

GEOPOLÍTICA, *STATE-MAKING* E INDUSTRIALIZAÇÃO NO BRASIL: O PAPEL DO PODER MILITAR E DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO AUGE DO NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO BRASILEIRO

Ricardo Zortea Vieira¹

RESUMO

O objetivo do trabalho é contribuir para o debate sobre as causas da experiência brasileira de evolução institucional e desenvolvimento econômico durante a “Era Desenvolvimentista”. O argumento é o de que a geopolítica regional e o poder militar, fatores ignorados nas análises convencionais, tiveram um impacto significativo sobre a estruturação das instituições estatais (*State-making*) e políticas de desenvolvimento brasileiras em um momento chave do desenvolvimentismo, o Plano de Metas. Para demonstrar essa hipótese, será reconstituída uma tradição de pensamento e ação militar enraizada na geopolítica da Bacia do Prata que ligava defesa nacional com a modernização econômica e centralização política. A evolução dessa tradição estratégica conformou, a partir dos anos 1930 e 1940, um sistema de planejamento que articulava doutrinas e hipóteses de guerra com requerimentos militares e projetos na área econômica. Como demonstração do funcionamento e impacto desse sistema, e, portanto, da variável geopolítica sobre o desenvolvimentismo brasileiro, será mapeada a sua atuação em projetos do Plano de Metas nos setores petroquímico, nuclear, de construção naval e transportes terrestres, além de iniciativas para obtenção de financiamento externo. Conclui-se que além dos fatores apontados pela literatura convencional a geopolítica regional deve ser incluída como uma das causas do desenvolvimentismo brasileiro.

Palavras-chave: *State-Making*. Desenvolvimentismo. Plano de Metas. Poder Militar. Geopolítica.

¹Doutor. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro (RJ), Brasil. E-mail: ricardozortea2@gmail.com

Orcid: <http://orcid.org/0000-0001-9457-3384>

INTRODUÇÃO

Atualmente é reconhecida a importância que a guerra e a preparação para a guerra detiveram sobre a formação dos Estados (*State-making*) e economias modernas. No primeiro caso, a necessidade dos príncipes europeus de pessoal e dinheiro para seus exércitos levou à superação do patrimonialismo e das relações de vassalagem e à implantação da administração burocrática moderna de povos e territórios (Tilly, 1996; Centeno, 2002; Ertman, 1997; Rasler & Thompson, 2012). No segundo caso, as necessidades financeiras da guerra levaram à criação dos modernos sistemas de tributação e de dívida pública, e, posteriormente, a inovações tecnológicas e projetos de desenvolvimento econômico estrategicamente motivados (Gerschenkron, 1962; Trebat, 2011; Fiori, 2014; McNeill, 1982). De fato, mesmo quando a guerra não ocorre, a preparação para a guerra requer o estabelecimento de instituições e políticas muito além do âmbito das entidades militares. Nesse sentido, é um ângulo privilegiado de análise, para o entendimento tanto da evolução das instituições estatais, quanto das suas políticas de desenvolvimento, a análise do planejamento estratégico, definido aqui como a atividade de identificação de ameaças militares e de formulação de planos e projetos para neutralizá-las nas diversas áreas de atuação do Estado.

Entre os anos 1930 e 1970, o Brasil passou por um período de intensa evolução e complexificação institucional das suas estruturas estatais, processo esse ligado à edição de políticas de desenvolvimento em larga medida responsáveis por converterem o país de economia agrícola a industrial nessa fase histórica, denominada de desenvolvimentista (Draibe 1985; Tavares 1972; Bielschowsky & Mussi 2013). As explicações para a expansão da burocracia estatal e para a edição de políticas de industrialização ignoram largamente a variável geopolítica, especialmente no caso sul-americano, inversamente atribuindo esses fenômenos à dinâmica das classes sociais. Mesmo a ação política militar, bastante intensa na era desenvolvimentista, é entendida como derivada de disputas no âmbito da sociedade civil (Stepan 1971; Rizzo de Oliveira 1976; Moraes 1991), a interesses de fortalecimento organizacional na política interna (Carvalho 2005; Coelho 2000), ou a necessidade de combate a inimigos internos. Como coloca Miguel Centeno na sua análise sobre o pensamento militar brasileiro:

...beginning in the 1940s, the Brazilian military, and its continental counterparts, emphasize its internal roles, such as economic development and the defense of “national identity.” The threat to national security—a term with increasingly ominous implications in the 1960s—was viewed as internal. This point is critical: the enemy was within (Centeno, 2002, pp. 78-80).

Em comum a todas as vertentes está a total falta de relevância das rivalidades geopolíticas interestatais sul-americanas como fatores explicativos do desenvolvimento das estruturas de Estado, ou *State-making*, edição de políticas de desenvolvimento e ação política militar. O objetivo do presente artigo é demonstrar o impacto da rivalidade geoestratégica regional sul-americana sobre as instituições, mecanismos de financiamento e políticas de desenvolvimento do Plano de Metas do Governo Juscelino Kubitschek (1956-1961). O Plano de Metas foi escolhido por ser um dos pontos áureos do desenvolvimentismo brasileiro, e por ser um período no qual o país vivia sob um governo democrático e civil. Para atingir o objetivo, em uma primeira seção será apresentada a formação, entre os anos 1910 e a II Guerra Mundial, de um pensamento militar, e depois de um sistema de planejamento estratégico, que articulava ameaças geopolíticas regionais com iniciativas na área política interna e econômica. Em uma segunda seção será demonstrado, por meio de uma análise da Doutrina de Segurança Nacional e de documentos emitidos pelos órgãos de Alto Comando, como a ameaça externa regional se manteve no pós-II Guerra como referência para o Sistema de Planejamento Estratégico brasileiro, não sendo substituída assim por uma ameaça interna ideológica no período. Finalmente, na última seção, será reconstituído o impacto do planejamento estratégico focado na ameaça geopolítica regional sobre alguns dos principais projetos do Plano de Metas nas áreas de transportes terrestres, construção naval, indústria nuclear e petroquímica, bem como para o financiamento externo dessas iniciativas de desenvolvimento.

GEOPOLÍTICA REGIONAL E AS ORIGENS DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO BRASILEIRO.

Miguel Centeno argumenta, devido ao foco interno das ameaças na ótica dos militares latino-americanos, que o modelo belicista de formação do Estados descrito sumariamente na introdução não seria válido no

continente. Ainda que as teses de Centeno sejam compatíveis com grande parte da experiência latino-americana, é preciso notar que o continente é geopoliticamente diverso. Assim, na Bacia do Prata desde a Independência se observou uma intensa rivalidade regional entre o Brasil e a Argentina, e um movimento pendular na liderança da balança de poder entre esses dois países. No começo do século XX, após uma longa fase de domínio brasileiro no século anterior, a Argentina era a principal potência militar e econômica da região (Doratioto, 2014; Fiori, 2014; Bandeira 2010; Nunn 1983).

Uma das primeiras reações à vantagem argentina na corrida regional foi o envio de oficiais brasileiros para treinamento no Exército alemão. Quando do retorno ao Brasil, os oficiais treinados na Alemanha, ou “Jovens Turcos”, e outros oriundos da Academia de Guerra de Porto Alegre, fundaram no Rio de Janeiro um periódico especializado em assuntos militares chamado A Defesa Nacional (ADN). Esse periódico e seus oficiais eram muito próximos ao Estado-Maior do Exército (EME), órgão de direção superior da instituição criado em 1896 dentro do processo de modernização da força terrestre. Nos anos 1910 e 1920, os oficiais que editavam a ADN muitas vezes também serviam no EME, como foi o caso dos futuros presidentes Eurico Gaspar Dutra e Humberto de Alencar Castello Branco (McCann 2009). Outros oficiais que participaram da publicação de uma forma ou de outra nesse período e tiveram impacto no período desenvolvimentista posterior foram Bertholdo Klinger, Euclides Figueiredo, Estevão Leitão de Carvalho, Mario Travassos, Góes Monteiro, Emílio Medici e Orlando Geisel (Vieira 2015).

A ADN, refletindo um pensamento em voga no EME, considerava a Argentina a principal rival regional do Brasil, potencialmente em parceria ou mesmo aliança com a Inglaterra. O perigo argentino se manifestava na sua superioridade militar terrestre, naval e, nos anos 1920, também aérea, e na sua superioridade econômica. Para responder a esse perigo, e inspirando-se nos conceitos de Nação Armada e Guerra Total aprendidos na Alemanha, propunha-se a implantação de um parque industrial completo e integrado, capaz de atender todas as necessidades do país de forma autárquica, bem como a expansão da rede ferroviária. Esse programa deveria ser conduzido por um Estado Orgânico, ou seja, politicamente centralizado, livre do domínio das oligarquias regionais e em última análise liderado por um Conselho de Defesa Nacional dominado pelas Forças Armadas (Vieira 2015).

A influência do pensamento da ADN estava bem consolidada ao

final dos anos 1920, com oficiais ligados à instituição ocupando cargos de liderança no Exército e tendo impactado a formação dos oficiais subalternos, inclusive da geração tenentista (McCann 2009). Dentre os militares ligados à ADN destacava-se Pedro Aurélio de Góes Monteiro, que, ainda que combatesse os tenentes nos anos 1920, foi posteriormente líder militar da Revolução de 30 e articulador maior da noção de tutela militar sobre a política nacional (Goes, s/d).

Não por acaso, assim, os relatórios do Alto Comando do Exército nos anos 1930 refletem as ideias da ADN na questão da preocupação aguda com a Argentina como maior ameaça à segurança do Brasil e a modernização econômica como forma de equacionar esse desafio. Como coloca o general Valdomiro Lima, em seu relatório ao Conselho Superior de Guerra, que reunia os generais do Exército:

“A invasão do Estado do Paraná, na direção de Ponta Grossa é das mais expeditas, podendo realizar-se por automóveis desembarcados quer em Foz do Iguaçu, quer em portos mais a montante, secundada por infantaria desembarcada em Santa Helena. Desse ponto à Ponta Grossa, medeiam 602km, que foram percorridos em 1924 por pequena força legal com 56 automóveis em 3 a 4 dias apesar do mau estado dos caminhos (...) Assim, por exemplo em São Francisco, poderiam os argentinos instalar uma base naval donde poderiam cooperar com a invasão provável pela Foz do Iguaçu, afim de atuar contra a E.F. São Paulo-Rio Grande (Lima, 1936, p.25-26)”.

Para resolver esse problema, o general Lima propunha que se promovesse a modernização do país, única forma de se lutar uma guerra total:

“A guerra moderna é feita pela Nação Armada que, a par da massa considerável da massa de efetivos de pessoal que pode dispor, é obrigada a dispender formidável quantidade de material de toda natureza. As ciências, as artes, e as indústrias desenvolvidas nos tempos de paz devem ser totalmente mobilizadas para que possam ser colocadas à disposição das

massas combatentes os recursos materiais cuja importância e variedade excedem quaisquer previsões e que as Forças Militares de antanho dispensavam ou desconheciam” (Lima, 1936, pg. 29).

Após a Revolta Paulista de 1932, e sua nomeação como Ministro da Guerra em 1934, Góes Monteiro passou a ter autoridade suficiente dentro do Exército para que a instituição militar atuasse como um agente dentro da política nacional seguindo o pensamento elaborado nas páginas da ADN e incorporado pelo Alto Comando. Assim, já em 1934 do Conselho de Defesa Nacional criado por Washington Luís é convertido em Conselho Superior de Segurança Nacional com uma Secretaria-Geral capaz de apoiar sua tarefa de coordenação de assuntos estratégicos entre os vários ministérios. Mas o maior passo para a instituição da tutela militar que permitiria que os programas de modernização econômica patrocinados pelo Exército saíssem do papel veio com o golpe de 1937 articulado por Góes e seu grande aliado (e sucessor no Ministério da Guerra) General Eurico Dutra. O Golpe de 1937 instituiu o regime do Estado Novo, cujo maior suporte e fiador era o próprio Alto Comando. Nos anos seguintes, o Exército implantaria representantes na burocracia responsáveis por articular a implantação da indústria siderúrgica (Macedo Soares e Silva 1998), o embrião da indústria petroquímica (Wirth 1973) e o esquema de financiamento e gestão da construção do sistema rodoviário nacional (Vieira 2018).

Em resumo, nos anos 1930 e 1940 o Brasil assistiu o começo da implementação do projeto de modernização geopoliticamente referenciada elaborada nas páginas da ADN nas duas décadas anteriores. Como componentes desse projeto estava a instalação de um regime apoiado pelo Exército, a criação de mecanismos de transmissão institucional das necessidades estratégico-militares aos órgãos civis, como o Conselho de Segurança Nacional e os representantes castrenses em diversos órgãos administrativos, e a elaboração e gestão de projetos nas áreas siderúrgica, petroquímica e de transportes terrestres. Ao final do Estado Novo, portanto, existia um sistema de planejamento estratégico nacional que ligava organicamente a avaliação sobre as ameaças ao país, as necessidades das Forças Armadas, e os projetos considerados necessários no âmbito econômico para apoiar e fortalecer o poder militar nacional de modo a capacitá-lo a enfrentar os adversários nacionais.

O SISTEMA DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO PÓS-GUERRA E A DOCTRINA DE SEGURANÇA NACIONAL.

Em 1945 o Exército derrubou o regime do Estado Novo que ele próprio tinha instaurado oito anos antes. Dadas as circunstâncias do fim do regime, não é surpreendente que as instituições que ligavam os requerimentos militares à administração civil não fossem desarticuladas. De fato, o contrário aconteceu: Durante o primeiro governo democrático, o do Marechal Eurico Gaspar Dutra, o sistema responsável por implementar e gerir programas na área econômica que ampliassem o potencial de guerra do país foi fortalecido. Assim, em 1946 foi editado o decreto de criação do Estado-Maior Geral, que, previa o diploma legal, “colabora no preparo da mobilização total da Nação para a Guerra”. O mesmo decreto afirmava que as Seções do Estado-Maior Geral deveriam se ligar com as suas contrapartes na Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional e as Seções de Segurança Nacional dos Órgãos Civis. Essa ligação era essencial dado que era a Secretaria-Geral do CSN a responsável por elaborar as hipóteses de guerra do país. Trabalhava-se, assim, com a noção de um sistema totalizante de planejamento estratégico no Estado brasileiro.

Em 1948 o Estado-Maior Geral foi renomeado Estado-Maior das Forças Armadas, EMFA. No ano seguinte seria criada, sob seus auspícios, a Escola Superior de Guerra (ESG). A ESG se tornaria célebre pela formulação da Doutrina de Segurança Nacional (DSN), e por ser o ponto de encontro de um grupo de oficiais que estiveram envolvidos em todos os momentos-chave da política nacional a partir da criação da Escola, desde a derrubada de Vargas até a articulação do regime de 1964. Do ponto de vista desse trabalho, a DSN tem interesse pois, sendo elaborada sob supervisão direta do EMFA, se configurou em verdadeira “Doutrina Operacional” do sistema de planejamento estratégico brasileiro. Os oficiais que a elaboraram ou passaram pela Escola, por sua vez, são seus operadores primários. Requer-se assim uma análise sobre a visão política internacional contida na Doutrina, sua ligação com a esfera política e econômica interna, e sua continuidade ou descontinuidade com relação ao pensamento militar brasileiro formulado nas décadas anteriores.

As interpretações dominantes sobre a Doutrina de Segurança Nacional enfatizam a influência norte-americana e a importância do adversário ideológico, interno e/ou insurrecional, indicando que a prioridade da doutrina seria a exclusão dos interesses populares e seus

representantes (Comblin 1978; Rizzo de Oliveira 1976; Lima 2015). Nesse sentido, a ameaça interestatal, com exceção talvez do distante inimigo soviético, não teria importância sobre a doutrina. Entretanto, uma análise do pensamento do principal sistematizador da DSN, o General Golbery do Couto e Silva, bem como os primeiros documentos doutrinários produzidos na ESG nos anos 1950 permitem a elaboração de uma perspectiva alternativa sobre esse tema.

De acordo com a perspectiva geopolítica de Couto e Silva (1981a), cada setor do território nacional teria uma ameaça geopolítica particular. Assim, a península Nordeste, por conter a passagem intercontinental, seria alvo possível de ataque soviético. Nesse ponto Couto e Silva está alinhado com o planejamento do Estado-Maior das Forças Armadas que, pelo menos desde 1954, previa a hipótese de enfrentamento direto com os soviéticos. Entretanto, é importante ressaltar que tanto o Alto Comando quanto Golbery estão aqui se baseando em operações convencionais em associação direta com os Estados Unidos, e não em operações contra-insurrecionais.

As regiões Sul e Centro-Oeste, e a Amazônia, por sua vez, se defrontam diretamente com a ameaça regional sul-americana que é representada pela possibilidade de um cerco de nações hostis unificadas contra o Brasil pela cultura comum, sentimento de superioridade racial e ressentimento histórico-territorial. Sobre as nações hispânicas, Golbery destaca que

“Velhas desconfianças e litígios antigos, sem dúvida, as separam, mas não parecem de molde a impedir uma composição de interesses e uma conjugação de esforços, quando se trate de satisfazer todas as ambições e todos os ressentimentos à custa do vizinho exótico, rico demais hoje em virtude de seu imperialismo prepotente, que nem pode aproveitar devidamente suas terras imensas e cuja vontade se julga andar um tanto alquebrada pela contribuição em alta dose de sangue escravo inferior...” (Couto e Silva, 1981a, pg. 53).

Dentre as nações hispânicas, como era de se prever, a Argentina constituía o maior perigo, dado que a disputa vigente por influência no Paraguai e Bolívia tinha um alto potencial de conflagração, e, ao contrário

do que se passava com o adversário soviético, o Brasil teria que combater os argentinos usando apenas os próprios recursos. Existiria, todavia, uma oportunidade na esfera da política internacional, pois a Argentina peronista antagonizava os Estados Unidos com sua política autônoma da “Terceira Posição”. Esse fator, somado ao controle do Brasil sobre o saliente nordestino e materiais estratégicos necessários aos EUA, permitiria que o país chegasse a um entendimento com Washington para ser o país-chave na América do Sul, ao mesmo tempo em que a Argentina perdesse o apoio americano.

“Ora, em tais circunstâncias (1952), quando entre nossos vizinhos hispano – americanos recrudescer indisfarçável uma oposição aos Estados Unidos da América que se mascara na Terceira Posição ou que outro rótulo tenha, aproveitando-se exatamente daquela enfocação para além Atlântico e além Pacífico dos interesses primaciais dos norte-americanos, o Brasil parece estar em condições superiores, pela sua economia não-competitiva, pela sua larga e comprovada tradição de amizade e, sobretudo, pelos trunfos de que dispõe para uma barganha leal – o manganês, as areias monazíticas, a posição estratégica do Nordeste e da embocadura amazônica com seu tampão da Marajó – de negociar uma aliança bilateral mais expressiva que não só nos assegure os recursos necessários para concorrermos substancialmente na segurança do Atlântico Sul e defendermos, se for o caso, aquelas áreas brasileiras tão expostas a ameaças extracontinentais, contra um ataque envolvente ao território norte – americano via Dacar – Brasil – Antilhas, mas uma aliança que, por outro lado, traduza o reconhecimento da real estatura do Brasil nesta parte do Oceano Atlântico, posto um termo final a qualquer política bifronte e acomodatória em relação a nosso país e à Argentina, ambas nações, por exemplo, igualmente aquinhoadas, contra todas as razões e todas as evidências, em armas de guerra naval.” (Idem, pg. 50– 51).

Na realidade o que o articulador da DSN faz é prover uma base

teórica para o acordo militar Brasil-EUA negociado no ano anterior pelo seu superior hierárquico, Góes Monteiro, ao mesmo tempo que se queixa do tratamento igual dado pelos EUA a Brasil e Argentina na dimensão naval. Ademais a sua leitura de ameaça quanto aos principais problemas para contê-la estão alinhados ao Estado-Maior do Exército: A Coalizão Hispânica, ou AUP, está prevista pelo EME no seu relatório de 1948. Golbery igualmente se filia à geoestratégia de defesa continental alinhavada por Juarez Távora, que no ano seguinte inclui a supremacia sul-americana dentre os Objetivos Nacionais Permanentes do Brasil (Távora, 1954).

Claramente, portanto, a geopolítica do general Golbery refletia uma visão de ameaça externa representada sobretudo pelos Estados sul-americanos, como descrito na hipótese de guerra já utilizada pelo Exército, e uma ameaça extracontinental soviética, descrito na hipótese URSS dos documentos do EMFA. Aqui dois elementos são relevantes: Em primeiro lugar, a continuidade, no contexto da guerra fria, da ameaça argentina. Em segundo lugar, o caráter externo-estatal das ameaças significava que a adoção de táticas contra-insurrecionais pelas Forças Armadas não seria o único ou o principal modo de combater os perigos identificados. Isso explica o fato de que o alinhamento com os Estados Unidos data de 1940/1942, e a percepção da ameaça soviética desde pelo menos 1954, porém a instrução em táticas de combate contra-insurrecional só começa no final dos anos 1950, e por influência francesa, não norte-americana (Martins Filho, 2008 & 2012).

Mesmo depois da incorporação das táticas de guerra contra-insurrecional, no final dos anos 1950, estas não substituíram a ameaça interestatal e convencional nem na Doutrina da ESG nem na perspectiva do EMFA. Assim a Concepção Militar de Guerra elaborada em 1963 previa a seguinte hipótese de um conflito nos moldes tradicionais no Cone Sul:

“Nesta guerra qualquer país poderá ser um inimigo em potencial. Todavia, pela repercussão mais profunda e resultados mais agudos contra a nossa soberania e integridade a Argentina, aliada ou não ao Uruguai, e possivelmente, ao Paraguai deve ser incluída no rol de adversários da maior importância. Sendo esta uma guerra desvinculada do conteúdo ideológico é de prever-se que nela não necessariamente estará compreendido o apoio aos contendores dos grandes

grupos antagônicos e que ela será de curta duração pela interferência dos organismos continentais (...) Essa guerra, tudo indica, deverá apresentar-se sob a forma convencional” (EMFA, 1963, p. 698).

A Concepção de Guerra de 1963 entendia ainda ser possível que a ameaça comunista também se manifestasse dentro de outros países sul-americanos, e assim uma guerra continental sem fundo ideológico poderia evoluir para um conflito de tipo revolucionário:

“Não se podendo afastar a possibilidade de virem determinados países do continente, particularmente os limítrofes, a se integrarem ao bloco comunista, em face da reconhecida instabilidade política desses países, é lícito considerar-se qualquer um deles como inimigo em potencial,” (EMFA, 1963, p. 695).

Nesse sentido, a ameaça comunista se funde à percepção tradicional de ameaça continental-hispânica dentro das Forças Armadas. Em resumo, nas primeiras décadas da guerra fria não houve uma simples substituição da noção de ameaça externa e estatal por uma visão de ameaça interna comunista de cunho revolucionário e insurrecional.

Dada a continuidade da visão de ameaça também a tese da guerra total primeiro formulada em face ao poder argentino na República Velha também permaneceu como referência na doutrina elaborada na ESG. A guerra total dentro do pensamento militar brasileiro é convencional no plano operacional, ou seja, envolve o enfrentamento entre exércitos nacionais. Na ESG, o maior exemplo de combate desse tipo era a II Guerra Mundial, que serviu de referência para os estudos na instituição durante a formulação da Doutrina, inclusive um escrito por Idálio Sardenberg, futuro presidente da Petrobrás (Sardenberg 1954).

Na visão da ESG, seguindo os passos da ADN, o poder militar convencional dependia fundamentalmente da indústria. Como coloca o próprio Juarez Távora:

“O caráter técnico e científico da Guerra Moderna, ligado à sua potência de destruição – impondo, para o equilíbrio ou superioridade de potencial

militar, a invenção de novas armas e engenhos, ou o aperfeiçoamento dos existentes – importa não apenas na constituição de equipes de cientistas e técnicos, mas, ainda, no equipamento de uma potente indústria, alimentada por abundantes e adequadas matérias-primas, movida por enormes quantidades de energia e financiada liberalmente – para realizar os protótipos de armas e engenhos idealizados ou modificados, e em seguida, produzi-los em massa”, (Távora, 1952, pg. 10).

No limite, a capacidade de combate das forças armadas dependia do apoio que seria prestado pela infraestrutura econômica, e assim, na perspectiva de Távora, as nações antes da Guerra aberta entrariam em uma “corrida pela mobilização”. Em países desenvolvidos, era possível que nessa fase se encerrasse o escopo de atuação militar, ou seja, a conversão de produção civil em produção militar. No caso brasileiro, todavia, o desafio não era só mobilizar a capacidade industrial existente, porém reforçá-la. Ou seja, antes da mobilização existia a tarefa preliminar do fortalecimento do potencial nacional. Outro elemento mantido pela Escola da tradição de pensamento estratégico brasileiro era a preocupação com a autarquia econômica. Essa meta já se desprende do argumento de Golbery de que o mais formidável adversário para o país seria a União Soviética, porém nesse caso o Brasil teria apoio dos aliados. Por outro lado, enfrentando o adversário continental o país teria que se manter sozinho. Távora por sua vez vislumbra a possibilidade de em meio a uma conflagração mundial as rotas de suprimento serem interrompidas, o que requereria o máximo aproveitamento do seu próprio potencial interno. Como coloca o general

“A extensão provável da guerra ao mundo inteiro – importando na insegurança das rotas comerciais transoceânicas e mesmo, costeiras, e, conseqüentemente, nas dos suprimentos de importação – impõe a cada país a exploração máxima de seus próprios recursos e a estocagem oportuna de materiais críticos e estratégicos,” (Távora, 1952, pg. 9).

De fato, a combinação dos requerimentos multifacetados da guerra

moderna associados com a incerteza do fornecimento externo tornava a autarquia produtiva do país o ideal almejado no planejamento estratégico:

“Em caso de guerra – nomeadamente na Guerra Moderna – essa tendência à auto-suficiência torna-se ainda mais desejável, devido à insegurança das rotas marítimas, através das quais são aquelas matérias – primas normalmente obtidas do exterior” (Távora, 1952, pg. 14).

A Escola Superior de Guerra assim incorporava plenamente no seu pensamento tanto a noção de ameaça continental e argentina quanto a necessidade de industrialização autárquica elaborada pelo Exército desde os anos 1910. A inovação da Escola não foi, assim, substituir o adversário ou a forma de conflito no pensamento estratégico, mas sim a tentativa de sofisticar as ferramentas de planejamento nacional para uma guerra total Sul-americana e interestatal.

A base para a sistemática de planejamento estratégico na Doutrina de Segurança Nacional é a definição pela liderança nacional dos Objetivos Nacionais Permanentes (ONPs). Os ONPs geralmente têm um caráter bastante amplo, como manter a soberania nacional ou o bem-estar da população. Desse modo, a referência concreta para o planejador passa a ser os Objetivos Nacionais Atuais, ou metas derivadas da necessidade de neutralizar os obstáculos identificados na Avaliação Estratégica de Conjuntura à consecução dos ONPs. Caso se chegue à conclusão de que as pressões adversas requerem o emprego do poder militar são formuladas as Hipóteses de Guerra do país. Além das hipóteses de guerra a Avaliação Estratégica produz uma comparação entre o poder nacional do adversário com o poder do Brasil. Caso o primeiro seja maior que o segundo é necessário incluir dentro do planejamento a meta do fortalecimento do potencial nacional, ou seja, o desenvolvimento econômico (Couto e Silva 1981b).

O fortalecimento do potencial deve obedecer a dois prazos, o prazo crítico e o prazo de mobilização. O primeiro refere-se ao tempo até o início previsto do conflito, e o segundo ao lapso entre o começo da guerra e as principais operações militares. Assim, à medida que se alteram as avaliações estratégicas, alteram-se as iniciativas de fortalecimento de potencial, com estas se acelerando quanto menor for o prazo crítico previsto. Obviamente, o máximo de rapidez e urgência seria dada após a

própria eclosão do conflito. Nesse sentido, o desenvolvimento econômico, na perspectiva da Doutrina de Segurança Nacional, tem seu ritmo ditado pela guerra. Como coloca o General Golbery,

“O Planejamento do fortalecimento do Potencial Nacional constitui um ciclo contínuo, a desenvolver-se incansavelmente desde o tempo de paz e que prossegue durante todo o período e guerra, apenas com a ênfase modificada,” (Couto e Silva, 1981a, pg. 342).

Da mesma maneira que acontecera no caso do pensamento da ADN, a ameaça externa, e a necessidade derivada de ampliar a capacidade militar e industrial do Estado para enfrentá-la, leva também ao imperativo de reorganização no campo político interno. Isso porque, como colocou o general (e futuro presidente interino) Aurélio Lyra Tavares, “... o Estado deve ser encarado como um organismo vivo, sujeito às mesmas regras de evolução e com os campos de vulnerabilidade comparáveis aos que caracterizam a biologia humana.” (Lyra Tavares 1959, pg. 89). Nesse sentido, o campo político era análogo ao sistema nervoso, o poder militar aos músculos e a economia ao sistema circulatório. Reproduzia-se, assim, a concepção orgânica de Estado incorporada décadas antes pela ADN. E, assim como os Jovens Turcos, Lyra Tavares defendia a incompatibilidade entre a guerra e a mobilização total com o dissenso interno. Estava, dessa forma, reestabelecido em outro nível de sofisticação o paradigma estratégico que associava a ameaça interestatal sul-americana ao desenvolvimento econômico e à necessidade de reorganização do Estado por meio da ação militar.

O SISTEMA DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E O PLANO DE METAS

A Doutrina de Segurança Nacional proveu o aparato intelectual que orientaria o Alto Comando e seus quadros na sua ação no campo econômico, atuando essa que teve impacto significativo em um momento-chave do processo de desenvolvimento brasileiro, o plano de metas do governo Juscelino Kubitschek (1956-1961). A relação entre a estratégia e os projetos de desenvolvimento se deu em duas dimensões, a do financiamento externo e interno, e as decisões sobre a sua aplicação. Assim, oficiais militares associados ao Alto Comando foram responsáveis

por criar e garantir arranjos de crédito externo, instituir fundos de financiamento, e gerir as empresas e órgãos que executavam os projetos.

O Plano de Metas representou um marco no processo de industrialização brasileira, completando a instalação das indústrias de base e integrando a infraestrutura energética e de transportes do país (Lessa 1975). Em linhas gerais, o plano articulava 30 metas agrupadas em cinco setores principais, que deveriam ser objeto de grandes investimentos públicos, diretamente ou por meio de créditos disponibilizados pelo Banco do Brasil ou BNDE. O financiamento total das metas atingia o montante de 355 bilhões de cruzeiros, dos quais 236 seriam gastos no país e 119 bilhões, ou 2,3 bilhões de dólares no exterior (Centro Celso Furtado 2010). Obviamente que para um país com um crônico problema de estrangulamento externo obter os 2,3 bilhões de dólares necessários para financiar os dispêndios no estrangeiro que os projetos do plano requereriam seria uma dificuldade substancial. Uma parte do problema foi resolvido com a Instrução 113 da Superintendência de Moeda e Crédito do governo Café Filho. Esse instrumento basicamente permitia que empresas estrangeiras importassem máquinas e equipamentos sem usar divisas, ou seja, sem requerer a moeda estrangeira que entrava no país. Investimentos sob a Instrução 113 representaram 900 milhões de dólares, deixando 1,4 bilhões para serem cobertos com investimentos diretos ou empréstimos estrangeiros. Nessa área, a maior fonte de recursos do Plano foi o financiamento público americano por meio do Eximbank, no valor de 276 milhões de dólares (Centro Celso Furtado 2010).

O Eximbank não foi o único veículo de apoio americano ao Plano de Metas. Um dos principais itens que pesavam negativamente na balança comercial brasileira era o trigo, na sua maior parte importado da Argentina por um preço considerado excessivo pelo governo brasileiro. Em 1955, o general Juarez Távora, ex-comandante da ESG, negociou com os Estados Unidos os primeiros dois acordos de excedentes agrícolas, popularmente conhecidos como acordos do trigo. Esses acordos previam que o governo americano iria emprestar ao governo brasileiro o valor necessário para a compra das necessidades nacionais de trigo no mercado americano. O governo brasileiro em seguida venderia o trigo comprado com os dólares emprestados no mercado interno, em cruzeiros, que em seguida seriam depositados no BNDE (Ramos, s/d). O Valor total depositado no Banco como resultado dessas operações foi de 11 bilhões de cruzeiros, ou aproximadamente 200 milhões de dólares (Centro Celso

Furtado, 2010). Tecnicamente, o financiamento do BNDE derivado dos Acordos do Trigo era interno, por disponibilizar ao banco apenas divisa nacional. Entretanto, ao postergar o dispêndio com a compra do trigo no exterior, na prática o mecanismo, da mesma forma que o financiamento do Eximbank e os investimentos via instrução 113, contribuía para reduzir o estrangulamento externo.

Não foi somente na área externa que o papel do Alto Comando se fez sentir. Dentro do planejamento militar para a guerra, os setores de petróleo e transportes terrestres, especialmente rodoviários, eram interconectados: De acordo com o EMFA, os carregamentos de combustíveis representavam, em caso de guerra, metade da tonelagem a ser enviada aos teatros de operação. Daí que era necessário planejar de modo articulado a extração, refino e transporte do petróleo e derivados. Essa articulação já vinha desde os anos 1940, quando o Exército instalou um sistema de implantação de rodovias financiado com recursos do imposto único sobre combustíveis proposto pelo General Horta Barbosa e administrado pelo Departamento Nacional de Estradas de Rodagem sob diretrizes do Conselho Rodoviário Nacional, cujas decisões eram submetidas à tutela do EME (Wirth 1973; Vieira 2018). Durante o Plano de Metas, as rodovias receberam investimentos de 23 bilhões de cruzeiros originados do Imposto, sendo o setor rodoviário um dos únicos a superar os objetivos previstos (Centro Celso Furtado, 2010).

Tendo sido resolvida a questão dos transportes rodoviários para os possíveis teatros de operações, era necessário obter e refinar o petróleo. Nessa dimensão existia o problema de que o país importava a imensa maioria do petróleo e do combustível que consumia, e então, como alertavam também os relatórios da ESG, ficava na dependência de auferir divisas estrangeiras para atender as necessidades da máquina militar e do consumo civil em caso de conflito. Para resolver tal constrangimento, era necessária a busca da autossuficiência em extração e em refino. A segunda meta não exigia o cumprimento da primeira: Aumentar a capacidade de refino significava poupar divisas porque era mais caro importar combustível pronto do que petróleo bruto.

O segundo problema era especificamente militar e ligado diretamente às duas hipóteses de guerra com que o Alto Comando trabalhava, a “URSS” e a “AUP”, ou Argentina, Uruguai e Paraguai. No primeiro caso, e demonstrando como a essa altura o perfil da ameaça comunista era notadamente convencional, o desafio era proteger refinarias,

campos de petróleo e linhas de suprimento da aviação e, sobretudo, dos submarinos soviéticos. Dado que ataques soviéticos diretos eram difíceis, o desafio central do planejamento para o setor petrolífero associado à hipótese URSS era suprir sobretudo o teatro do Nordeste, área de atuação das forças nacionais e aliadas em apoio ao tráfego intercontinental.

No caso da coalizão AUP, o EMFA avaliava que forças inimigas podiam atingir praticamente toda a capacidade de extração, refino e transporte usando submarinos ou poder aéreo baseado em Clorinda, na Argentina, assim como na capital paraguaia. Era preciso assim prover cobertura antiaérea para as instalações de transporte, estocagem e refino de petróleo. Além disso, no âmbito econômico, era preciso suprir o Teatro Sul. Na questão das fontes de suprimento, a rivalidade Brasil-Argentina na América do Sul traduzia-se em diferentes fornecedores de petróleo. Buenos Aires comprava sobretudo da Bolívia, Peru e México. O Brasil, por sua vez, dependia do petróleo venezuelano transportado por empresas inglesas e americanas. A estrutura de fornecimento tinha um ponto positivo: A Argentina não iria atacar os navios dessas potências que estivessem trazendo o petróleo ao Brasil. Internamente, a instalação da infraestrutura de petróleo obedecia ao critério estratégico: Como a capacidade de refino estava sendo instalada no Rio de Janeiro e em São Paulo, o petróleo chegava ali da Venezuela e, refinado, era transportado para o teatro Sul. Ou seja, o parque de refino ficava a meio caminho da área de utilização final. Caso se confirmassem as reservas na Amazônia e Nordeste, ou se o Brasil viabilizasse a desejada extração do petróleo boliviano, a situação favorável não se alteraria.

As prioridades do Alto Comando para o setor de petróleo se refletiram nos projetos do Oleoduto Santos-São Paulo e na primeira grande refinaria da Petrobrás, Cubatão, assim como nos projetos do Plano de Metas. Até 1961, a Petrobrás ampliou exponencialmente a capacidade de extração e de refino sob direção geral do General Idálio Sardenberg, membro fundador do Corpo Permanente da ESG, sendo o grande projeto do período a instalação da Refinaria Duque de Caxias, no Rio de Janeiro (segundo portando o critério estratégico de instalar refinarias longe do território inimigo e a meio caminho entre a área de extração e o teatro de operações) (Centro Celso Furtado 1959). Outro projeto relevante foi a ampliação da refinaria de Cubatão, levado a cabo pelo tenente-coronel Ernesto Geisel quando chefe da instalação (D'Araujo & Castro 1997).

A atuação do Alto Comando na área econômica se estendia para

além do EME e do EMFA/ESG, e envolvia diretamente também a Força Naval. Em 1941, o decreto 3100 criara a Comissão de Marinha Mercante (CMM), com o objetivo de organizar e estimular esse setor econômico, o componente civil do poder marítimo brasileiro. Durante a guerra, 36 embarcações civis brasileiras foram afundadas por submarinos alemães, e, após o conflito mundial, a frota nacional não passou por uma renovação de monta (Goularti Filho, 2010). Em 1947, o EMFA iniciou os estudos para formular os planos de guerra do país, e assim enviou ao EMA um pedido sobre as capacidades logísticas da Marinha. De acordo com a resposta, o desafio central da força naval seria transportar uma divisão de infantaria e os suprimentos do Rio de Janeiro e Santos para Pelotas e Porto Alegre, tendo como foco o porto do Rio Grande. Nessa empreitada, a Marinha poderia contar com um fator geográfico favorável às suas operações:

“A situação geográfica é muito favorável à ação defensiva de nossas forças, agindo como proteção a comboios próximos da costa e em cooperação com forças aéreas. O inimigo será obrigado a fazer o ataque contra os nossos transportes aproximando-se do litoral, exposto aos ataques aéreos por forças ligeiras e submarinas, restando ainda aos transportes o abrigo nos portos intermediários de que a costa dispõe, com exceção do trecho riograndense. Não será pequeno o risco inimigo em operações dessa natureza, pois, uma unidade sua avariada só poderá ser reparada em local muito distante; se a avaria para reparar depender de docagem, só encontrará dique em LaPlata, próximo de Buenos Aires”, (Marinha do Brasil, 1947, Pg 10).

Entretanto, ainda que a geografia favorecesse a defesa, a Marinha enfrentaria dificuldades grandes em suprir o teatro Sul devido à debilidade da frota mercante:

“A frota mercante com que contamos para o transporte é ainda muito deficiente quanto ao deslocamento e velocidade dos navios. Tomando o tipo médio de navio de 4000 toneladas brutas, teríamos de empregar 20 navios, aproximadamente, para transportar uma divisão de infantaria, e não seria provável contar com

velocidade média maior do que 10 nós.” (Idem, pg. 3).

A melhora da qualidade da frota mercante necessária à execução das operações de guerra no Cone Sul passava necessariamente pela instalação da indústria naval no país. Assim em 1956 o Conselho de Desenvolvimento apresentou ao presidente Juscelino Kubitschek um relatório que sugeria um programa de financiamento para a renovação e expansão da marinha mercante associada a instalação de estaleiros nacionais e estrangeiros no país. Dois anos depois, por iniciativa do Almirante Lúcio Meira, foi instituída a Taxa de Renovação da Marinha Mercante, cobrada de armadores nacionais e estrangeiros e depositada em um Fundo de Marinha Mercante, que seria usado para financiar a construção de navios sob direção da CMM. Os estaleiros em si seriam instalados a partir de projetos aprovados pelo Grupo Executivo da Indústria Naval (GEICON), também criado em 1958. A CMM seria dirigida durante o governo Kubitschek pelo Almirante Silvio Borges Mota, ex-diretor adjunto do Departamento de Estudos da ESG (CPDOC, s/d). Já o GEICON seria presidido por Lucio Meira, anteriormente oficial do Gabinete Militar, órgão associado a Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional, e do Estado-Maior da Armada (Kornis, s/d). Também integraria o conselho do GEICON o Almirante Álvaro Alberto (Santos Val, 2016). Durante o Plano de Metas, esse órgão, em articulação com a CMM, seria o responsável pela instalação dos estaleiros Ishiwajima, CCN, Emaq, Verolme, Caneco e Só, com capacidade conjunta de produção de embarcações com uma tonelage total de 140000 toneladas/ano. O investimento no setor foi de 14 bilhões de cruzeiros. (Pires Jr. 2016).

O mesmo Almirante Álvaro Alberto que participou da instalação da indústria naval durante o governo Juscelino Kubitschek havia, no governo Vargas, formulado o projeto do Conselho Nacional de Pesquisas, CNPq, e sido nomeado seu primeiro diretor. Durante a sua gestão no CNPq o órgão tinha como prioridade máxima o setor nuclear, que absorvia mais da metade do seu orçamento. Nos anos 1950, a questão maior envolvendo as atividades nucleares eram os compromissos firmados com os Estados Unidos que previam a venda a esse país de minerais estratégicos para o desenvolvimento do setor. Dentre esses minerais o mais importante era o tório, do qual se podia obter o urânio 233 e o plutônio 239, ambos elementos capazes de serem utilizados para a fabricação de armas nucleares. O Brasil desde 1945 se comprometera a comprar toda a produção nacional de tório

e vendê-la para os Estados Unidos, e em 1955 a venda de tório foi associada ao financiamento americano para a compra do trigo que havia resultado em valores depositados no BNDE para financiar o Plano de Metas (Andrade & Santos 2013).

O Ministério das Relações Exteriores, por meio da Comissão de Exportação de Minerais Atômicos, defendia os acordos. Do lado contrário estava o CNPq de Álvaro Alberto, que defendia a política de compensações específicas, ou seja, o fornecimento de matérias primas nucleares em troca de tecnologia nuclear. O fato de que Álvaro Alberto se exonerou do CNPq durante o governo Café Filho, mais ligado à ESG e a Távora, e de que o Congresso instalou uma CPI para investigar a venda de tório aos Estados Unidos, permite que se crie uma imagem de conflito entre nacionalistas interessados em desenvolver o setor nuclear e entreguistas querendo impedir esse desenvolvimento em prol de uma associação subalterna aos Estados Unidos. Além da percepção da dicotomia entre nacionalistas e entreguistas existe também a ideia de que nessa fase inicial, em que pese a participação militar, o programa nuclear brasileiro tinha caráter pacífico e não se vislumbravam aplicações bélicas da tecnologia nuclear.

Desdobramentos no governo Juscelino Kubitschek levam a uma visão mais complexa do que a dicotomia nacionalistas-desenvolvimentistas versus entreguistas-colonialistas, assim como a ideia de uma “militarização pacífica” do programa nuclear. Durante o governo Kubitschek o chefe da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional era o general Nelson de Melo, antigo líder da chapa Cruzada Democrática que, com apoio de Távora e da ESG, havia derrotado o nacionalista Horta Barbosa apoiado por Estillac Leal e Getúlio Vargas em 1952. Em 1956 o presidente nomeia uma comissão liderada pelo General Melo, e composta também pelos ministérios das Relações Exteriores, Guerra, Marinha, Aeronáutica e Agricultura, e pelos chefes do Conselho de Desenvolvimento Econômico, CNPQ e EMFA, para elaborar uma nova política para o setor nuclear. Duas questões-chave que a comissão precisava enfrentar era a criação de um órgão central para gerir a área nuclear, inicialmente proposto pelo EMFA, e os acordos com os Estados Unidos.

Em julho de 1956 o General Nelson de Melo envia a Kubitschek sua apreciação sobre a proposta americana que previa o fornecimento de tório aos Estados Unidos em troca de reatores de pesquisa. De acordo com o general, o acordo tinha um ponto prejudicial ao interesse do Brasil pois continha cláusulas restritivas que impediam o desenvolvimento de

pesquisas nucleares com fins bélicos:

“Acordo proposto sendo especificamente para fins pacíficos contém cláusulas restritivas ao uso do combustível nuclear que fôr fornecido pelos Estados Unidos, inclusive quanto aos elementos especiais produzidos nos reatores alimentados com o combustível importado. Essas restrições impedem o desenvolvimento de pesquisas e estudos, por parte dos nossos organismos militares, de armas atômicas. O aspecto militar, sob o ponto de vista da Segurança Nacional, não pode ser desprezado numa política a longo prazo nesse setor. O desenvolvimento da ciência e dos meios técnicos poderão talvez em tempo breve o incremento de nosso potencial bélico, através dessa forma de energia e devemos estar preparados para a eventualidade” (Nelson de Melo, 1956 Pg 2-3).

O caráter restritivo do acordo significava que, para ele ser aceito, seriam necessárias modificações, como a redução no seu prazo de 30 para 10 anos, e a inclusão de um dispositivo que deixasse claro que o país teria autorização para usar o material fornecido pelos Estados Unidos para obter as matérias-primas da bomba, o urânio 233 e o plutônio 239.

“Ê necessário constar mais claramente do texto do Acordo que o Brasil poderá empregar o combustível arrendado, inclusive em reatores de produção ou regeneração de combustível nuclear, isto é, possibilidade de empregar o tório ou o urânio para obter o urânio 233 e o plutônio 239. Deverá, ainda, ser-nos garantida a livre disposição de todo o combustível nuclear assim obtido.(Idem pg. 5)”

Em resumo, a Secretaria-Geral do CSN buscava autonomia para garantir a capacidade do país de desenvolver armas nucleares. Finalmente, independentemente do acordo com os americanos ser assinado ou não, o país, na perspectiva do General Melo, não podia

abrir mão da sua política de obter combustível nuclear de forma autônoma dos Estados Unidos no curto prazo (através da AIEA ou de outra potência), e de conseguir total autonomia no longo prazo. De modo a desenvolver essas capacidades, a Comissão Interministerial de Estudos propôs no mês seguinte, agosto de 1956, a instalação da Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), que seria responsável por assumir as responsabilidades nucleares do CNPq e do MRE, e por gerir o programa de formação de cientistas, técnicos e especialistas na área. Além disso, a comissão pedia a suspensão da exportação de minérios estratégicos para os Estados Unidos. Esse último ponto não foi realizado, porém a CNEN seria criada dois meses depois, em outubro de 1956 pelo decreto 40110 (Andrade & Santos, 2013). O primeiro presidente do órgão, responsável pela continuidade do fornecimento de minerais atômicos e outros projetos comuns com os Estados Unidos, foi o antigo assessor de Álvaro Alberto no CNPq, Almirante Octacílio Cunha, indicado para o posto pelo ministro da Marinha. Na direção da CNEN também se encontrava Bernardo Geisel, irmão do futuro presidente Ernesto Geisel.

Nos anos 1950, e especialmente durante a presidência Kubitschek, podemos verificar que os militares e as instituições de Alto Comando, agindo com base em razões estratégicas focadas na URSS e, sobretudo, no Cone Sul, exerceram influência decisiva na formação de instrumentos de financiamento e gestão dos programas de desenvolvimento econômico. Na área de transportes, a implantação maciça de rodovias pelo DNER, na prática um órgão satélite do Exército financiado por um fundo e um imposto propostos pelo EME na década anterior. No setor de petróleo, as metas de extração e refino obedeciam as prioridades previstas pelo EMFA e foram executadas pela Petrobras sob administração de militares associados à ESG e a Doutrina de Segurança Nacional. A indústria naval foi implantada sob a batuta de Lucio Meira e outros almirantes ligados a ESG e ao Estado Maior da Armada, órgão que havia identificado em 1947 como prioridade para a logística de guerra a ampliação da marinha mercante nacional. Finalmente, o setor nuclear teve seus primeiros passos sob tutela do Almirante Álvaro Alberto e do General Nelson de Mello, tendo a CNEN surgido sob batuta do Alto Comando e como um dos objetivos dotar o país da infraestrutura científica, tecnológica e industrial para a fabricação de armas nucleares. Repete-se assim nessa década um

padrão de desenvolvimento militarizado e associado à geopolítica regional que já havia sido observado nos anos anteriores.

CONCLUSÕES

Neste trabalho foi desenvolvido o argumento de que a geopolítica regional sul-americana e o poder militar tiveram um impacto significativo sobre um momento-chave do desenvolvimentismo brasileiro, o Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek. Para tanto, foi realizada uma revisão histórica, que buscou conectar a rivalidade regional Brasil-Argentina com a formação de um pensamento modernizante entre os oficiais brasileiros. Nos anos 1930 e 1940, esse pensamento modernizante, associado ao crescimento do protagonismo político militar, resultou em um sistema de planejamento estratégico articulado em torno da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional e do Estado-Maior do Exército, e teve impacto sobre os primeiros projetos estruturais do ciclo desenvolvimentista no país nas áreas petroquímica, siderúrgica e de transportes terrestres. Esse sistema se expandiria no imediato pós-guerra com a criação do Estado-Maior das Forças Armadas e da Escola Superior de Guerra, e teria como doutrina operacional aquela formulada pelos oficiais da ESG. Argumentou-se em seguida que tanto o EMFA quando a DSN mantiveram, entre os anos 1940 e 1960, apesar do cenário de Guerra Fria, a preocupação com um conflito convencional e interestatal com a Argentina no Cone Sul, o que embasou a continuidade do paradigma que articulava preparação para a guerra com centralização política e modernização econômica. Finalmente, com apoio de documentos históricos, foi demonstrado o funcionamento do sistema de planejamento estratégico brasileiro nos anos 1950 e seu impacto sobre algumas das políticas decisivas do Plano de Metas.

Sustentar o argumento de que a geopolítica regional, na forma do conflito interestatal teve um impacto relativamente significativo sobre o desenvolvimentismo brasileiro não implica negar as demais perspectivas, que enfatizam outros fatores políticos e econômicos. Ademais, ainda que a geopolítica, a disputa interestatal e a preparação para a guerra tenham sido relevantes na evolução institucional e econômica do Estado brasileiro, esses elementos não se apresentaram de forma idêntica à experiência europeia. Aqui não existiu guerra

aberta, e nem mobilização de massa efetiva, eventos que estiveram na base, por exemplo, da consolidação das instituições democráticas na Europa. Tanto a relação com demais variáveis causais, quanto as diferenças com a experiência europeia, devem ser objeto de estudos futuros. Espera-se, contudo, que o presente trabalho tenha estimulado um aprofundamento da pesquisa sobre a relação entre geopolítica e as dinâmicas macrossociais históricas no Brasil e na América Latina.

GEOPOLITICS, STATE-MAKING AND INDUSTRIALIZATION IN BRAZIL: THE ROLE OF MILITARY POWER AND THE STRATEGIC PLANNING AT THE APEX OF BRAZILIAN NATIONAL DEVELOPMENT

ABSTRACT

This paper's objective is to contribute, to the debate about the causes of the Brazilian institutional Evolution and economic development during the Developmental Era. The main point is that regional geopolitics and military power, largely ignored in conventional analyses, had a significant impact on *state-making* and economic development policies during a key moment of Brazilian developmentalism, the Plano de Metas. In order to sustain said hypothesis, it is presented a tradition of military thought and action linked to Bacia da Prata geopolitics that connected national defense, economic modernization and political centralization. The evolution of this strategic tradition sustained the formation of a strategic planning system between the 1930s and 1940s, which connected war hypothesis with military requirements and economic projects. To demonstrate the functioning and impact of this system, and, therefore, the geopolitical variable on the Brazilian developmentalism, the system's initiatives during the Plano de Metas in the petrochemical, naval construction, terrestrial transportations and nuclear sectors, as well as the external funding initiatives to the plan, are analyzed. We conclude that, in addition to the factors in the conventional literature, regional geopolitics should be included as one of the causes of Brazilian developmentalism.

Keywords: *State-making*, Developmentalism, Plano de Metas, Military Power, Geopolitics

REFERÊNCIAS

ALVES, Vagner Camilo. Ilusão desfeita: a “aliança especial” Brasil-Estados Unidos e o poder naval brasileiro durante e após a II Guerra Mundial. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v. 48, n. 1, p. 151-177. jan./jun. 2005.

ANADRADE, Ana Maria Ribeiro de; SANTOS, Tatiane Lopes dos. A dinâmica política da criação da Comissão Nacional de Energia Nuclear. *Boletim Museu Paraense Emílio Goeldi*, Belém, v. 8, n. 1, p. 113-128, jan./abr. 2013.

BANDEIRA, Luiz Alberto de Moniz. *Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

BIELSCHOWSKY, Ricardo; MUSSI, Carlos. Padrões de desenvolvimento na economia brasileira: a era desenvolvimentista (1950-1980) e depois”. In.: BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Padrões de desenvolvimento econômico (1950-2008): América Latina, Ásia e Rússia*. Brasília: CGEE, 2013.

CAPELLA, Leila Maria Corrêa. *As malhas de aço no tecido nacional: a revista “A Defesa Nacional” e o Serviço Militar Obrigatório*. 1985. Dissertação (Mestrado em História) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ, 1985.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CARVALHO, José Murilo de. *Forças Armadas e política no Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

CENTENO, Miguel Angel. *Blood and debt: war and the nation-state in Latin America*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 2002.

TAVARES, Maria da Conceição et al. *O Plano de metas e o papel do BNDE*. *Memórias do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, v.4, n.4, p. 45-87, set. 2010.

- COELHO, Edmundo Campos. Em busca de identidade: o Exército e a política na sociedade brasileira. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- COMBLIM, Joseph. A ideologia da segurança nacional. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.
- SILVA, Golbery do Couto e. Conjuntura política nacional o poder executivo & geopolítica do Brasil. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1981a.
- SILVA, Golbery do Couto e. Planejamento Estratégico. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981b.
- CPDOC. Silvio Borges Mota. CPDOC/FGV. S/d. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/silvio-borges-de-sousa-mota>. Acesso em: 13 fev. 2019.
- D'ARAÚJO, Maria Celina; CASTRO, Celso (org.). Ernesto Geisel. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Ed., 1997.
- DORATIOTO, Francisco. O Brasil no Rio da Prata (1822-1994). Brasília: FUNAG, 2014.
- DRAIBE, Sônia. Rumos e metamorfoses: estado e industrialização no Brasil: 1930 a 1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- ERTMAN, Thomas. Birth of the Leviathan: bulding states and regimes in Medieval and early modern Europe. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- FAUSTO, Boris. A Revolução de 1930: historiografia e história. São Paulo: Brasiliense, 1970.
- FERNADES, Florestan. A Revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica. São Paulo: Ed. Globo, 2005.
- FIORI, José Luís da Costa. Ciclo e crise na dinâmica de um estado periférico: uma reflexão em dois movimentos sobra a crise do estado brasileiro. 1985. Tese (Doutorado) - Instituto de Economia Industrial, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1985.
- FIORI, José Luís da Costa. O poder global dos Estados Unidos: formação,

expansão e limites. Petrópolis: Vozes, 2004.

FIORI, José Luís. História, estratégia e desenvolvimento: para uma geopolítica do capitalismo. São Paulo: Boitempo, 2014.

FIORI, José Luís; MEDEIROS, Carlos; SERRANO, Franklin. O mito do colapso do poder americano. Rio de Janeiro: Record, 2008.

GASPARI, Elio. As ilusões armadas: a ditadura escancarada. São Paulo: Companhia das Letras, 2002. v.2.

GERSCHENKRON, Alexander. Economic backwardness in historical perspective: a book of essays. Harvard: Harvard University Press, 1962.

MONTEIRO, Pedro Aurélio de Góes. A Revolução de 30 e a finalidade política do Exército. Rio de Janeiro: Ed. Adersen, 1934.

GOULARTI Filho, Alcides. A trajetória da marinha mercante brasileira: administração, regime Jurídico e planejamento. Pesquisa & Debate, São Paulo, v. 21, n. 2 (38) p. 247-278, 2010.

KORNIS, Monica; MEIRA, Lucio Martins. CPDOC/FGV. S/d. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/lucio-martins-meira>. Acesso em 06 abr. 2018.

LESSA, Carlos. Quinze anos de política econômica. São Paulo: Brasiliense, 1981.

LIMA, Laura. Worlding Brazil: intellectuals, identity and security. London, New York: Routledge, 2015

TAVARES, Aurélio Lyra. Segurança nacional: antagonismos e vulnerabilidades. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1958.

SILVA, Edmundo de Macedo Soares e. Um construtor do nosso tempo: depoimento ao CPDOC / Lucia Hippolito e Ignez Cordeiro de Farias (Organizadoras). Rio de Janeiro: Fundação CSN, 1998. 172p.

MARTINS FILHO, João Roberto. A conexão francesa: da Argélia ao Araguaia. Varia História, Belo Horizonte, v. 28, n. 48, p. 519-536, 2012. (UFMG. Impreso).

MARTINS FILHO, João Roberto. A influência doutrinária francesa sobre

os militares brasileiros nos anos de 1960. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 23, n. 67, p. 39-50, 2008.

McCANN, Frank. *Soldados da Pátria: história do Exército brasileiro 1889-1937*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 2009.

McNEILL, William H. *The pursuit of power: technology, armed force and society since A.D. 1000*. Chicago: University of Chicago Press, 1982.

MORAES, João Quartim de. *A esquerda militar no Brasil: da coluna à comuna*. São Paulo: Siciliano, 1991.

MURICY, Antônio Carlos. *Trajetória e desempenho das elites políticas brasileiras*. [Entrevista cedida ao] CPDOC/FGV, Rio de Janeiro, 1981. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/historal/arq/Entrevista35.pdf>. Acesso em: 06 abr. 2019.

NASCIMENTO, Fernanda de Santos. *A revista a defesa nacional e o projeto de modernização do Exército brasileiro (1931-1937)*. Orientador: Janete Silveira Abrão. 2010. 240 f. Dissertação (Mestrado em História) - Faculdade de Filosofia e Ciência Humanas, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

NUNN, Frederick. *Yesterday's soldiers: European military professionalism in South America, 1890-1940*. Lincoln: University of Nebraska Press, 1983.

PIRES Jr., Floriano Carlos Martins. *O cluster marítimo no Rio de Janeiro: possibilidades e desafios*. In: OSORIO, Mauro; MELO, Luiz Martins de; VERSIANI, Maria Helena; WERNECK, Maria Lúcia (Org). *Uma agenda para o Rio de Janeiro: estratégias e políticas públicas para o desenvolvimento sócioeconômico*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.

RAMOS, Plínio de Abreu. *Acordos do trigo*. Rio de Janeiro: CPDOC. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/acordos-do-trigo>. Acesso em: 06 abr. 2019.

RASLER, Karen A.; THOMPSON, William R. *War making and the building of state capacity: expanding the bivariate relationship*. Disponível em: <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-642>. Acesso em: 06 abri. 2019.

OLIVEIRA, Eliezer Rizzo de. *As Forças Armadas: política e ideologia no Brasil 1964 - 1969*. Orientador: Paulo Sérgio Pinheiro. 1976. 211f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1976.

VAL, Sylvio dos Santos. *O périplo do cisne negro: poder, política e tecnologia na Marinha do Brasil*. Rio de Janeiro: Gramma, 2016.

SARDENBERG, Idálio. *A guerra total: estratégia no campo militar*. Rio de Janeiro: ESG, 1954. 26p.

SODRÉ, Nelson Werneck. *Introdução à revolução brasileira*. São Paulo: Editora Ciências Humanas, 1978.

SODRÉ, Nelson Werneck. *História da burguesia brasileira*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1967.

STEPAN, Alfred. *Os militares e a política*. Rio de Janeiro: Artenova, 1975.

TAVARES, Maria da Conceição. *Auge e declínio do processo de substituição de importações*. In: TAVARES, Maria da Conceição. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 1972.

TÁVORA, Juarez do Nascimento Fernandes. *Importância do potencial econômico na guerra moderna*. Rio de Janeiro: ESG, 1952.

TÁVORA, Juarez do Nascimento Fernandes. *Objetivos nacionais permanentes*. Rio de Janeiro: ESG, 1954.

TILLY, Charles. *Coerção, capital e Estados Europeus*. São Paulo: Ed Unesp, 1996.

IMLAY, Talbot; TOFT, Monica Duffy (Org.). *The fog of peace and war planning: military and strategic planning under uncertainty*. New York: Routledge, 2006.

TREBAT, Nicholas Miller. *O departamento de guerra e o desenvolvimento econômico americano, 1776-1860*. Orientador: Carlos Aguiar de Medeiros. 2011. 252 f. Tese (Doutorado) - Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

WEFFORT, Francisco. O populismo na política brasileira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

WIRTH, John D. A política do desenvolvimento na era de Vargas. Rio de Janeiro: FGV, 1973.

VIEIRA, Ricardo Zórtea. Os profetas armados: geopolítica e pensamento militar nas origens do desenvolvimentismo brasileiro. OIKOS, Rio de Janeiro, v. 14, n.1, p. 05-22, 2015.

VIEIRA, Ricardo Zortéa. Em busca da supremacia: guerra multidimensional no Cone Sul e a transformação estrutural brasileira do século XX. Orientador: José Luís da Costa Fiori. 2018. 196 f. Tese (Doutorado em Economia Política Internacional) - Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.