

O planejamento econômico na Escola Superior de Guerra (Brasil) e no Centro de Altos Estudos Militares (Peru)

Êça Pereira da Silva*

Um dos grandes temas do pós II Guerra mundial na América Latina foi o desenvolvimento econômico, assim, a partir da década de 1950 amplos setores se envolveram no debate visando encontrar saídas para pobreza e para o atraso do continente que tomava a sociedade européia ocidental e a estadunidense como parâmetros de desenvolvimento. Por outro lado, era impossível ignorar o rápido sucesso dos países socialistas do leste europeu em reorganizar suas redes de transportes, comunicações e aparato produtivo após o término do conflito mundial: entre os dois “modelos de sucesso” girou um dos debates mais acirrados do período: qual o papel do Estado no desenvolvimento das nações? Todas as respostas dadas a esta questão perpassam as possibilidades e limites do planejamento para desenvolver um país. Pretendo apresentar como o tema do planejamento foi debatido em duas escolas militares latinoamericanas, O Centro de Altos Estudos Militares (CAEM) peruana e a Escola Superior de Guerra (ESG) brasileira.

O tema do desenvolvimento era fundamental para os militares brasileiros e peruanos durante os anos 50 do século passado, segundo as doutrinas militares daquele período, as forças armadas teriam duas funções a defesa e a segurança nacional: a primeira se referia às ameaças externas às fronteiras, e a segunda se referia aos inimigos internos – cidadãos interessados em desestabilizar o país para submetê-lo ao “comunismo internacional”. (ARRUDA:1983, 5). A segurança nacional diretamente relacionada ao desenvolvimento, pois quanto mais desenvolvido o país, melhor a qualidade de vida de seus habitantes, menos argumentos restariam aos “inimigos internos”. Contudo havia uma importante diferença entre as academias militares brasileira e peruana: os primeiros acreditavam que garantir a segurança

* Doutoranda do Programa de História Social da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Este texto integra a pesquisa “Segurança Nacional X Segurança Integral: uma comparação entre a concepção de desenvolvimento nacional dos militares peruanos e brasileiros (1948-1968) que conta com bolsa da CAPES

nacional era o melhor meio de atingir o desenvolvimento; enquanto que seus pares peruanos afirmavam que sem desenvolvimento era impossível garantir a segurança nacional (TÁVORA:1954,22 e MARÍN:1972,81).

Tanto o CAEM peruano como a ESG brasileira foram instituições onde o planejamento estatal foi amplamente debatido devido a uma característica comum nas propostas destas escolas: deveriam formar elites civis e militares capazes de articular segurança e desenvolvimento em seus respectivos países. Além disso havia uma importante questão doutrinária posta naquele período: enquanto os brasileiros entusiasmados pela experiência da Força Expedicionária Brasileira (FEB) na II Guerra Mundial se esmeraram em organizar um centro de estudos que os aproximasse da doutrina militar estadunidense, que consideravam fundamental para o desempenho daquele país; os peruanos, por sua vez, depois de anos de proximidade dos militares franceses, visavam a construção de uma doutrina militar nacional, que abrangesse as especificidades geográficas e culturais do país (ARRUDA: 1983: XXIV e BERUFF: 1983, 46).

No Brasil, os debates sobre o papel do Estado para o desenvolvimento ganharam amplitude durante a chamada Era Vargas (1930-1954), onde a disputa entre liberais e estatistas polarizou as posições até o golpe de 1964¹, quando foi adotado um modelo liberal, mas com importante papel reservado ao Estado, tanto no financiamento de empresas privadas via Banco Nacional de Desenvolvimento, como através das ações das estatais como a Petrobrás, Vale do Rio Doce, entre outras. O Peru, por sua vez, desde sua independência fora governado quase ininterruptamente por uma elite liberal dedicada à exportação de açúcar, algodão e minérios, de modo que, qualquer proposta de ação estatal estava vinculada aos setores que de algum modo dialogavam com o socialismo. Contudo, para alguns autores a partir dos anos 1930, especialmente após a repressão ao levante aprista em Trujillo, uma parte das forças armadas percebeu que sem uma vigorosa ação do Estado que desenvolvesse o país

1 Poderíamos dizer que polarizam as posições até a atualidade.

e tirasse a população camponesa da miséria, a adesão deles à causa socialista era quase certa². Assim, no Peru, a discussão sobre planejamento econômico interessou de modo particular às Forças Armadas (TOCHE MEDRANO: 2003, 87-100).

É preciso lembrar que naquele período o conceito de segurança para os militares correspondia à uma dinâmica própria da Guerra Fria, segundo a qual a nação deveria precaver-se especialmente contra as “ameaças internas”, que consistia em cidadãos determinados a “acabar com democracia” para impor a “ditadura do proletariado”. Óbvio que a matriz desta ideia estava no alinhamento dos militares latinoamericanos aos estadunidenses; de modo a associarem quase automaticamente democracia, capitalismo e liberalismo, contrapostos à ditadura totalitária, comunismo e intervenção estatal – e qualquer ideia de planejamento prima por ações estatais. Esta oposição e, conseqüentemente a necessidade de desvincular o planejamento estatal do socialismo ficaram evidentes no discurso de recepção da turma que cursaria a ESG em 1958, proferido pelo então presidente Juscelino Kubitschek :

“...o processo de evolução econômica se funde no conceito, sobremaneira dinâmico, de segurança nacional. Ainda há pouco, num dos mais famosos livros da atualidade, “a nova classe”, o autor encontrava, na evolução material dos chamados países subdesenvolvidos ou pouco desenvolvidos, um refuto fundamental e um formal desmetido ao hermetismo das fórmulas genéricas do marxismo. No quadro brasileiro, a segurança nacional condiciona todo o programa de ação que, apesar dos mais variados obstáculos, das mais ingentes dificuldades, estou levando adiante no campo econômico, graças a tal associação, esse programa se reveste de uma generalizada unidade, possui organicidade, alicerces sólidos e, mais do que tudo, autenticidade. Tem condições próprias de vida própria e realizar-se-á porque sua concepção obedeceu a um estatuto complexo no qual o conceito de segurança nacional forneceu o sistema de coordenadas, os limites, a direção e a aceleração dos elementos vetoriais representativos do sistema econômico.” (KUBITSCHKEK, 1958:6)

2 Em 1932, militantes do APRA (Aliança Popular Revolucionária Americana) alegando fraude nas eleições presidenciais de 1931, onde seu candidato Victor Raúl Haya de la Torre foi derrotado, organizaram um levante na cidade de Trujillo (norte do país). Os militantes conseguiram tomar o controle da cidade por alguns dias durante os quais dez oficiais da polícia e das forças armadas foram presos e assassinados, mas o nem a direção do APRA nem seus militantes assumiram a autoria das mortes. A repressão ao levante aprista chegou dias depois de forma brutal: mais de duas mil , foram assassinadas acusadas de participação na revolta, assim o “levante de Trujillo” foi um divisor de águas na relação entre este partido e as forças armadas e, para alguns autores, entre esta e os liberais.(TOCHE MEDRANO: 2003, 87-100)

E eis que o Presidente brasileiro perante uma platéia formada pelas elites militar e civil frequentadoras da ESG justificando seu Plano de Metas sob o ponto de vista da segurança nacional, isso porque este plano consistia sobretudo na abertura da economia para entrada de capitais estrangeiros: nada mais liberal. O livro referido por JK “a nova classe”, provavelmente trata-se de *A nova classe média nos EUA*, do sociólogo Charles Write Mills, no qual o autor defende que a ampliação da estratificação com empregos burocráticos resulta na possibilidade de ascensão social dentro sistema capitalista, e conseqüentemente, arrefeceria os ânimos revolucionários da classe trabalhadora, esta tese dava uma importante justificativa para as políticas desenvolvimentistas amparadas pelo planejamento estatal: oferecer possibilidades de ascensão aos trabalhadores, tornar o sistema “mais justo” para que não o questionassem. A preocupação de desvincular planejamento de socialismo dava-se pelas vinculações políticas do grupo de aliados de Kusbitschek, herdeiros políticos de Vargas, e também pelo virulento discurso liberal daquele período que enquadrava qualquer ação estatal como sinal de interveccionismo e influência soviética.

No Peru, governado por liberais, os militares do CAEM, então dirigido pelo Gal. Romero Pardo, propuseram ao presidente Manuel Prado em 1959 o *Plan de Desarrollo de la Selva* (Amazônia peruana), que consistia numa série de sugestões detalhadas ao presidente para desenvolver economicamente a região mais pobre do país de modo integrado aos objetivos de defesa. Segundo o general Pardo, a recusa do presidente em aplicar o plano se deu nos seguintes termos:

“Durante la época de Prado produjo essa mi intervención como director cuando yo preseté el proyecto [de la Selva Central], Prado me lo escuchó com seis ministros. Tres horas hice la exposición. Abrazos y que sé yo pero no se realiza... A pesar de estar conversando en esa forma, invitando al nuevo director que hiciera el máximo desarrollo, etcétera, etcétera, al final, proyectos de gran importância como el de la Selva Central, por una parte, y, por la outra, la constitución del Comando Único y el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas... no fueron aprobados... El próprio Presidente me dijo 'Pero si yo apruebo todas esas cosas le doy al mando a ustedes. Me quedo yo sin nada'. Una cosa inocente para la importância de un Presidente que tiene una nación, ¿no? Yo me permití simplemente refutar 'Yo pensé, señor Presidente, que le dábamos toda la fuerza que ahora no tiene, porque la nueva estructura que le estamos planteando estamos cambiando la estructura del Estado y le estamos dando ministerios que ahora no existen pero tienen que hacerse (...) De

manera que yo creo que la tradicional miopía de los gobiernos de tipo tradicional no les permitía ver que realizando una obra de transformación les hubiera ido mucho mejor...” (PARDO, Romero apud RODRIGUEZ BERUFF, Jorge, 1983:57-58)

Verifica-se o conflito entre um projeto militar de desenvolvimento e integração nacional e o grupo civil no poder. De um lado os militares almejavam um governo mais presente e ativo numa região longínqua e de difícil acesso, onde o crescimento econômico além de integrar as populações alijadas de qualquer presença do estado, contribuiria para conter o grande exodo do altiplano rumo ao litoral, que tinha como consequência mais visível a rápida “favelização” de Lima; por outro lado, o governo civil temia que a ingerência militar em assuntos que aparentemente não competiam aos uniformizados acarretasse num golpe.

Assim, enquanto no Brasil o presidente justificava para os militares seu planejamento, mesmo que baseado num mecanismo liberal de injeção de capital externo, somente devido à manutenção de mecanismos de direcionamento por parte do estado para este capital; no Peru, o poder executivo engavetava um plano de desenvolvimento que fortaleceria seu poder de ação por estar associado aos setores exportadores, aos quais não interessava um estado interventor e por encarar os militares como ameaça aos seus interesses.

As discussões sobre planejamento na ESG envolveram importantes representantes de escolas econômicas distintas: Celso Monteiro Furtado, Octávio Gouvêia Bulhões, Américo de Oliveira e Heitor Marçal, entre outros civis, e o General Anápio Gomes. No CAEM as ideias de planejamento são tributárias do ideário do fundador e principal teórico da instituição Gal. Jose del Carmen Marín e também do pensamento do padre francês Louis Joseph Lebret.

A defesa do planejamento estatal como melhor caminho para o crescimento brasileiro foi feita de modo estritamente técnico pelo economista Celso Furtado que, durante a década de 1950, ministrou uma série de conferências sobre o tema do planejamento econômico na ESG. Em 1954, na conferência “O planejamento econômico nos países subdesenvolvidos – características e fundamentos”, Furtado argumentou que o crescimento deve ser medido por meio de três fatores: produção, renda e oferta de bens e serviços; e que o Brasil atravessara entre 1939 e 1952 um momento muito favorável de crescimento, devido à valorização de nossos produtos de exportação e ao mesmo tempo, desvalorização dos insumos que

importávamos. Contudo, Furtado destacou que o crescimento não foi constante, mas constituído de alternações entre saltos e depressões e isso se explicaria pela infra-estrutura deficitária (estradas, portos, etc.) que formaria “gargalos” ao crescimento.

O economista indicou que o Brasil, atravessava um momento de certa estabilidade e que deveria planejar-se melhor para crescer e, para tanto, seria muito importante redirecionar o foco da política econômica para além da contenção inflacionária, grande vilã daquele momento, que deveria ser alvo de políticas de curto prazo, independentes do planejamento de longo prazo. Furtado desconstruiu ainda o lugar-comum do liberalismo que culpava os altos gastos governamentais com a manutenção de uma pesada burocracia pela inflação, e mostrou os dados onde os desequilíbrios do sistema fiscal e de créditos: os preços subiam, mas a receita (impostos) não, logo o Estado recorria aos bancos para financiar-se, emitindo títulos da dívida pública em moeda estrangeira, e os bancos revendiam estes títulos colocando mais dinheiro no mercado; assim a inflação seria explicada por desequilíbrios estruturais do sistema fiscal e de créditos. O economista foi muito cauteloso ao concluir que o planejamento exigia “certo grau de comando sobre o sistema econômico”, porém deveríamos “evitar qualquer reformas desses sistemas (fiscal e monetário) com vistas a torná-los mais rígidos” (FURTADO, 1954:14). Logo, a política de desenvolvimento deveria ser formulada e as reformas necessárias realizadas para adequar o sistema fiscal e monetário aos fins do crescimento.

Na contramão do pensamento de Furtado, Octávio Bulhões expôs na ESG em 1957, a conferência “Planejamento econômico para o Brasil”, na qual explicou o porquê de desacreditar no sucesso de um planejamento, mas na “coordenação” de esforços para o crescimento (BULHÕES, 1957: 3-4). Em sua explicação citou como exemplo o caso do plano Monnet, elaborado pelos franceses após II Guerra, que priorizava o desenvolvimento da indústria de base como carro chefe da recuperação da infra-estrutura nacional, contudo mudanças no cenário interno alteraram o foco para as medidas indiretas (monetárias e fiscais), de modo que o plano foi abandonado. Assim, para Bulhões, o planejamento dependia de uma

estabilidade impossível de garantir, inclusive em relação às tecnologias empregadas na produção, e portanto “desmantela-se ante acontecimentos inesperados” (BULHÕES, 1957: 12)

Crescimento significava, para Octávio Bulhões, antes de tudo aumento da produtividade de todos os fatores envolvidos na produção de um país (trabalhadores e tecnologia empregada), que seria alcançado via medidas monetárias e fiscais. O autor propôs a utilização do sistema tributário como meio de disciplinar e impulsionar a expansão econômica, assim, exemplifica: um produto agrícola abruptamente valorizado deveria ser taxado, não com vistas a transferir este lucro extra para o Estado, mas para que a terra, meio desta produção, não sofresse aumento de valor e a produção pudesse se expandir. O autor acreditava que deste modo inibiria os lucros advindos do aumento de valor de produtos escassos e incentivaria os lucros oriundos do aumento da produtividade. Quanto à inflação, creditou-a aos investimentos públicos em infra-estrutura mal-planejados, Bulhões propôs que os investimentos econômicos do Estado fossem direcionados para a formação de técnicos para a incrementação da tecnologia e aumento da produtividade, e que serviços públicos (fornecimento de energia e vias de transportes, por exemplo) poderiam ser orientados e regulados pelo Estado, mas financiados e administrado por particulares.

Na Escola Superior de Guerra, entre os debatedores do planejamento econômico brasileiro, havia um militar, o General Anápio Gomes. Este militar presidira o Banco do Brasil e chefiara a delegação brasileira na Conferência da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) realizada em Montevidéu, o exercício de tais funções poderia aumentar o peso de suas opiniões acerca de temas econômicos como o planejamento diante de seus colegas fardados.

Em 1959, o General Anápio Gomes numa conferência intitulada “efeitos do intervencionismo estatal na economia brasileira” criticou politicamente o planejamento estatal, mas reconheceu sua eficácia, especialmente na ação das empresas como a Petrobrás, Cia. Nacional de Motores, Vale do Rio Doce, Banco do Brasil, entre outras. Para o autor, o

planejamento era consequência da tendência intervencionista do governo brasileiro, e de sua opção por uma técnica de desenvolvimento oriunda dos estados totalitários, logo haveria o problema seria relacionar esta “mecânica econômica” com os “postulados fundamentais da livre iniciativa” (GOMES, 1959:7). Gomes elencou as experiências brasileiras de planejamento: o SALTE de Dutra, as Metas de JK (em andamento no momento da conferência), e os planos regionais, especialmente para o Norte e Nordeste do país, e os que chamou de parciais, que se referiam a um produto específico como o petróleo ou a lavoura e indústria açucareira. Para Gomes todos estes planos baseavam-se em dois mecanismos básicos: investimentos públicos diretos ou estímulos (e isenções fiscais e tarifas protecionista para garantir o mercado). O General apontou a “tendência socializante das elites” das regiões mais pobres do país, que acarretava na “crescente simpatia pelo intervencionismo estatal no campo econômico” (GOMES, 1959:9) como um problema, pois se os desequilíbrios regionais não fossem ao menos amenizados, os ressentimentos regionais poderiam ter sérias consequências. Em suas conclusões, Anápio Gomes defendeu o fim dos controles de preços, liberação do câmbio e reconheceu o sucesso das empresas estatais mistas.

O planejamento foi um dos temas que esteve no centro das discussões que resultaram na fundação do Centro de Altos Estudos Militares do Peru. O general Jose del Carmén Marín mentor e fundador daquela instituição numa compilação de textos da década de 1950 *La Defensa Nacional* (1972), definiu:

“Podemos concluir que la Política General del Estado se sintetiza, em última instancia, em el desarrollo planificado de la potencialidad del País; pero desarrollo permanentemente condicionado por las necesidades de Bienestar y Seguridad de la Nacion.” (MARIN ARISTA, 1972:87) [grifos no original]

Assim, o planejamento estatal não era o principal, mas o único meio de desenvolver o país para acabar com o clima de subversão latente percebido pelos militares peruanos. Para Marín, o planejamento deveria transformar a realidade nacional, criando bases para o melhoramento contínuo das condições de existência humana. O militar apontou duas condições necessárias para um planejamento bem sucedido: conhecimento profundo da realidade a

transformar e a necessidade de decompô-la em partes para atuar (MARIN, 1972: 87). Outro aspecto interessante do planejamento estatal apontado por Marín era a relação entre a situação amudar e a técnica de planejamento, e, curiosamente, não entre esta e a sua finalidade: assim a mesma técnica de planejamento poderia servir melhorar as condições de vida de uma população ou agravá-las para “produzir distúrbios sociais”(MARIN, 1972: 87). Interessante notar como diferente do general brasileiro Anápio Gomes, que relacionou planejamento à totalitarismo, o peruano Gal Marín acreditava que uma técnica não tinha por si mesma uma orientação política, mas que esta orientação dependia sobretudo da finalidade com que se aplicaria esta técnica. A finalidade do planejamento constituiria também o parâmetro para medir sua eficácia.

O papel do planejamento no CAEM foi o tema escolhido pelo inspetor geral da polícia de investigação peruana Hércules Marthans Garro, aluno da turma do CAEM de 1960, para seu trabalho de conclusão de curso de economia na Univerdade de São Marcos em 1963, intitulado “*El Centro de Altos Estudios Militares y la Planificación Nacional*”. Em seu trabalho, Marthans Garro ao mesmo tempo que afirma a necessidade de se conhecer a realidade peruana para a elaboração de um planejamento eficaz, relaciona uma série de dados (média de ingestão diárias de calorias, porcentagem de mão de obra empregada em cada setor produtivo, índice de analfabetismo) que caracterizam a situação da população de seu país como de penúria extrema causada pela pobreza; o que constituiria uma séria ameaça de revolução social. Para o policial e bacharel em economia cabia ao estado:

“... orientar, corregir, promover; debe asegurar el esfuerzo humano que respresenta el trabajo sea compensado com justicia y utilizado inteligentemente, dentro del marco de una economía nacional al servicio del bienestar del hombre.”
(MARTHANS GARRO: 1963, 52)

Sempre enfatizando a necessidade e a urgência do planejamento nacional, Marthans Garro afirmou que o CAEM assumiu como missão a condução do pensamento sobre planejamento nacional no Peru, e refutou a ligação entre planejamento (planificação) e comunismo feita pelos liberais, afirmando que era preciso demarcar a diferença entre meios e finalidades; deste modo planejar num contexto de economia capitalista era diferente de

planejar o comunismo, pois implicava em oferecer condições para incentivar a livre-iniciativa. O problema que impedia o desenvolvimento de seu era, para ele, a ausência de um estado que defendesse os interesses nacionais frente às empresas capitalistas, especialmente as internacionais, e não o capitalismo em si, que continuava associado à democracia; de modo que o liberalismo seria o responsável pelas mazelas nacionais.

O trabalho de conclusão de curso de Marthas Garro reproduziu na academia as concepções de planejamento que circulavam no CAEM através dos textos do general Marín; e também constam no documento de abertura do *Instituto Nacional de Planificación*, criado pela da *Junta Militar de Gobierno* (JMG) que governou o Peru entre 1962 e 1963. Segundo o sociólogo Jorge Rodríguez Beruff, havia dois projetos para a criação de um Instituto de planificação: um do CAEM e outro da CEPAL. Naquele momento o projeto implantado pela JMG foi o cepalino que permitia maior participação dos setores privados, em detrimento da proposta do CAEM dava mais poderes ao estado. Esta opção demonstra que não havia consenso entre militares peruanos quanto a papel reservado à intervenção estatal na economia. (BERUFF, 1983:152).

Deste modo, podemos concluir que, enquanto na brasileira Escola Superior de Guerra o planejamento estatal era tema de debates sobre sua necessidade e eficácia entre militares e economistas, de posições diversas; sendo que, as elites liberais que identificavam planejamento à intervencionismo e, no limite, comunismo, estavam mais representadas nos debates da ESG. No Peru, o CAEM demonstrou consenso quanto à necessidade de instituir o planejamento estatal visando o desenvolvimento do país, e as divergências surgiram sobre qual deveria ser a força do estado dentro de um instituto de planejamento; de modo que os representantes de posições contrárias ao planejamento estatal estavam no governo, como pudemos verificar na recusa à adoção do plano de Desenvolvimento da Selva pelo governo Prado, mas não no CAEM, que funcionou como um centro irradiador do ideário desenvolvimentista.

Bibliografia.

ARRUDA, Antonio de. A Escola Superior de Guerra. São Paulo/ Brasília: GRD/Instituto nacional do livro, 1983.

BULHÕES, Octávio Gouvêia. Planejamento econômico para o Brasil. Rio de Janeiro: ESG, 1957

FURTADO, Celso Monteiro. O planejamento econômico nos países subdesenvolvidos – características e fundamentos. Rio de Janeiro: ESG, 1954

GOMES, Anápio. Efeitos do intervencionismo estatal na economia brasileira. Rio de Janeiro: ESG, 1959

MARÍN ARISTA, Jose del Carmen. La defensa nacional – conceptos basicos. Lima: CAEM, 1972

MARTHANS GARRO, Hércules. El Centro de Altos Estudios Militares y la Planificación Nacional. Tesis para optar el grado de bachiller. Lima: Facultad de Ciencias Economicas y Comerciales – UNMSM, 1963

BERUFF RODRÍGUEZ, Jorge. Los militares y el poder: un ensayo sobre la doctrina militar en el Perú: 1948- 1968. Lima: Mosca Azul Editores, 1983

TÁVORA, Juarez do Nascimento Fernandes. A Segurança Nacional e a ESG. Rio de Janeiro: ESG, 1954.

XXVII SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA

Conhecimento histórico e diálogo social

Natal - RN • 22 a 26 de julho 2013

ANPUH
BRASIL

12

TOCHE MEDRANO, Eduardo. Guerra y Democracia – los militares peruanos y la construcción nacional. Lima: CLACSO/ DESCO, 2008 p108.