

XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM
PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

21 a 25 de maio de 2007

Belém - Pará - Brasil

AS RELAÇÕES ESTADO-TERRITÓRIO NO BRASIL: O MUNICÍPIO NOS PROJETOS DE
INTEGRAÇÃO NACIONAL DO PRIMEIRO GOVERNO VARGAS

Gabriela Carames Beskow (CPDA - UFRRJ)

XII ENANPUR – Encontro Nacional da ANPUR
21 a 25 de maio de 2007 – Belém - PA

ST 4 - História, cidade e urbanismo

Profs. Drs. Ivone Salgado (PUCCAMP) e Eloísa Petti (UFBa).

As Relações Estado-Território no Brasil: O Município nos Projetos de Integração Nacional do Primeiro Governo Vargas (1930-1945)

Resumo

Este trabalho pretende analisar os papéis de importância que o município adquiriu nos projetos de integração nacional e desenvolvimento do país elaborados durante o primeiro governo Vargas (1930-1945). Aborda em especial as ações do IBGE durante o Estado Novo, a partir de um debate há muito travado entre a intelectualidade brasileira em torno da proposta de uma divisão administrativa para o país que estabelecesse um equilíbrio político, econômico e social. Dentro dessas propostas, a instância municipal ganha importância fundamental, pois os municípios passam a ser entendidos como célula-base da administração pública e como centros propulsores de desenvolvimento e civilidade para as regiões do seu entorno. A construção de Goiânia será analisada como um exemplo interessante que ilustra as perspectivas de integração propostas pela política da “Marcha para Oeste”.

As Relações Estado-Território no Brasil: O Município nos Projetos de Integração Nacional do Primeiro Governo Vargas (1930-1945)

1 – Os intelectuais e a organização territorial do Brasil

O nascimento de jovens nações latino-americanas no século XIX demandou um profundo trabalho de construção de identidades nacionais. Frente ao esfacelamento do antigo Império Espanhol nas Américas, o Brasil encarava o desafio de criar um imaginário nacional que permitisse a manutenção da unidade do país. O período das Regências foi especialmente difícil, pois o Estado precisou enfrentar um grande número de revoltas regionais que ameaçaram dividir o país.

A partir da Constituição de 1891, o sistema federalista no Brasil buscou superar as insatisfações ocasionadas pelo excessivo centralismo do Império. Porém, muitos setores da intelectualidade, durante as primeiras décadas do século XX em especial, passaram a criticar o exacerbamento deste federalismo, que acreditavam ser o responsável pelo profundo desequilíbrio político no país.

Essa intelectualidade vinha levantando importantes questionamentos a cerca do tema da integração nacional. A perspectiva da oposição litoral X sertão era muito discutida na época, e os pensadores buscavam superá-la através da consolidação de uma real identidade nacional, com o abandono das influências européias e da integração de todo o país, econômica, cultural e socialmente. Vale a pena destacar a vertente intelectual sanitaria, representada por figuras como Carlos Chagas, Oswaldo Cruz, Belisário Penna e Arthur Neiva. Os sanitaristas tiveram um papel muito importante ao divulgar as mazelas do interior, e clamar pela intervenção do Estado nestas regiões, garantindo à população a infra-estrutura e condições básicas para promover sua saúde, e conseqüentemente, o desenvolvimento do país.

A partir destes debates, as propostas para uma nova divisão administrativa do território brasileiro adquiriram força. Esta questão foi, por muitos anos, alvo de acalorados debates entre setores técnicos e intelectuais, principalmente a partir de temas como o desenvolvimento estadual, o peso político dos estados, a posse e exploração de riquezas, questões demográficas, entre outros. Os períodos de formulação das Constituições Nacionais foram vistos pelos setores interessados no tema como oportunidades de discuti-lo e efetivar novas propostas. Assim ocorreu com as Constituições de 1824, 1891 e 1934.

Com o advento da República, o novo regime recebeu como herança um país desarticulado política e economicamente. Além das questões dos limites e fronteiras ainda em processo de resolução com os países vizinhos, o Brasil possuía uma divisão administrativa muito mal resolvida, com áreas limítrofes entre os estados mal determinadas, o que gerava uma série de conflitos internos e indecisões políticas. A divisão que estava estabelecida neste momento foi firmada pela Constituição de 1891, que transformou as províncias imperiais em estados. A única mudança ocorrida na Primeira República em relação ao mapa consolidado durante o Segundo Império foi a anexação do Acre ao território brasileiro em 1903.

O período dos anos 1920 foi bastante rico no que diz respeito ao debate da intelectualidade sobre a questão do estado-território no Brasil. Alguns espaços tornaram-se frutíferos para estes debates, como o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro – IHGB, a Sociedade de Geografia do Rio de Janeiro e o Colégio Pedro II.

Segundo Eli Alves Penha, esse tema foi considerado fundamental para se pensar as problemáticas da fragmentação e da coesão nacional. A partir da influência do pensamento de importantes figuras da geopolítica europeia como Friedrich Ratzel, os intelectuais aprofundaram o estudo dessa dimensão da geografia no Brasil, utilizando-a para analisar os desafios no caminho da unidade nacional. Penha reafirma a perspectiva de Myamoto, segundo o qual “... no Brasil, a Geopolítica extrapolou o seu campo de ação, envolvendo não apenas os problemas de ordem geográfica, mas também aqueles de caráter político e social, através de estudos que focalizavam a organização nacional.” (Penha, 1993, p. 31).

No cenário brasileiro, é importante destacar os trabalhos de Alberto Torres, que tiveram grande relevância principalmente no que diz respeito à necessidade da ação estatal, através de seu reaparelhamento, na promoção da unidade nacional. Para Torres “(...) só há um fator, uma força, um instrumento, uma vontade, uma inteligência, com a função de promover a ação nacional, de manter a vida no país, no que o interessa em conjunto: é o aparelhamento político-administrativo com seus vários órgãos.” (Torres, 1914, p. 243-4). Entre os intelectuais influenciados por essa perspectiva defendida por Torres, podemos destacar Everardo Backheuser e Mário Augusto Teixeira de Freitas.

Os estudos de Backheuser vão sedimentar importantes diretrizes que seriam desenvolvidas pela geopolítica brasileira. O autor de “Problemas do Brasil (Estrutura Geopolítica)” (1933), era um crítico do federalismo, que acreditava ser muito bom para os países do norte, mas que não era aplicável nos trópicos, pois a natureza exigia um controle mais efetivo do território a partir do poder central. Para conter o risco sempre presente de fragmentação interna do país, Backheuser traçou duas estratégias principais do ponto de vista

da geopolítica: uma nova divisão territorial do Brasil, a partir dos princípios da equípotencia dos estados (o que promoveria o fim dos regionalismos, já que minaria as desigualdades econômicas que sustentam as relações de dominação); e a construção de uma nova capital para o país (interiorizada, com uma localização capaz de estabelecer relações de coesão eficazes em todo o território).

Teixeira de Freitas foi muito influenciado tanto por princípios de Torres, no que diz respeito à racionalização do quadro territorial nacional e a necessidade da ação estatal na organização nacional, quanto de Backheuser, a partir de seu enfoque geopolítico e a escolha de temas como a redivisão territorial e o povoamento do país. O intelectual afirmava que estado e nação se confundiam, e que seu desenvolvimento deveria se basear no binômio território e população.

O período do primeiro governo Vargas foi marcado por um tríplice movimento indicado por Eli Alves Penha: centralização, burocratização e racionalização em torno da esfera estatal (Penha, 1993, p. 41). Trata-se, no plano da política estatal, do combate ao federalismo exacerbado em voga durante a Primeira República. Centralizar para melhor controlar e intervir, desde o âmbito federal até o local, e a necessidade de criação de uma máquina burocrática mais eficiente através da racionalidade administrativa. Essas diretrizes são bastante evidentes na formação dos diversos órgãos criados pelo governo federal durante todo este período.

Os grupos que chegaram ao poder após a Revolução de 1930 buscavam construir um novo modelo de desenvolvimento para o Brasil. Este modelo buscava assegurar o desenvolvimento industrial a partir da consolidação de uma base que envolvia questões como infra-estrutura, produção de matérias-primas, garantia de abastecimento e constituição de um mercado consumidor dos produtos industriais. O campo aparecia com um papel importante neste processo, tanto em relação à produção de gêneros alimentícios e matéria-prima, quanto como um possível mercado consumidor. Assim, a fixação do homem no campo e a expansão da fronteira econômica para o interior eram fatores importantes para o novo projeto político.

A questão do interior brasileiro era preocupante também do ponto de vista de uma possível “ação imperialista” estrangeira. Uma política de ocupação dos “espaços vazios” do interior era fundamental para garantir a posse de riquezas naturais e minerais possivelmente existentes.

No contexto político do primeiro governo Vargas, os debates sobre a divisão administrativa ganharam grande força e repercussão com a elaboração de diversas propostas de divisão pensadas a partir das três diretrizes destacadas por Penha. Estas propostas foram

produzidas principalmente por técnicos do governo ligados à diversos órgãos e à instituições como o IHGB, e posteriormente o IBGE. Entre as propostas desenvolvidas neste período, vale à pena tomar como exemplos as elaboradas por E. Backheuser e Teixeira de Freitas que, como salientado, foram figuras de destaque nas reflexões sobre as questões da territorialidade.

A proposta de Everardo Backheuser, de 1933, pensava a divisão do país em figuras geométricas baseadas em meridianos e paralelos. O resultado seriam dezesseis estados, subdivididos em vinte e oito unidades, e seis territórios subdivididos em trinta e seis unidades. Essa divisão atenderia ao princípio de equipotência dos estados, não necessariamente pela equivalência de suas áreas, mas pelo equilíbrio entre os fatores população e superfície, gerando, de certa forma, um equilíbrio econômico (Figueiredo, 1940, p.253).

Em 1937 é apresentada a proposta da Secretaria Geral do IBGE, representada por Teixeira de Freitas, que foi construída a partir do plano elaborado pelo Major Segadas Viana em 1933. A proposta de Segadas Viana previa a divisão do país em vinte e sete estados e trinta e oito territórios. Haveria unidades entre 85.000 e 130.000 quilômetros quadrados, formadas pelas regiões mais ricas e médias, e outras unidades entre 130.000 e 170.000 quilômetros quadrados nas zonas mais pobres. A proposta do IBGE baseou-se em um estudo de Teixeira de Freitas chamado “A Redivisão Política do Brasil”, onde modifica a proposta de Segadas Viana, apresentando um padrão de área dos estados que varia entre 250.000 e 350.000 quilômetros quadrados (ou seja, as diferenças de área dos estados seriam menores do que na proposta de Segadas Viana). A partir deste padrão, o território seria dividido em dezesseis estados, treze territórios e um Distrito Federal (localizado em Belo Horizonte). O plano apresentava ainda uma subdivisão em trinta municípios metropolitanos e duzentos e treze departamentos. Nas regiões mais pobres ou menos povoadas, haveria uma maior interferência do governo federal para a promoção do desenvolvimento (Teixeira de Freitas, 1941).

Podemos destacar como pontos em comum entre as propostas elaboradas neste período: a tentativa de consolidar uma divisão territorial que minimizasse as diferenças de interesses e a força dos grandes e populosos estados, questão profundamente ligada à disputa entre centralismo e federalismo; uma nova divisão visando resolver o problema dos vazios demográficos e a falta de dinamismo de extensas áreas; e a perspectiva de que a nova divisão criaria condições para estudos sistemáticos e uma melhor administração pública. Algumas propostas apontavam também para a formação de dois tipos de unidades no país: as auto-

administradas e as administradas pela União, dependendo dos graus de desenvolvimento de cada uma.

O Major Segadas Viana foi outro importante estudioso dos problemas da territorialidade brasileira, apresentando propostas para uma nova divisão territorial do país, como anteriormente citado. Segadas Viana elaborou artigos em que analisava esta problemática ao longo da história brasileira, e propunha soluções para a questão. Para o autor, “Desde as mais remotas épocas de nossa existência como nação independente, vem sendo abordada a questão da divisão territorial do Brasil, se bem que jamais tenha sido encarada de frente pelos poderes políticos, os quais sempre se mostraram temerosos de resolver os problemas suscetíveis de acarretar descontentamentos momentâneos, colocando assim os interesses particulares acima dos interesses da Nação, cujo futuro nada lhes preocupa, desde que o presente tudo lhes proporcione” (Segadas Viana, 1940, p. 372).

A crítica de Segadas Viana, como a de outros intelectuais já citados, estava direcionada aos males do regionalismo. O autor Viana afirmava que: “No Brasil, o regionalismo tomou um aspecto completamente diferente, pois sua característica principal é amar o Estado de nascimento acima da Nação e se possível usar de seu prestígio ou da sua força para impor a vontade aos mais fracos, ou a trôco de seu apoio exigir tudo do govêrno federal em detrimento da coletividade.

Porque motivo se torna possível tão grande absurdo?

Simplesmente por causa de nossa má distribuição territorial, como adiante provaremos” (Segadas Viana, 1940, p. 377 e 378).

Segadas Viana expressa a idéia de que o contexto histórico em que vivia o país, com o fortalecimento do poder central devido ao golpe do Estado Novo, proporcionava as condições necessárias para que o nacionalismo pudesse superar o regionalismo sectarista: “Finalmente o govêrno federal, sentindo a luta que francamente se esboçava no país e que o conduziria possivelmente a uma situação semelhante à da Espanha ou ao seu desmembramento, ainda em tempo reage criando o Estado Novo, onde o poder central foi fortificado e onde se procura incrementar o sentimento de nacionalidade, em vias de desaparecer com o regionalismo” (Segadas Viana, 1940, p. 380).

É possível identificar neste período, portanto, a consolidação do debate de temas intimamente ligados ao problema da territorialidade e da organização nacional, que começou a florescer nas décadas anteriores. No governo Vargas, a concretude das perspectivas de ação estatal, centralização e do reaparelhamento do Estado para promover a organização nacional

dar-se-ia principalmente com a constituição do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

O IBGE foi criado em 1938, a partir da fusão do Conselho Nacional de Geografia – CNG - e do Conselho Nacional de Estatística - CNE. Podemos destacar em suas atividades três linhas de ação que influenciaram as políticas federais: a racionalidade administrativa, a definição de estratégias para o território nacional e a organização do espaço geográfico brasileiro como reflexo do movimento urbano-industrial. O IBGE seria elaborador e executor de um plano privilegiado pelo Estado Novo (1937-1945) que incluía levantamentos e sistematizações de informações sobre o quadro territorial, os estudos sobre a divisão territorial, a transferência de capital, a questão dos transportes, a racionalização dos limites interestaduais e intermunicipais, entre outros estudos e propostas (Penha, 1993).

2 – O IBGE e os Projetos Envolvendo os Municípios

Desde a sua criação, o IBGE tornou-se um órgão central na elaboração de diretrizes, estudos e propostas políticas visando o projeto de coesão nacional. Um estudo denominado “Problemas de Base do Brasil”, elaborado em 1941 pela Secretaria Geral do Instituto, buscou identificar os maiores desafios no caminho da unidade do país, gerando propostas para superá-los. Analisaremos aqui, entre os problemas levantados pelo estudo, aqueles que dizem respeito à divisão administrativa, à interiorização da metrópole federal e à criação de redes de centros propulsores. Através destes pontos poderemos identificar a forma com as questões dos municípios e da urbanização eram abordadas nas propostas do IBGE.

O primeiro passo do processo de organização nacional dizia respeito ao equilíbrio e à equidade da divisão político-territorial brasileira. Como salientado anteriormente, os intelectuais atribuíam à atual divisão problemas como o grande despovoamento do território, a incapacidade de exploração de recursos e a insatisfação de estados que ficavam em segundo plano na conjuntura política e econômica nacional. Uma nova divisão que garantisse um padrão uniforme aos estados seria fundamental para estabelecer um equilíbrio nacional. Os novos estados que não tivessem recursos ou população suficiente seriam controlados pela União, que promoveria o seu desenvolvimento.

A questão da interiorização da metrópole federal já era debatida por intelectuais e políticos desde o Império. A transferência da capital para o interior tinha como principais objetivos garantir a defesa de áreas mais vulneráveis do território e servir como elemento de aglutinação e coesão nacional. As propostas do IBGE neste período giravam em torno da

idéia de uma interiorização progressiva, a fim de preparar as condições para a mudança definitiva da capital para o Planalto Central. A proposta mais freqüente era a da transferência da capital do Rio de Janeiro para Belo Horizonte, onde seria criado o Distrito Federal numa área de 24.000 quilômetros quadrados. Dever-se-ia impedir um possível declínio econômico do Rio de Janeiro, industrializando Belo Horizonte e tornando-a tributária do porto e da praça da antiga capital.

A criação de uma rede de centros propulsores tinha como objetivo impedir que os “espaços vazios” do interior fossem ocupados paulatinamente a partir do adensamento populacional da região litorânea. Dever-se-ia ocorrer o adensamento simultaneamente à expansão do Estado. Propunha-se a criação de duzentos centros propulsores em conexão com os novos estados criados e os municípios. Esses centros seriam provavelmente denominados Departamentos, e seriam formados pela associação de municípios independentemente dos limites estaduais (ou seja, um Departamento poderia conjugar municípios de diferentes estados). Para as sedes destes departamentos seriam construídos cerca de duzentos centros urbanos metropolitanos, cuja densidade não poderia ser inferior ao mínimo necessário para realizar a ocupação, o povoamento e a organização eficientes das áreas rurais de seu entorno. Os municípios ficariam sobre controle do governo departamental, que teria como órgãos fiscal e legislativo um conselho formado pelos prefeitos.

A construção destes municípios teria como importante conseqüência a transferência de grandes massas demográficas para o interior. Além de ocupar essas regiões, a transferência de populações promoveria um “desafogamento” dos centros urbanos litorâneos. Inicialmente seriam deslocados contingentes para trabalhar na construção dos municípios. Tratava-se de contingentes que deveriam ser racionalizados, utilizando-se, em um primeiro momento, a população de “desajustados” – mendigos, desocupados -, assegurando a revalorização desses indivíduos através da promoção de sua dignidade e garantia de sua assistência sanitária e educativa. Formar-se-ia, então, um “Exército do Trabalho”, organizado e disciplinado sob a tutela das Forças Armadas, ficando responsável pela construção de cidades, abertura de estradas, exploração agropecuária, entre outras atividades.

A partir destas diretrizes podemos perceber a importância que os novos municípios teriam para o plano de ocupação dos “espaços vazios” do interior, não só servindo como pólos de atração para as populações que deveriam ocupar estes espaços, mas como centros responsáveis por incentivar e organizar os projetos de desenvolvimento das regiões do seu entorno. É importante salientar que a construção destes municípios acompanhava um projeto mais amplo que previa a redivisão político-territorial brasileira, que asseguraria um equilíbrio

de forças políticas – com a preponderância do governo federal responsável por garantir esse equilíbrio – e um maior desenvolvimento de todas as regiões a partir de planos baseados nos princípios da racionalidade administrativa. Essa perspectiva de racionalização da máquina estatal esteve fortemente presente entre os teóricos e técnicos do Estado durante todo o governo Vargas, e especialmente durante o Estado Novo. Um dos fatores fundamentais para promover essa racionalização era o levantamento de dados sobre as condições de vida da população e as potencialidades do país. Essa tarefa seria executada por diversos órgãos criados no período, como o IBGE, e seriam fundamentais para nortear as políticas elaboradas pelo Estado. O estudo analisado acima, “Problemas de Base do Brasil”, é um exemplo das diretrizes que norteavam as ações empreendidas por estes órgãos.

Outro exemplo da importância dada ao município nos planos de integração nacional elaborados pelo Estado durante este período foi o Decreto-Lei nº. 311, conhecido como “A Lei Geográfica do Estado Novo”. Esse decreto foi promulgado em 02 de Março de 1938 e tinha como objetivo resolver a questão da delimitação territorial de municípios e distritos. Essa era uma medida fundamental entre os preparativos que estavam sendo tomados para a realização do Censo de 1940. Segundo Penha, as medidas consolidadas na Lei iam de acordo com as práticas do IBGE, que reservou aos municípios papel de destaque enquanto base primária de coleta e divulgação de informações estatísticas e geográficas, e no fortalecimento do município entendido como célula básica da organização política do país (Penha, 1993, p. 114). Neste período de combate ao excessivo poder dos estados consolidado pelo federalismo vigente desde a constituição de 1891, buscou-se fortalecer, de um lado, o governo federal (centralização política), e de outro, os municípios. O fortalecimento municipal não implicava em autonomia excessiva do município, e sim garantir um mínimo de recursos e restaurar as condições econômicas e demográficas locais, combatendo assim o desequilíbrio que atingia o quadro nacional.

A análise da “Revista Brasileira de Geografia” - RBG, publicação do IBGE através do Conselho Nacional de Geografia - CNG, possibilita a identificação de diversos artigos ou matérias que tem como temas as questões municipais e estudos sobre a Geografia Urbana. A Revista era publicada em quatro volumes anuais. No período de publicação da RBG entre 1939 (início da publicação) e 1945 (fim do primeiro Governo Vargas) podem ser identificados cerca de vinte e cinco artigos /matérias em que esses temas são desenvolvidos.

As resoluções da “Lei Geográfica do Estado Novo” são temas de diversos artigos/matérias da RBG, especialmente a questão da elaboração dos mapas municipais. A Lei determinou o prazo de um ano (até 02 de Março de 1939) para que os municípios

elaborassem os mapas de seus territórios e os depositasse na Secretaria do Diretório Regional de Geografia, prazo este que acabou sendo prorrogado a pedido do Diretório Central do Conselho Nacional de Geografia para o dia 31 de Dezembro de 1939, devido à complexidade da tarefa. Os mapas elaborados deveriam corresponder a um padrão mínimo estipulado pelo Conselho Nacional de Geografia. Além dos mapas, seriam produzidos relatórios que descreveriam como o trabalho foi realizado, os técnicos envolvidos, os documentos utilizados, etc., e fotografias dos principais aspectos urbanos. Os mapas e as fotografias seriam apresentados em exposições organizadas Conselho Nacional de Geografia – na capital de cada estado - e a Secretaria Geral do Conselho Nacional de Geografia – no Distrito Federal – que visavam despertar o interesse do público para o tema (RBG, 1939, N°. 1, p. 81). Os estados de São Paulo e Minas Gerais estiveram entre os primeiros a se organizarem para a tarefa, e suas estruturas de trabalho eram usadas pelos técnicos do IBGE como exemplos a serem seguidos. Nestes casos o estado tomou a frente da tarefa, organizando os municípios de forma a obter um trabalho final uniforme. A Lei não exigia que o estado se envolvesse nos trabalhos, sendo a responsabilidade colocada nas mãos dos governos municipais.

Em 24 de Março de 1940 foram inauguradas nas capitais estaduais as Exposições dos Mapas Municipais. Todas as 1.574 Prefeituras Municipais apresentaram seus respectivos mapas dentro do prazo estabelecido. Os mapas permitiram estabelecer os contornos municipais, as divisas inter-distritais, as sedes municipais, principais elevações do território e cursos d'água, a passagem das rodovias e a localização das principais fazendas, engenhos e estâncias (RBG, 1940, N°.2, p. 248 – 249).

Como frutos da “Lei Geográfica do Estado Novo” foram elaborados pelo IBGE os volumes quinquenais da “Divisão Territorial dos Estados Unidos do Brasil de 1939 – 1943” (lançado em 1940) e “Divisão Territorial do Brasil 1944 – 1948” (lançado em 1945). No prefácio do primeiro volume, José Carlos de Macedo Soares (Presidente do IBGE) afirma que a elaboração desta obra comprovava que o Decreto-Lei 311/1938 foi integralmente cumprido.

A “Divisão Territorial dos Estados Unidos do Brasil de 1939 – 1943” oferecia ao público os seguintes dados: uma tabela inicial com a síntese do quadro territorial brasileiro; as tabelas regionais, onde se estabelecem a hierarquia e a sobreposição de diversas ordens de circunscrições judiciária e administrativa e as diferenças dessa tabela para a divisão em vigor anteriormente; dois índices alfabéticos que informam as alterações toponímicas em relação à nomenclatura anteriormente vigente e mostra as circunscrições e localidades, de todas as

unidades políticas, a que correspondem na situação anterior, os topônimos da atual divisão territorial; e por fim um anexo com tabelas que mostram todas as leis federais e regionais ligadas ao empreendimento (IBGE, 1940).

Já o volume da “Divisão Territorial do Brasil 1944 – 1948” é constituído por um breve apanhado estatístico com a síntese da divisão administrativa do país; tabelas com a divisão municipal e distrital de cada unidade da Federação; e uma lista com todos os distritos em ordem alfabética, contendo as denominações atuais e as que possuíam nas divisões anteriores (IBGE, 1945).

Como um último exemplo das ações promovidas pelo IBGE que tinham os municípios como alvos, vale à pena destacar a Campanha das Coordenadas Geográficas, organizada a partir de 1939 pelo Conselho Nacional de Geografia. Esta campanha estava no bojo dos planos de confecção dos mapas anteriormente citados, enfatizando a localização das sedes municipais por suas coordenadas cartográficas. Allyrio Huguency de Mattos foi um dos expoentes desta Campanha, responsável não apenas pelo trabalho diretamente na determinação das coordenadas, mas também preparando engenheiros e operadores para atuarem no projeto. As coordenadas estabelecidas eram frequentemente publicadas na Revista Brasileira de Geografia.

Essas obras nos revelam a importância que a instância municipal adquiriu nas políticas estatais deste período, o que se refletiu em ações e empreendimentos de alta complexidade frente às limitações técnicas existentes, mas que, devido ao grande investimento e esforço principalmente do IBGE e seus conselhos componentes, foi capaz de gerar uma grande variedade de dados e informações fundamentais para os processos de mudança administrativa previstos para o país.

3 – Goiânia – Uma Cidade Criada no contexto da Marcha para Oeste

Como anteriormente salientado, desde o início do governo Vargas buscou-se estabelecer uma nova política para o campo e para o interior do país, promovendo a integração nacional. Nesse período os debates sobre a questão territorial ganharam força, e cada vez mais surgiram propostas para promover a integração pretendida. Mas é no período do Estado Novo que essas propostas se agrupam sob uma bandeira política, que foi denominada de “Marcha para Oeste”. Esta política teve a capacidade de criar diversos símbolos e imagens, entre os quais podemos destacar a obra “A Marcha para Oeste: a influência do bandeirante na formação social e política do Brasil” (1940), de Cassiano

Ricardo, poeta modernista que propunha a valorização do território como base de constituição da nacionalidade. Ricardo afirmava a necessidade de se retomar as ações empreendidas pelos bandeirantes históricos e novamente desbravar os sertões. Para Alcir Lenharo, “A ‘cruzada’ da Marcha para Oeste, seja no plano discursivo, seja no plano das justificativas administrativas, constitui um precioso exemplo dessa fabricação de imagens. Elaborada crucialmente na virada do ano novo de 38, pouco depois do golpe, e retrabalhada cuidadosamente nos anos seguintes, a Marcha para Oeste foi calcada propositalmente na imagem da Nação que caminha pelas próprias forças em busca de sua concretização” (Lenharo, 1986, p. 55 e 56). Essa imagem foi moldada, essencialmente, pela perspectiva de retomada do ideal bandeirante, dos homens que desbravam, conquistam, exploram riquezas e civilizam os espaços em branco dos mapas. Nas palavras do próprio Vargas, “O verdadeiro sentido da brasilidade é a marcha para o Oeste. No século XVIII, de lá jorrou o caudal de ouro que transbordou na Europa e fez da América o continente das cobiças e tentativas aventurosas. E de lá teremos de ir buscar: dos vales férteis e vastos, o produto das culturas variadas e fartas; das entranhas da terra, o metal com que forjar os instrumentos de nossa defesa e do nosso progresso industrial” (Vargas, s.d., p. 124).

Diniz Filho afirma que: “As políticas designadas pelo lema “Marcha para Oeste” formavam um conjunto de ações governamentais bastante variadas, que iam desde a implantação de colônias agrícolas, passando pela abertura de novas estradas, até obras de saneamento rural e construção de hospitais”. (apud Lopes, 2002).

A construção da cidade de Goiânia, nova capital do estado de Goiás, tornou-se também um símbolo da integração nacional. Em 1933 o interventor de Goiás, Pedro Ludovico Teixeira, propõe a construção de uma nova capital para o estado. Desde a decadência da mineração na região, a cidade de Goiás se encontrava em franco isolamento e apatia. A idéia de se construir uma nova capital com uma localização que pudesse promover o desenvolvimento local era bastante antiga, remontando ao período imperial. A mudança também era politicamente favorável ao governo estabelecido após a Revolução de 1930, pois visava minar a força política de algumas famílias locais. Para os que apoiavam a mudança, a transferência da capital para um local que favorecesse os aspectos econômico e administrativo era uma necessidade. A cidade de Goiás era uma região pobre e atrasada, e sua população vivia praticamente isolada do resto do país. Houve, porém, um grande debate sobre o tema, pois os opositores questionavam a existência de uma estrutura financeira capaz de dar conta de tamanho projeto.

Superados os problemas de ordem política e financeira, e com o apoio do governo federal, montou-se então um corpo técnico que buscou o local ideal para o empreendimento. Foi escolhido o município de Campinas, localizado à 180 Km da antiga capital. O plano de construção e toda a obra foi realizada pelos engenheiros da empresa Coimbra Bueno & Cia. Ltda. A cidade possuiria as regiões central (onde se localizaria o setor administrativo e a sede do Governo), norte (ocupado pela indústria e o comércio), e a zona sul (áreas residencial). Seria construído um aeroporto na área noroeste, e, futuramente, o bairro universitário na área oeste.

A pedra fundamental da cidade foi inaugurada pelo interventor Ludovico Teixeira em outubro de 1933 e a mudança do governo foi realizada em março de 1937, mas foi em 1942 que aconteceu a inauguração oficial da cidade. Analisando os discursos realizados pelas autoridades presentes na cerimônia oficial de inauguração, é possível identificar o uso de certas imagens e idéias que demonstram como o evento da construção de Goiânia foi incorporado como uma etapa da concretização da política de “Marcha para Oeste”.

Teixeira de Freitas, então Secretário Geral do IBGE, teve a tarefa de substituir Macedo Soares em seu discurso do evento oficial da inauguração de Goiânia. Em sua fala resgata os ideais bandeirantes: “Porque esta cidade, goianos, operou o milagre de, pelo exemplo de um esforço que foi vosso e pelo contágio de um entusiasmo que é nosso, reavivar em cada brasileiro a fé na sua gente, mostrando-lhe que perdura ainda e perdurará para sempre, como o núcleo mais recôndito, indestrutível e inviolável do caráter de um povo, aquele mesmo ímpeto bandeirante e aventureiro, aquela mesma vocação de semear para o futuro e para a eternidade, que fez com que os nossos maiores forçassem o seu caminho pelos espaços infinitos de um continente desconhecido e hostil, ‘violando os sertões e plantando cidades’” (RBG, 1942, N.3, p. 626 e 627). No discurso de Teixeira de Freitas observamos o resgate da imagem do bandeirante, moldada principalmente a partir das diretrizes traçadas por Cassiano Ricardo em sua obra. Assim, o discurso do Estado conclamava os brasileiros a desbravar os sertões como fizeram seus antepassados, e tomarem o exemplo de Goiânia como ideal a ser seguido, pois é através desse processo de integração dos sertões ao litoral que o Brasil se formaria como unidade e enfim alcançaria o desenvolvimento que tanto almejava, como sintetisa Lenharo: “Neste sentido, o ato de marchar para o centro, para o oeste, implica não somente numa trajetória de regeneração em que a pureza do sertão será submetida ao litoral. O litoral é Nação em marcha voraz, antropofágica, de quem o sertão receberá sua riqueza material e cultural. (...) O encontro das duas partes deverá redundar na Nação integrada e purificada,

convivendo seletivamente o melhor da materialidade do litoral com a pureza espiritual do sertão, fundadores da nova qualidade da Nação, plena e harmoniosa” (Lenharo, 1986, p. 72)

Em meio ao caldeirão de imagens e idéias da “Marcha para Oeste”, os discursos promovidos nesta ocasião remetem também às diretrizes que vinham sendo consolidadas pelo IBGE, como é o caso das propostas e estudos abordados no item anterior. No seu discurso, realizado na presença de grande autoridades do país, o interventor Pedro Ludovico Teixeira proclama que “A construção de Goiânia fez surgir, em nossa generosa terra sertaneja, um grande centro irradiador das mais benéficas influências, influências que de pronto atingiram os mais remotos pontos do organismo estadual. Goiás, hoje, é um vasto cenário em que se operam as mais surpreendentes transmutações. Goiânia encheu haustos vivificadores os pulmões do Estado. Goiás recomeçou-se em Goiânia” (RBG, 1942, N.3, p. 625) . É interessante observar a idéia presente de que a cidade irradiava boas influências que atingiriam os pontos mais remotos do estado. Esta crença estava contida nos planos e propostas elaboradas pelo IBGE, que atribuíam aos centros urbanos modernos, erguidos em regiões isoladas do vasto sertão brasileiro, a capacidade de funcionar como centro propulsor do desenvolvimento regional. É nestas cidades que se encontraram os centros culturais, políticos e econômicos, e através de suas vias de comunicação seria capaz de romper com o isolamento ao qual a região era até então submetida.

A análise do imaginário que envolveu o nascimento da cidade de Goiânia (sintetizado, por exemplo, nos discursos proferidos na cerimônia de inauguração) nos permite inserir este imaginário em um quadro ainda mais amplo, que foi a construção prática e teórica da “Marcha para Oeste”. Assim, este empreendimento se tornou um símbolo da política de integração nacional, que buscava promover a conexão do litoral com o sertão do país, e, especialmente na proposta deste trabalho, fortalecer a instância municipal como célula-básica da organização nacional e entender a cidade como um pólo dinamizador do desenvolvimento regional.

Por fim, apesar da força simbólica que a “Marcha para Oeste” apresenta neste período, é importante salientar que os resultados práticos desta política foram bastante limitados, principalmente devido a fatores como a complexidade das propostas defendidas, pelos interesses políticos contrários e pela falta de recursos do Estado. Porém, é possível identificar algumas conseqüências importantes desta política. Otávio Velho (Velho, 1976) chama a atenção para fatos como a migração, que já vinha aumentando no pós-1930, tornar-se algo evidente neste período (só que do campo para cidade) e o incremento demográfico da Amazônia na década de 1940 (principalmente por causa da borracha). Em relação ao tema

aqui destacado, Velho afirma a ocorrência de um relativo desenvolvimento do Centro-Oeste (com a abertura de estradas de ferro e construção de Goiânia) e a existência de fluxos migratórios apoiados pelo Estado com sucesso de São Paulo e Minas Gerais pra o sul do Mato grosso e Goiás.

4 – Considerações Finais

É possível observar, na atual cena política e intelectual brasileira, a continuidade de uma diversificada e rica discussão em torno do tema da territorialidade e da integração nacional. Deve-se levar em consideração que as problemáticas que impulsionavam os intelectuais das décadas de 1930 e 1940 se diferenciavam das atuais, principalmente por sua ênfase em temas como as fronteiras, a luta contra influências externas e a busca pela consolidação do sentimento de nacionalidade em um determinado território reconhecido como nacional. Mas, apesar de lógicas e contextos diferenciados, a importância dada a dimensão local e ao desenvolvimento de base regional aparecem como fatores de continuidade ao longo das décadas nas quais persiste os debates. Estes aproximam-se não necessariamente em ações políticas semelhantes (que em alguns casos ocorreram), mas como perspectivas de desenvolvimento e como sinal de que certos desafios colocados ao país, principalmente o desafio da integração nacional, ainda não foram superados.

Através de um longo processo político, o Estado durante o primeiro governo Vargas buscou quebrar o regionalismo exacerbado então vigente, revestindo-se de um novo papel de interventor nas questões do país e centralizando o poder político no âmbito federal. Inserida neste processo, identificamos a tentativa de adoção de um novo modelo de desenvolvimento nacional que previa o fortalecimento do campo e propiciaria a estrutura necessária a consolidação da industrialização brasileira. O interior aparece também como espaço a ser defendido das potências estrangeiras e como paraíso promissor para a exploração das riquezas nacionais. No âmbito da política social e cultural, propôs-se uma revalorização do homem nacional e um repensar da nacionalidade brasileira que tinha como desafio a superação dos regionalismos. O território passou então a ser encarado como forte fator de coesão nacional.

Vargas proclamava a necessidade de acabar com o arquipélago de desigualdades que era o Brasil e fazer com que as fronteiras políticas e econômicas se tornassem coincidentes: tratava-se de submeter o país a um imperialismo interno. Estabeleceram-se, assim, propostas concretas e políticas que efetivassem essas demandas. Construídas por intelectuais e técnicos

representantes de diversos órgãos constituídos no período – entre os quais destacamos o IBGE -, essas figuras elaboraram diferentes propostas. Neste trabalho buscou-se enfatizar as propostas que envolveram a questão territorial e o papel dos municípios neste processo: em primeiro lugar, as tentativas de se estabelecer uma divisão administrativa que minimizasse as diferenças políticas, econômicas e sociais; depois, a análise da importância que os municípios adquiriram nestas propostas, vistos principalmente como pólos propulsores de desenvolvimento; e, finalmente, com o exemplo da construção de Goiânia, observar como as algumas propostas de criação de centros urbanos interiorizados puderam ser concretizadas e usadas simbolicamente para legitimar o discurso estatal. O município foi utilizado como base geradora e organizadora do desenvolvimento, como ferramenta para buscar um novo equilíbrio político que desarticulasse a força do regionalismo, e, em alguns casos, como símbolo e síntese de um novo projeto nacional. A imagem de uma série de cidades planejadas, construídas pelo interior de todo país, era central no discurso político que marchava rumo a oeste. Essa marcha, ao longo de nossa história, é constantemente resgatada, ganha novas vestes e adereços, mas nela permanecem as ideias de desbravamento e conquista de um país que parece continuar a se olhar de fora para dentro.

5 – Bibliografia

CONSELHO NACIONAL DE GEOGRAFIA. “Mapas Municipais”. Revista Brasileira de Geografia, Rio de Janeiro, n. 1, jan.1939.

_____. “Exposição de Mapas Municipais”. Revista Brasileira de Geografia, Rio de Janeiro, n. 2, abr. 1940.

_____. “Exposição de Mapas Municipais”. Revista Brasileira de Geografia, Rio de Janeiro, n. 3, jul. 1940.

_____. “Mapas Municipais – O que Fez o Estado de Minas Gerais”. Revista Brasileira de Geografia, Rio de Janeiro, n. 4, out. 1940.

_____. “Goiânia – Uma Cidade Criada”. Revista Brasileira de Geografia, Rio de Janeiro, n. 1, jan. 1941.

_____. “‘Batismo Cultural’ de Goiânia”. Revista Brasileira de Geografia, Rio de Janeiro, n. 3, jul. - set. 1942.

_____. “Inauguração Oficial de Goiânia”. Revista Brasileira de Geografia, Rio de Janeiro, n. 3, jul. - set. 1942.

DECRETO-LEI Nº. 311/1938 – Lei Geográfica do Estado Novo.

FIGUEIREDO, Lima. “Nova Divisão Territorial do Brasil” – Comentário da obra do Comte. Thiers Fleming. In: Revista Brasileira de Geografia, Rio de Janeiro, n. 2, abr. 1940.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. “Problemas de Base do Brasil”. Resoluções da Assembléia-Geral do CNE, n.279. Rio de Janeiro: IBGE, 1945.

_____. Divisão Territorial dos Estados Unidos do Brasil de 1939 – 1943. Rio de Janeiro: IBGE, 1940.

_____. Divisão Territorial do Brasil 1944 – 1948. Rio de Janeiro: IBGE, 1945.

LENHARO, Alcir. Sacralização da Política. São Paulo: Papirus, 1986.

LOPES, Sérgio. O Território do Iguazu no Contexto da “Marcha para Oeste”. Cascavel: Edunioeste, 2002.

MAGNAGO, Angélica Alves. “A Divisão Regional Brasileira – Uma Revisão Bibliográfica”. Revista Brasileira de Geografia, Rio de Janeiro, v. 57, n. 4, out. - dez de 1995.

PENHA, Eli Alves. A Criação do IBGE no Contexto da Centralização Política do Estado Novo. Rio de Janeiro: IBGE, 1993.

RICARDO, Cassiano. A Marcha para Oeste: A Influência do Bandeirante na Formação Social e Política do Brasil. Rio de Janeiro: José Olympio, 1942.

SEGADAS VIANA, João. “Divisão Territorial do Brasil”. Revista Brasileira de Geografia, Rio de Janeiro, n. 3, jul. 1940.

TEIXEIRA DE FREITAS, M.A. “A Redivisão Política do Brasil”. Revista Brasileira de Geografia, Rio de Janeiro, n. 3, jul. 1941.

TORRES, Alberto. O Problema Nacional Brasileiro. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1933.

VARGAS, Getúlio. A Nova Política do Brasil – Volume V. Rio de Janeiro: José Olympio, s.d.

VELHO, Otávio. Capitalismo Autoritário e Campesinato. São Paulo: Dijel, 1976.