrópoles brasileiras. Lysia Bernardes, orientada por Rochefort, escreveu um dos primeiros trabalhos sobre a região metropolitana do Rio de Janeiro (ALMEIDA, 2000). Almeida (2000) argumenta que antes da década de 1960, o IBGE se dedicava a descrever e conhecer o vasto território brasileiro analisando, por exemplo, aspectos naturais, a colonização rural e o campo.

Paralelamente, devemos observar as consequências econômicas do golpe de 1964. A hegemonia dos economistas liberais clássicos era clara, uma vez que a inflação era alta e controlá-la era uma prioridade, o que ocorria pela restrição dos meios circulantes e da disponibilidade de crédito. Os economistas do governo eram liberais e estavam associados ao setor financeiro e de negócios, deflagrando um processo de profissionalização dos servidores públicos por meio da criação de uma tecnocracia aprimorada e dedicada ao Estado (BARBOSA, 2015). Apesar dessa orientação ortodoxa, o planejamento era visto como um caminho para assegurar as medidas liberais. O economista Roberto Campos foi convidado para resolver problemas e afirmar a visão liberal, mas na década de 1950 ele estava por trás de ações intervencionistas com o Plano de Metas e de alguma forma foi inspirado pelas ideias de Perroux ao discutir pontos de germinação e de estrangulamento (DACANAL, 2015). O resultado foi a criação do IPEA, em 1964, congregando a elite dos técnicos governamentais, frequentemente escolhidos por mérito. O IPEA tinha uma clara orientação para a análise de problemas econômicos, sendo seus integrantes encorajados a cursar pós-graduação em economia, principalmente nos Estados Unidos (BARBOSA, 2015).

Nesse contexto, Lysia Bernardes foi convidada a colaborar com o IPEA e, em 1966, houve a assinatura de acordo de cooperação com o IBGE, no intuito de concretizar a pesquisa para a regionalização do espaço brasileiro de acordo com a metodologia de Rochefort (IBGE, 1967). Como dito, esse estudo é importante mesmo atualmente e se pretendeu como base para o planejamento regional no Brasil, integrando o Plano Decenal (1967-1976). No entanto, a saída de Bernardes tornou possível a ascensão de Faissol, consolidando a influência da nova geografia no IBGE. Ele introduziu uma nova metodologia de análise, testando modelos matemáticos e estatísticos, mas não mudou em essência a agenda de pesquisa já consolidada –

existiu, por exemplo, a análise da hierarquia urbana e de seus polos mesmo sem a influência da corrente francesa (FAISSOL, 1972).

3 A perda de capital simbólico: a ascensão dos economistas e da nova geografia

Segundo Bomfim (2015), Rochefort veio ao Brasil em 1967-68 para uma segunda estadia, mas a situação política e econômica mudou drasticamente. De acordo com historiadores, tais como Gaspari (2002), o golpe de Estado foi promovido militares de altas patentes que tinham alguns consensos: era necessário neutralizar o “inimigo interno” da ameaça comunista fisicamente e por meio do desenvolvimento econômico. Da mesma forma, era preciso integrar e diminuir as desigualdades existentes entre as regiões, entretanto, não havia concordância de como tais objetivos seriam alcançados. Costa e Silva, representante dos militares do segmento da linha dura, toma posse em 1967 e se torna o artífice de atos repressores como a assinatura do Ato Institucional número 5, em 1968. Antônio Delfim Netto, um economista dedicado ao planejamento regional, participou desse movimento ao mesmo tempo em que se tornava cada vez mais influente dentre o empresariado, os políticos e a tecnocracia. Um dos sinais da crescente significância do IPEA nesse contexto foi a demanda apresentada por Delfim para que fossem feitas novas propostas para substituir o Plano Decenal, permitindo uma transição para políticas econômicas que relaxassem as medidas anti-inflacionárias no intuito de impulsionar a economia. Com isso, Delfim e outras vozes menos ortodoxas do regime, ajudados pela tecnocracia, provocaram uma ruptura e mudaram a política econômica, consolidando o chamado milagre econômico com alta concentração de renda (BARBOSA, 2015).

Tais mudanças fortaleceram o IPEA como demiurgo do planejamento e das políticas econômicas. Em 1968, por exemplo, duas seções foram criadas com distintas visões: uma foi o Instituto de Pesquisa (INPES), ligado aos economistas liberais e dedicado aos modelos macroeconômicos. A outra foi o Instituto de Planejamento (IPLAN), que se debruça sobre as estratégias de planejamento e é formada por antigos servidores públicos que possuíam uma perspectiva menos liberal (BARBOSA, 2015).

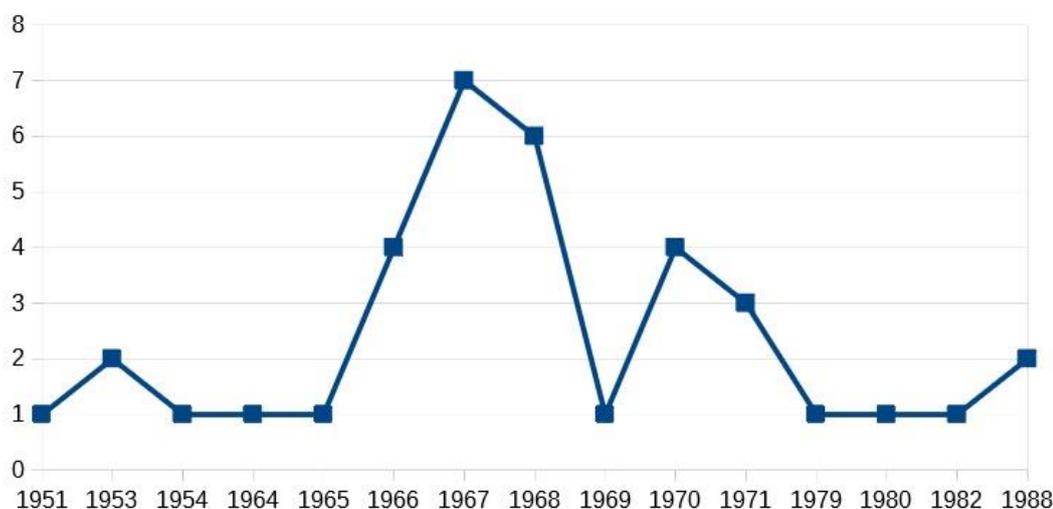
Nessa época, Rochefort (1967) escreve um relatório técnico ao IPEA, defendendo a mesma metodologia usada pelo IBGE, no melhor estilo da tradição francesa, além de descrever problemas relacionados à regionalização. Poucos anos depois, George (1970) vem ao Brasil para conferências e trabalhos de campo, tendo suas palestras publicadas pelo IBGE. George fala para um público de geógrafos e estudantes de economia, essencialmente repetindo suas

interpretações das teorias de Perroux, Boudeville e Christaller, analisando a cidade como centro regional e enfatizando as relações entre economia, demografia, urbanização e hierarquia urbana.

Enquanto o IPEA foi reorganizado em 1968, o IBGE sofreu um expurgo político e ficou sob intervenção dos militares. Essa reorganização administrativa quase fundiu IPEA e IBGE (BOMFIM, 2015), mas tal proposta foi abandonada e as instituições permaneceram independentes, estando ambas subordinadas ao Ministério do Planejamento.

Um fenômeno surge na mesma época dessa mudança: os geógrafos do IBGE que costumavam frequentemente palestrar na Escola Superior de Guerra (ESG) intensificaram sua atividade possivelmente como uma forma de recuperar ou manter seu capital simbólico e influência no governo. A ESG é uma instituição inspirada no modelo estadunidense (*National War College*) e se pretende como um fórum de discussão e formulação de políticas para a defesa nacional, geopolítica e outros assuntos de importância estratégica. Durante o regime militar, o planejamento e a economia eram vistos como estratégicos e a ESG aspirava ser uma interface entre o exército e a sociedade civil, um lugar em que cientistas e especialistas eram convidados a proferir conferências e cursos. Paralelamente, vários geógrafos do IBGE frequentaram os cursos da ESG sobre guerra e defesa nacional. A maioria das palestras entre 1964 e 1985 abordaram temas regionais, mas existem algumas sobre planejamento e mesmo a defesa do uso de métodos quantitativos feita por Speridião Faissol. Nesse período, foram trinta e quatro conferências, dezessete delas entre 1966 e 1968. O gráfico 1 mostra as informações sobre essas conferências:

Conferências dos geógrafos do IBGE na ESG por ano



Fonte: Sistema Pergamum – biblioteca da ESG, organizada pelo autor.

Mesmo diante dessa atividade, acreditamos que o capital simbólico foi transferido para os economistas vistos como portadores do conhecimento legítimo capaz de gerar desenvolvimento. Na década de 1970, essa tendência se consolida e o IBGE assume um papel diferente na divisão intelectual do trabalho no governo. Faissol surge como geógrafo ativo na ESG, talvez um esforço para manter o prestígio do IBGE e seguramente para demonstrar as vantagens e o poder da nova geografia.

Depois do governo Costa e Silva, existiram mudanças políticas importantes, sendo que Emílio Garrastazu Médici e Ernesto Geisel continuaram a assegurar uma política econômica orientada para o desenvolvimento por meio do Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) entre 1968 e 1970, e o Plano Nacional de Desenvolvimento (PND)— a primeira fase entre 1972 e 1974 e a segunda entre 1975 e 1979. No período do PND, ocorrem poucas conferências de geógrafos na ESG. Paralelamente, os planos mobilizados pela equipe do IPEA e por consultores técnicos tiveram as desigualdades regionais como um de seus temas centrais com o PND delineando uma clara divisão regional do trabalho. Com a reorganização do IPEA em 1968, um grupo interessado no planejamento regional e na teoria dos polos de desenvolvimento foi estabelecida no IPLAN, mas suas influências intelectuais eram diferentes das dos geógrafos. Os economistas tomaram Perroux como um ponto de partida, mas incorporaram ideias do economista estadunidense Walter Isard, fundador da Ciência Regional, do economista sueco Gunnar Myrdal, do austro-estadunidense John Friedmann e do economista alemão Albert Hirschman. O mais importante exemplo dessas influências foram os economistas do Cedeplar, um centro de estudo ligado à Universidade Federal de Minas Gerais, que começa a colaborar com os economistas do IPEA tais como Paulo Haddad, um acadêmico que tinha afinidade com a geografia e que elaborou uma interpretação da teoria dos polos de crescimento.

Paralelamente, as reformas institucionais que começaram em 1968 se consolidam e põem em funcionamento o chamado sistema federal de planejamento. Nesse modelo, o Ministério do Planejamento, posteriormente renomeado Secretaria de Planejamento, atrelada diretamente à presidência, se torna uma espécie de superministério, responsável pela criação dos planos nacionais, que por sua vez, são levados a cabo pelos demais ministérios. No caso do planejamento regional o Ministério dos Transportes, da Agricultura, do Interior e as superintendências regionais têm um papel central. Com a consolidação desse sistema a autonomia de algumas instituições do poder executivo diminui, como é o caso das superintendências regionais que passam a ser meras executoras de ordens da Secretaria com pouca independência (CARVALHO, 2014).

De acordo com Gaspari (2002), Geisel era amigo de Golbery do Couto e Silva, um general e geopolítico brasileiro que se tornou conhecido como um dos principais teóricos da doutrina de Segurança Nacional, elaborada nos anos 50 pelos militares brasileiros da Escola Superior de Guerra, além de criador do Serviço Nacional de Informações. Eles compartilhavam uma visão similar à de Boudeville e Perroux, ou seja, o capitalismo deveria ser dirigido pelo Estado a partir de setores chave, pelo uso do protecionismo econômico, sem deixar de promover os objetivos que originaram o golpe de 1964 (GASPARI, 2002; BOUDEVILLE, 1963). Assim, se assegurava a sinergia entre Estado e empresas privadas – sendo o primeiro responsável pelo controle da economia por normas ou por empresas estatais estratégicas.

Após a intervenção militar no IBGE, Issac Kerstenetzky se torna seu presidente ocupando o cargo por quase dez anos (1970-1979). Como demonstra Bomfim (2014), esse momento marca importantes transformações, modernizando a instituição, mas também alterando sua forma de operar e seus objetivos. A missão principal de Kerstenetzky era modernizar o IBGE e o censo nacional, usando novos métodos computacionais que começavam a surgir no Brasil. Como demonstrado anteriormente, Bernardes deixa o IBGE para trabalhar no IPEA, o que criou um vácuo preenchido por Faissol alinhado à geografia estadunidense, herdeiro do geógrafo Jorge Zarur e de seu capital simbólico. Faissol incorpora a agenda de pesquisa de Rochefort, incluindo os polos de desenvolvimento, mas a reinterpreta usando a geografia quantitativa – evocando modelos estatísticos e matemáticos para identificar, por exemplo, uma hierarquia urbana equilibrada baseada no modelo *rank-size* de Brian Berry, que correlaciona densidade demográfica e distância entre cidades com o objetivo de delinear uma topologia desejável para as cidades. Ao mesmo tempo, ele usa a análise fatorial para hierarquizar as cidades e mensurar seu poder de polarização (FAISSOL, 1972).

Apesar disso, o critério de Rochefort, incluindo a presença e diversidade de serviços, continuam a ser considerado ao lado de outras variáveis derivadas da análise estatística. Em uma conferência na ESG, Faissol (1971) reafirma a capacidade da geografia quantitativa de resolver os problemas brasileiros de uma maneira ideologicamente neutra. Como confirmado pelos economistas do IPEA, os membros da ESG e os militares de uma forma geral concediam um grande reconhecimento à estatística e à matemática, destacando-as como método científico verdadeiro, sendo portanto, a melhor maneira de analisar e resolver problemas (D'ARAÚJO et al., 2005). Isso pode ser explicado devido à forte influência do positivismo dentre os militares desde a modernização do exército no início do século XX.

Como descrito por Lamego (2014), Faissol ganhou apoio institucional e reuniu um grupo de geógrafos jovens e veteranos no IBGE, alguns dos quais haviam trabalhado

diretamente com Rochefort, como Pedro Geiger. Ele também criou uma equipe chamada Grupo das Áreas Metropolitanas (GAM) dedicada a definir as metrópoles brasileiras. Faissol teve uma influência forte no campo da geografia, representando a nova tendência estadunidense que aspirava se afastar da influência francesa. Dessa forma, Rochefort não era mais lembrado e citado (FAISSOL, 1978), vindo ao Brasil ocasionalmente. Ele não trabalhava mais com a equipe do IBGE, mas continua a colaborar com o governo federal em um programa dedicado às cidades médias no IPEA (BOMFIM, 2015).

Nesse contexto, Faissol acumulou um capital simbólico considerando seu alinhamento com a ideia de modernização imposta pela tecnocracia e operacionalizada por Kertenezky. A disponibilidade de computadores tornou possível o uso de modelos matemáticos e a produção de dados secundários complexos, quando, paralelamente, Faissol trazia figuras importantes da nova geografia para ensinar no Brasil, incluindo Brian Berry, que havia trabalhado com planejamento no Chile ao lado de John Friedman, bem como o geógrafo britânico J. P. Cole (ALMEIDA, 2000). Tais trânsitos permitiram que jovens geógrafos fossem se formar nos Estados Unidos e, novamente, possibilitaram que as teorias e modelos fossem experimentados nos países subdesenvolvidos. Faissol começou a aplicar o modelo *rank-size* de Berry, buscando uma topologia ideal para hierarquia urbana e para a distribuição populacional (FAISSOL, 1972), mesmo que Rochefort (1959) já houvesse indicado a ausência de um nível hierárquico urbano intermediário como uma característica do subdesenvolvimento.

Faissol, também, tentou avaliar as 99 cidade mais populosas do Brasil, usando métodos estatísticos aplicados de duas formas: a primeira se baseava na demografia urbana e a segunda levava em consideração a indústria, em ambas abordagens fica evidente o intuito de identificar os polos de crescimento e a magnitude de sua influência (FAISSOL, 1972). Finalmente, em 1978, ele edita um livro com artigos selecionados sobre geografia urbana e regional, incluindo o texto clássico de Perroux (1963) e outros autores não relacionados à geografia ativa francesa, o que denota uma tentativa de pautar o debate sobre o planejamento. Faissol incorpora a perspectiva de Friedman ao estruturar o território nacional em um modelo qualitativo de centro e periferia, que modula o crescimento e a atração econômica (FAISSOL, 1975).

Apesar dessa influência no campo da geografia, o impacto da nova geografia do IBGE foi limitado. Com a consolidação do sistema federal de planejamento, existia a proposta de uma divisão clara do trabalho intelectual, transformando o IBGE em mero produtor de dados estatísticos, enquanto a Secretaria de planejamento e o IPEA seriam responsáveis pelo verdadeiro planejamento. Em nossa opinião, Kerstenetsky não adere completamente a esse ponto de vista, mantendo em um nível limitado o trabalho analítico do IBGE que passa a ser

feito, também, por não geógrafos (ALMEIDA, 2000). Entretanto, sem dúvidas, ocorreu certa perda de capital simbólico, mesmo que o IBGE continuasse a produzir análises estatísticas e estudos fundamentais, tais como análises de fluxos, redes e recursos naturais. Durante o período de Kertenetsky, o IBGE começou a contratar economistas e sociólogos, além de promover estudos interdisciplinares, assinalando a crise que surgiu quando os economistas se tornaram especialistas mais importantes no planejamento regional do que os geógrafos (ALMEIDA, 2000). Em 1978, o Boletim Geográfico para de ser publicado, restando apenas a Revista Brasileira de Geografia, o que demonstra uma retração do campo.

4 A consolidação do IPEA

Mesmo que os geógrafos tivessem participado de várias conferências na ESG entre 1966-1968, a perda do capital simbólico não foi revertida. Uma primeira evidência é o fato de que o Ministério do Planejamento promove no início da década de 1970 Encontros Regionais de Planejamento para discutir os problemas brasileiros, firmar convênios e congregar servidores públicos de vários órgãos e esferas administrativas, além de promover palestras de ministros e autoridades. Apesar da presença dos ibgeanos em tais eventos como participantes e/ou coordenadores de grupos temáticos, no II Encontro, a conferência sobre o planejamento ficou a cargo de um técnico do IPEA (BRASIL, 1973; BRASIL, 1973a).

Além disso, até 1979 é possível listar os seguintes trabalhos do IPEA que abordam temas geográficos:

Tabela 1 - Obras Publicadas pelo IPEA cuja temática remete ao campo da Geografia:
Coleção Relatórios de Pesquisa
n. 6 – A industrialização do Nordeste (vol. 1 – A economia Regional) – David Edwin Goodman e Roberto Cavalcanti de Albuquerque.
n. 8 – Colonização dirigida no Brasil: suas possibilidades na região amazônica – Vânia Porto Tavares, Cláudio Monteiro Contador e Maria Therezza I. L. de Castro e Silva.
n. 11 – Desenvolvimento Agrícola no Nordeste – George F. Patrick.
n. 15 – Desenvolvimento Regional e Urbano: diferenciais de produtividade e salários industriais – Sérgio Boisier, Martin O. Smolka e Aluizio A. de Barros.
n. 19 – Migrações internas no Brasil: aspectos econômicos e demográficos – Milton da Mata, Eduardo Werneck R. de Carvalho e Maria Therezza I. L. de Castro e Silva.
n. 31 – Distribuição de renda nas áreas metropolitanas – Celsius Lodder
n. 37 – Abastecimento de água à população urbana: uma avaliação do Planasa – Wanderly J. Manso de Almeida.

n. 39 – Desenvolvimento econômico da Amazônia: uma análise das políticas governamentais – Dennis J. Mahar.

Série Monográfica

M. 1 – População economicamente ativa da Guanabara (Estudo Demográfico) – Manoel Augusto Costa.

M. 5 – Migrações Internas no Brasil – Manoel Augusto Costa (ed.), Douglas H. Graham, João Lyra Madeira, José Pastore, Nelson L. Araújo Moraes e Pedro Pinchas Geiger.

M. 8 – Planejamento Regional: Métodos e aplicação ao caso brasileiro – Paulo R. Haddad (ed.), Carlos Maurício de C. Ferreira, Celsius Lodder, Hamilton C. Tolosa e Samuel Schickler.

M. 9 – Estudos sobre uma região agrícola: a zona da mata de Minas Gerais – Stahis S. Panagides, Léo da Rocha Ferreira, Lon C. Cesal, Antonio Lima Bandeira, T. Kelley White Jr. e Dilson Seabra Rocha.

M. 11 - Estudos sobre uma região agrícola: a zona da mata de Minas Gerais (II) – Euter Panlago, Miguel Ribon, Sebastião M. Ferreira da Silva e Antônio Raphael Teixeira Filho.

M. 16 – Desequilíbrios regionais e descentralização industrial – Paulo R. Haddad (ed.), José Alberto Magno de Carvalho, Jacques Schwartzman, Roberto Vasconcelos Moreira da Rocha, Celsius Lodder e Martin O. Smolka.

M. 18 – Estudos de demografia urbana – Manoel Augusto Costa (ed.), João Lyra Madeira, Equipe Serfhau, George Martine, José Carlos Peliano, Alzira Nunes Coelho, Thomas W. Merrick e Equipe do CBED.

M. 20 – Estrutura metropolitana e sistema de transportes: estudo de caso do Rio de Janeiro – Josef Barat.

M. 21 – Urbanização e migração urbana no Brasil – Manoel Augusto Costa.

M. 22 – Política de desenvolvimento urbano: aspectos metropolitanos e locais – Josef Barat (ed.), Hamilton C. Tolosa, Manoel Augusto Costa, Pedro Pinchas Geiger, João Paulo de Almeida Magalhães e James Hick.

M. 24 – Difusão de inovações na indústria brasileira: três estudos de caso – Grupo de Pesquisas da FINEP; José Tavares de Araújo Jr. (ed.), Vera Maria Candido Pereira, Sulamis Dain, Ricardo A. Bielschowsky, Maria Fernanda Gadelha, Eduardo Augusto A. Guimarães e Leonilda Gomes dos Reis.

M. 29 – Amazônia: desenvolvimento e ocupação. José Marcelino Monteiro da Costa (ed.); Armando D. Mendes; Hebert Schubart; Roberto Santos; Jean Hébette; Rosa E. Acevedo Marin; José Alberto Magno de Carvalho; Morvan de Mello Moreira; Maria do Carmo Fonseca do Vale.

Série estudos para o planejamento

EP. 1 – Variações climáticas e flutuações da oferta agrícola no centro-sul do Brasil (vol. I – Relatório de Pesquisa. Vol. II – Zoneamento Ecológico)

EP. 2 – Aproveitamento atual e potencial dos cerrados (vol. I – Base física e Potencialidades da Região).

EP. 5 – Desenvolvimento de sistemas de cadeias de alimentos refrigerados para o Brasil (Avaliação Preliminar).

EP. 6 – Desempenho do setor agrícola – década 1960/70 – Sylvio Wanick Ribeiro.

EP. 10 – Características e potencialidades do Pantanal Matogrossense – Demóstenes F. Silvestre e Nilton Romeu.

EP. 13 – Região metropolitana do Grande Rio: Serviços de interesse comum.

EP. 14 – Recursos naturais da área-programa de Aripuanã.

EP. 15 – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: Estudos e proposições alternativas – Jorge Guilherme Francisconi e Maria Adélia Aparecida de Souza.

EP. 15 – Desenvolvimento Regional no Brasil – Roberto Cavalcanti de Albuquerque e Clóvis Vasconcelos Cavalcanti.

Fonte: COSTA, J. M. M. da (ed.). **Amazônia: desenvolvimento e ocupação**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1979.

Vemos acima uma plêiade de temas estratégicos para o governo que vão de estudos regionais, urbanos, rurais, de migração, a levantamentos de recursos naturais, incluído aí o planejamento regional. Nessa listagem, temos itens de diversas séries publicadas na forma de livros para circulação geral, destacando-se o ibgeano Pedro Geiger e Maria Adélia Aparecida de Souza, geógrafa que havia trabalhado no governo de São Paulo e que ao lado de Jorge Guilherme Francisconi organiza a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano que subsidia o II PND.

Outra prova é a publicação de *Brasil: Realidade e Desenvolvimento*, um livro organizado por um grupo de estudantes da ESG, com especialistas selecionados para oferecer um retrato sintético do Brasil. Publicado em 1974, ele inclui artigos de militares, membros da ESG, especialistas do IPEA – economistas na maior parte – cientistas da Fundação Getúlio Vargas, jornalistas e professores. Ninguém do IBGE participa e, de acordo com o sumário do livro, não podemos identificar nenhum geógrafo (existe um artigo de Carlos Meira Matos, um militar importante ligado à geopolítica, mas não um geógrafo no sentido estrito do termo) (WIEDEMANN, 1974). Desigualdades regionais, planejamento, e as situações regionais são discutidas por economistas e militares. Problemas urbanos, como a questão habitacional, são discutidos por arquitetos.

Outro exemplo são as publicações de Paulo Haddad, um economista do Cedeplar e, posteriormente, membro do IPEA. Na década de 1970 ele participou em uma série de livros discutindo temas geográficos tais como a concentração industrial e as desigualdades regionais (HADDAD, 1975); sobre o desenvolvimento brasileira com o geógrafo Geiger (HADDAD et al., 1978); e sobre o planejamento regional e sua aplicação para o Brasil (HADDAD & FERREIRA, 1972), todos publicados pelo IPEA; um livro discutindo a teoria dos polos

(HADDAD & SCHWARTZMAN, 1972), publicado pelo Cedeplar; e um debatendo o planejamento urbano e regional (HADDAD & CINTRA, 1978). Enquanto os geógrafos não perderam completamente seu papel no planejamento, eles agora têm que dividir espaço com os economistas, que são mais influentes dentre a tecnocracia.

Ressalta-se, entretanto, que existiam debates internos entre os próprios economistas do IPEA, evocando, por exemplo, a figura de Celsius Lodder que critica o uso feito da teoria dos polos: “Em outros termos e de uma maneira bem mais ampla, o que importa é a construção e a aplicação de uma, por assim dizer, *teoria do capital no espaço*, na qual a influência das estruturas espaciais tenha um papel ativo na formação do capital, tornando mais reais as teorias até aqui disponíveis” (LODDER, 1978, p. 159). Ironicamente, seu apelo se faz em prol de um enfoque menos abstrato, mais espacial e concreto, algo certamente feito pela geografia.

Mesmo com uma complexa tecnocracia, o planejamento regional estava sujeito aos interesses políticos. Isso fica claro quando se analisa o programa federal *Polamazônia*, concebido para a região amazônica. Em 1974, o governo federal aprovou a lei para criar polos de crescimento na região, definindo quinze áreas que receberiam investimentos especiais. Algumas áreas tomaram como base as regiões homogêneas delineadas pelo estudo do IBGE (BOMFIM, 2007), porém se encontram os seguintes problemas:

1. Uma parte das áreas selecionadas eram mais ou menos integradas às novas rodovias construídas pelo regime militar no sul do Mato Grosso, entretanto, a maioria estava em áreas remotas e pobremente integradas;

2. Algumas áreas remotas estavam próximas das fronteiras nacionais e eram parcamente ocupadas, não estando completamente integradas ao território nacional, o que significa que sua ocupação era motivada mais pela soberania e segurança nacional e menos pela viabilidade econômica;

3. O programa não menciona indústrias – os polos estavam focados em minerações, agricultura e pecuária;

4. Uma das áreas selecionadas, Araguaia-Tocantins foi foco de uma guerrilha rural promovida pelo Partido Comunista do Brasil entre 1967 e 1974 (BOMFIM, 2007).

Essa interpretação flexível dos polos de desenvolvimento, baseada na agricultura e na mineração pode ser sustentada pelo pensamento de Perroux (1968), contudo, a estratégia dos polos de desenvolvimento beneficiou as elites regionais, nacionais e grupos internacionais doando ou oferecendo terras a baixo custo, além da construção de infraestruturas, capital barato, suporte técnico e reduções fiscais, em alguns casos quase sem compensações sociais. O governo frequentemente investiu minimamente em serviços sociais básicos e bem-estar, mesmo se eles

fossem parte do plano. A sinergia entre os militares e os empresários foi forte em nível regional e nacional, levando alguns autores como Dreifuss (1981) a classificar o regime brasileiro como uma ditadura civil-militar, frequentemente financiada por organizações internacionais. Paralelamente, alguns empresários brasileiros e mesmo empresas internacionais beneficiadas pelo regime apoiaram diretamente a tortura e a repressão política (GASPARI, 2002).

Assim, de um lado, o Polamazônia ajudou parcialmente a atingir a integração nacional e a soberania nas fronteiras, e de outro lado, ajudou a expandir a fronteira agrícola interna, incorporando novas áreas de cultivo, causando desmatamento, grilagem, apropriação indevida de terras indígenas e ameaçando os colonos há muito estabelecidos e que ganhavam a vida com atividades extrativistas. Esse processo resultou na concentração de terras e no aumento da especulação em áreas não integradas. O programa, também, beneficiou empresas internacionais. Apesar de Geisel ter fechado a economia brasileira, algumas empresas nacionais e internacionais estavam presentes com investimentos significativos, como era o caso do Mato Grosso, por exemplo, onde encontramos empreendimentos em grandes propriedades e companhias de colonização que fundaram cidades e fazendas, priorizando as áreas ao longo das rodovias (HUERTAS, 2009).

Na área norte da Amazônia, o Polamazônia foi menos eficaz devido ao alto custo e a complexa logística para transportar as matérias-primas para áreas industrializadas. A solução para isso foi a produção direcionada para os mercados externos, o que relativizou a integração territorial e criou zonas de exportação mais ou menos isoladas (ROBERTS, 1995). Alguns anos antes, o governo consolidou a Zona Franca de Manaus, definida para ser um polo rural e industrial. Apesar das longas distâncias que a separam do mercado consumidor, a zona existe até hoje abastecendo o mercado interno e externo com a presença de empresas nacionais e internacionais, mas falhou em industrializar a região amazônica ou em consolidar um polo rural com produção significativa (HUERTAS, 2009).

Existiram ainda outros programas de polos, por exemplo, o Polonordeste (implementado em 1974) para a região Nordeste, o Polocentro (com início em 1975) compreendendo Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais e Brasília. Todos eles com o objetivo de expandir, modernizar e aprimorar a agricultura, desenvolvendo os espaços regionais e integrando-os à economia nacional. A indústria, quando mencionada, se refere apenas à mineração ou à agroindústria, tais como a produção de óleo vegetal, couro e processamento de grãos. Esses programas ajudaram a modernizar e expandir o modelo de agricultura tecnificada baseada em fertilizantes, agrotóxicos e mecanização, consolidando a modernização dos latifúndios (HUERTAS, 2009; BOMFIM, 2007).

Mesmo considerando que os órgãos responsáveis pela execução desses programas federais eram o Ministério do Interior e as superintendências regionais, a maior parte dos planos tinham suas diretrizes determinadas pela Secretaria de Planejamento, que estabelecia os incentivos econômicos. Os geógrafos do IBGE, contudo, parecem não ter um papel nesses desdobramentos mais pontuais do planejamento regional e urbano. Talvez a mais significativa vitória de Faissol e da geografia quantitativa, ao lado de estudos realizados pelo IPEA, foi a promulgação da lei que estabelece as áreas metropolitanas em 1973, com consequências para além do campo científico. O plano nacional de urbanismo, que fazia parte do II PND, foi coordenado pela geógrafa Maria Adélia Aparecida de Souza e um de seus principais relatórios, sobre geografia urbana, foi feito por Faissol (1973). Depois disso, as questões de planejamento urbano e habitação foram tratadas pelos arquitetos. Segundo Bomfim (2014), no mesmo ano de 1973, outra lei (n. 5.878 de 11 de setembro) reafirmou o papel do IBGE como mero produtor de estatísticas e informação geográfica para embasar o planejamento, mas não responsável por ele. Em função do embotamento da efervescência intelectual do tempo de Rochefort, o governo agora demanda do IBGE um trabalho mais técnico do que teórico (BOMFIM, 2014).

5 Considerações finais

Como pudemos observar o campo do planejamento regional nasce com alto grau de heteronomia uma vez que suas políticas e práticas são referendadas e financiadas pelo Estado e seus agentes políticos. Igualmente, fica evidente como durante a ditadura militar temos um movimento de reorganização do Estado que tente à centralização do planejamento na escala federal, criando diretrizes e programas a serem aplicados nacionalmente. Nesse contexto, apesar de compartilharem referências em comum, notadamente a teoria de F. Perroux sobre polos e a dinâmica da polarização, economistas e geógrafos apresentam propostas distintas para a solução dos problemas nacionais, a partir de suas tradições disciplinares, ou seja, das perspectivas teóricas e metodológicas desenvolvidas em cada campo.

Observa-se um momento primevo de cooperação entre geógrafos e economistas representado pelo estudo das regiões homogêneas e polarizadas executado pelo IBGE-IPEA, contudo, o processo de remodelamento do Estado brasileiro, a partir de 1968, vai marcar uma separação entre as instituições e uma concorrência entre os grupos profissionais. A partir daí, os economistas ganham cada vez mais espaço por meio de publicações de livros de divulgação científica sobre temas estratégicos para a nação, tendo a chancela do Estado para se manifestarem sobre o planejamento regional, por exemplo, como denotam as palestras

proferidas durante os Encontros Regionais de Planejamento, eventos que contavam com a presença e exposição dos ministros do Planejamento e do Interior. Nesse sentido, a tentativa de reafirmar o IBGE como produtor de dados e informações, demonstra a intenção do poder executivo federal em criar um sistema centralizado com atribuições claras. A Secretaria do Planejamento assessorada pelo IPEA teria o protagonismo de planejar e estabelecer diretrizes que seriam seguidas pelo Ministério do Interior, Superintendências regionais e demais órgãos.

Apesar da guinada quantitativa executada por Faissol, que se esforçou para “renovar” a geografia por meio da incorporação da geografia quantitativa e de algumas referências comuns aos economistas – como J. Friedman, por exemplo –, acompanhado pelo aumento da presença de geógrafos ibegeanos em palestras na ESG, percebe-se uma perda de influência da geografia no campo do planejamento regional. Nesse sentido, a interrupção da publicação do Boletim geográfico e a baixa quantidade de livros publicados sobre planejamento regional e urbano pelo IBGE são fatos sintomáticos. Diferentemente dos economistas, os geógrafos não conseguiram angariar o capital científico e político para ocuparem cargos na alta administração pública. Ainda nesse contexto, não se deve ignorar, a partir de fins da década de 1970, a eclosão da geografia crítica brasileira, que problematiza a neutralidade científica propalada pela nova geografia e se coloca refratária ao regime militar que governava o Brasil.

Por esse motivo, a abordagem bourdieusiana é pertinente: de um lado, a geografia perde capital cultural no campo do planejamento regional, uma vez que o regime escolhe os economistas como os portadores de teorias e práticas capazes de concretizar o desenvolvimento, lembrando que o economista João Paulo Velloso do Reis foi presidente do IPEA, em 1969, e, de 1969 a 1979, atuou como ministro do planejamento; de outro lado, entre 1970 e 1979, o IBGE é comandado pelo economista Isaac Kerstenetzky, que tem a missão de modernizar o censo introduzindo novas técnicas, o que acaba reverberando na geografia. Paralelamente, a eclosão da geografia crítica inicia um processo interno que não se limita ao debate teórico, cobrando da comunidade científica um engajamento político de denúncia social, de contraposição ao regime militar e de mobilização de um referencial marxista e anarquista para o campo. Certamente, isso representa uma modificação do *habitus* que capitaliza mais capital cultural internamente no campo da geografia, ou seja, aquele que consegue angariar mais reconhecimento de seus pares. Nesse sentido, os apoiadores e colaboradores do regime militar passaram a ser vistos de forma negativa pelos geógrafos que participaram do movimento crítico. É importante notar que vários membros do novo grupo que ascende, refletiram sobre a teoria dos polos: Milton Santos (2014), Ariovaldo Umbelino de Oliveira (1984) e Manoel Correa de Andrade em várias ocasiões, são exemplos disso. Aqui a teoria dos polos é caracterizada como

cúmplice de interesses econômicos das elites e seu efeito é, por vezes, o de aumentar ou recriar formas de pobreza social e desequilíbrio econômico.

Na década de 1990, apesar de uma tímida instrumentalização da ideia de eixos de desenvolvimento durante o governo Fernando Henrique Cardoso, o quadro geral é de um rápido desmantelamento do sistema centralizado de planejamento com o fim da ditadura militar, substituído gradualmente pelo Estado Mínimo Neoliberal, o que significou uma redução de verbas para o IBGE e para o IPEA. Como demonstra Parr (1999b), o choque do petróleo e a ascensão do neoliberalismo resultaram no fim do consenso Keynesiano, apagando a teoria dos polos de crescimento em um sentido clássico e colocando um fim abrupto na controvérsia entre geógrafos e economistas, ou ainda, entre os geógrafos que usam abordagens quantitativas em oposição àquelas ligadas à geografia ativa francesa. O planejamento simplesmente não era parte integrante da agenda neoliberal, ao menos não em um sentido geográfico. Entretanto, temas de pesquisa como a hierarquia urbana e a polarização continuaram na ordem do dia no campo da geografia.

Esse artigo tentou demonstrar alguns aspectos do campo do planejamento regional, suas disputas e transformações. Em um primeiro momento, os geógrafos eram influentes no campo, mas após a criação e consolidação do IPEA, o debate foi gradualmente coordenado pelos economistas, mesmo que os geógrafos ainda tivessem alguma expressão. Apesar das iniciativas de Faissol para recuperar o prestígio da geografia com a organização de livros e artigos, o IPEA teve um lugar privilegiado para publicações sobre o planejamento regional e a teoria dos polos de desenvolvimento. O resultado desse processo é um planejamento regional concebido com um foco menos espacial, substituído por um debate mais abstrato e econométrico. A dinâmica do campo do planejamento regional não pode estar dissociada do campo do Estado e das decisões políticas feitas pelos líderes da ditadura militar.

Referências

ABREU, Maurício de Almeida. Pierre Monbeig e os primórdios da geografia urbana no Brasil In: Salgueiro, Heliana Angotti (Ed.), **Pierre Monbeig e a geografia humana brasileira**. p. 129-153. Bauru: EdUSC. 2006.

ALMEIDA, Roberto Schmidt de. **A geografia e os geógrafos do IBGE no período 1938-1998**. Thèse (Ph.d.) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2000.

ANAIS da Associação dos Geógrafos Brasileiro – volume XIII, 1959-1960. São Paulo: AGB, 1964.

ANGELO, Michelly Ramos. **Louis-Joseph Lebreton e a SAGMACS**. São Paulo: Alameda. 2013.

BARBOSA, Waldir. Da criação à fase de estruturação do IPEA: 1964 a 1970. **História Revista**, v.20, n.1, p.24-46. Disponível em:

<<https://www.revistas.ufg.br/historia/article/view/39364>>. Acesso em: 4. dez. 2019. 2015.

BATAILLON, Claude. Six géographes en quête d'engagement: du communisme à l'aménagement du territoire: Essai sur une génération. **Cybergeo** (Paris), doc.341, s.p. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/cybergeo/1739#citedby>>. Acesso em: 4. dez. 2019. 2006.

BOMFIM, Paulo Roberto de Albuquerque. **A ostentação estatística (um projeto geopolítico para o território nacional: Estado e planejamento no período pós-64)**. Thèse (Ph.d.) - FFLCH/USP, São Paulo. 2007.

_____, Paulo Roberto de Albuquerque. Teoria e prática do planejamento regional no IBGE na década de 1960. **Terra Brasilis**, n.3,s.p. Disponível em:

<<https://journals.openedition.org/terrabrasilis/1003#quotation>>. Acesso em: 4. dez. 2019. 2014.

_____, Paulo Roberto de Albuquerque. Michel Rochefort e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística na década de 1960. **Revista Sociedade & Natureza**, v.27, n.3, p.365-378. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1982-45132015000300365&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em 4. dez. 2019. 2015.

BOUDEVILLE, Jacques-Raoul. **Contribution à l'étude des pôles de croissance brésiliens: Une industrie motrice: La Sidérurgie du Minas Gerais**. Paris: Institut de Science Économique Appliquée. 1957.

_____, Jaques-Raoul. **Les programmes économiques**. Paris: Presses Universitaires de France. 1963.

BRASIL. **II Encontro Regional de planejamento: Nordeste**. Recife: Minter/Miniplan, 1973.

_____. **III Encontro Regional de planejamento: Sul-Sudeste**. Curitiba: SAREM/MPGC, 1973a.

CARVALHO, Otomar. **Desenvolvimento regional: um problema político**. Campina Grande: Edupb. 2014.

BOURDIEU, Pierre. **Os usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo científico**. São Paulo: Editora da Unesp. 2004.

CHIQUITO, Elisângela de Almeida. **A comissão interestadual da Bacia Paraná-Uruguaí: do planejamento do vale aos polos de desenvolvimento**. São Paulo: Tese de Doutorado—FAU/USP, 2013.

COMPTE Rendus *du XVIII^o Congrès International de géographie* – volume 3. Rio de Janeiro: Comité national du Brésil. 1965.

COUZON, Isabelle. “Les espaces économiques” de François Perroux (1950): Organisation de l’espace et aménagement du territoire dans l’économie et la géographie française au milieu du XX^{ème} siècle. **Revue d’histoire des sciences humaines**, n.9, p.81-102. Disponível em: <<https://www.cairn.info/revue-histoire-des-sciences-humaines-2003-2-page-81.htm>>. Acesso em 4. dez. 2019. 2003.

DACANAL, Pedro Hoepfer. A conversão de Roberto Campos. **Anais do Congresso Brasileiro de História Econômica**, Vitória, 14-16 de Setembro. 2015.

D’ARAÚJO, Maria Celina; FARIAS, Ignez Cordeiro de; HIPOLITO, Lucia (org.). **IPEA — 40 anos apontando caminhos—depoimentos ao CPDOC**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 2005.

DREIFUSS, René A. **1964: A Conquista do Estado—Ação Política, Poder e Golpe de Classe**. Petrópolis: Editora Vozes. 1981.

FAISSOL, Speridião. **Métodos quantitativos na análise de problemas geográficos brasileiros: conferência proferida na ESG em 12 de maio de 1971**. Rio de Janeiro: ESG. 1971.

_____, Speridião. Polos de desenvolvimento no Brasil: uma metodologia quantitativa e uma exemplificação empírica. **Revista Brasileira de Geografia**, vol. 34, n. 2, p.52-80. 1972.

_____, Speridião. **O sistema urbano brasileiro – uma análise e interpretação (anexo 6 - geografia)**. S.L.: Diretrizes Gerais para o Desenvolvimento Urbano – Projeto Miniplan/PNDU, 1973.

_____, Speridião. **Urbanização e regionalização: relações com o desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: IBGE. 1975.

_____, Speridião. **Tendências atuais na geografia urbano/regional: teorização e quantificação**. Rio de Janeiro: Fundação IBGE. 1978.

FURTADO, Celso. **O Nordeste e a saga da SUDENE: 1958-1964**. Rio de Janeiro: Contraponto. 2009.

GASPARI, Elio. **A ditadura derrotada**. São Paulo: Companhia das Letras. 2002.

GEIGER, Pedro Pinchas. Notas autobiográficas e reflexões. **Geosul**, v.17, n.9, p. 124-150. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/viewFile/13116/12185>>. Acesso em 4. dez. 2019. 1994.

_____, Pedro Pinchas. Geografias vividas. **Espaço Aberto**, v.3, n.2, p.43-48. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/EspacoAberto/issue/viewFile/220/76>>. Acesso em 4. dez. 2019. 2013.

GEORGE, Pierre. **A geografia ativa**. São Paulo: Difel/Edusp. 1966.

- _____, Pierre. **Conferências no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação IBGE. 1970.
- GORE, Charles. **Regions in question: space, development theory and regional policy**. London: Methuen. 1984.
- GRENFELL, Michael. **Pierre Bourdieu: key concepts**. New York: Routledge. 2014.
- HADDAD, Paulo Roberto. **Desequilíbrio regionais e descentralização industrial**. Rio de Janeiro: IPEA. 1975.
- HADDAD, Paulo Roberto; CINTRA, Antônio Octávio. **Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar. 1978.
- HADDAD, Paulo R.; FERREIRA, Carlos Mauricio. **Planejamento Regional: métodos e aplicação ao caso brasileiro**. Rio de Janeiro: IPEA. 1972.
- HADDAD, Paulo R.; GEIGER, Pedro Pinchas; BAER, Werner **Dimensões do desenvolvimento brasileiro**. Rio de Janeiro: Editoria Campus. 1978.
- HADDAD, Paulo R.; SCHWARTZMAN, Jacques. **Teoria dos polos de desenvolvimento: um estudo de caso**. Belo Horizonte: Cedeplar. 1972.
- HUERTAS, Daniel Monteiro. **Da fachada atlântica à imensidão da Amazônia**. São Paulo: Annablume. 2009.
- IBGE. Estudos básicos para definição de polos de desenvolvimento no Brasil . **Revista Brasileira de Geografia**, v.29, n.1, p.82-101. 1967.
- JUILLARD, Étienne. A região: tentativas de definição. **Boletim Geográfico**, v.24, n.185, p.224-236. 1965.
- LAMEGO, Mariana. O IBGE e a geografia quantitativa brasileira: construindo um objeto imaginário. **Terra Brasilis**, n.3. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/terrabrasilis/1015#quotation>>. Acesso em: 4 dez. 2019. 2014.
- LEITE, Fábio Mauro de Carvalho; ABRANTES, Vera Lúcia Cortes (org.). **As expedições geográficas do IBGE**. Rio de Janeiro: IBGE. 2018.
- LODDER, C. A. Estrutura espacial, política de industrialização e o problema regional” in SUZIGAN, W. (org.) **Indústria: política, instituições e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1978.
- MACHADO, Mônica Sampaio; MARTIN, André Rorberto. (Eds.). **Dicionário dos geógrafos brasileiros—volume 1**. Rio de Janeiro: 7 letras. 2014.
- NOGUEIRA, Amélia Alba. Ciclo de conferências geográficas no Conselho Nacional de Geografia. **Revista Geográfica**, t. 19, n. .45, p. 210-213. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/40996438?seq=1>>. Acesso em 4 dez. 2019. 1956.

OLIVEIRA, Ariovaldo U. de. O modo capitalista de pensar e suas ‘soluções desenvolvimentistas’ para os desequilíbrios regionais no Brasil: reflexões iniciais. In **Revista do departamento de geografia**, v.3, p.21-36, 1984.

PARR, John. Growth Strategies in regional economics planning: a retrospective view—part 1. **Urban Studies**, v.36, n.7, p.1196-1215. Disponível em: <<https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1080/0042098993187#articleCitationDownloadContainer>>. Acesso em 4 dez. 2019. 1999a.

_____, John. Growth Strategies in regional economics planning: a retrospective view—part 2. **Urban Studies**, v.36, n.8, p.1247-1268. Disponível em: <<https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1080/0042098992971#articleCitationDownloadContainer>>. Acesso em 4 dez. 2019. 1999b.

PEDROSA, Breno Viotto. **Entre as ruínas do muro: a história da geografia crítica sob a ótica da ideia de estrutura**. Tese de doutorado em geografia humana - FFLCH/USP, São Paulo. 2013.

_____, Breno Viotto. O périplo do exílio de Milton Santos e a formação de sua rede de cooperação. **História, Ciências, Saúde—Manguinhos**, v.25, n.2, p.429-448. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-59702018000200429&lng=en&nrm=iso&tlng=pt> Acesso em 4 dez. 2019. 2018.

PERROUX, F. Consideraciones en torno a la noción de polo de crecimiento. **Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación**, v.II, n. 3-4. 1963.

_____, François. Les investissements multinationaux et l’analyse des pôles de développement et des pôles d’intégration. **Tiers Monde**, v.9, n.34, p. 239-265. Disponível em: <https://www.persee.fr/doc/tiers_0040-7356_1968_num_9_34_2436>. Acesso em 4 dez. 2019. 1968.

ROBERTS, J. T. Trickle down and scrambling up: the informal sector, food provisioning and local benefits of the Carajás mining “growth pole” in Brazilian Amazon. **World Development**, v.23, n.3. p.385-400. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0305750X9400142L>>. Acesso em 4 dez. 2019. 1995.

ROBIC, Marie-Claire. Métropoles/Métropole. Les géographes et les métropoles d’équilibre. *Strates*, n.4 (Dossier: images réfléchis. Paroles d’un paysan révolutionnaire). Disponível em: <<https://journals.openedition.org/strates/4432?&id=4432#quotation>>. Acesso em 4 dez. 2019. 1989.

ROBIC, Marie Claire; BRIEND, Anne-Marie; RÖSSLER, Mechtild. (Eds.). **Géographes face au monde**. Paris: L’Harmattan. 1996.

ROCHEFORT, Michel. Organização urbana da Amazônia brasileira. **Boletim Carioca de Geografia**, v.12, n.3-4, p.15-29. 1959.

_____, Michel. **O problema da regionalização no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, Relatório Técnico, 1967.

SANTOS, Maria Cecília L. **Universidade de São Paulo: alma mater paulista 63 anos**. São Paulo: Edusp e Imprensa Oficial. 1998.

SANTOS, Milton. **Economia espacial**. São Paulo: Edusp, 2003.

TRICART, Jean. **Cours de géographie humaine—fascicule II l’habitat urbain**. Paris: Centre de Documentation Universitaire. 1957.

WIEDEMANN, Luis Felipe da S. **Brasil: realidade e desenvolvimento**. São Paulo: Sugestões Literárias. 1974.